



เอกสารประกอบการพิจารณา

ญัตติด่วน

เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2)

อ.พ. 5/2568 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง เป็นพิเศษ



อ.พ. 5/2568

การประชุมร่วมกันของรัฐสภา
สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

ญัตติด่วน

เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2)

(นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ เป็นผู้เสนอ)

ญัตติด่วน

เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2)

(นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายเชษฐา ทองยิ่ง

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายแดนชัย ไชวิเศษ

นิติกรเชี่ยวชาญ

นางสาวนฐมลย์ พงษ์รอนันต์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายภูชงค์ สุวรรณมณี

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางเมชาพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

มีนาคม 2568

บทสรุปสมาชิกรัฐสภา

ตามที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ ได้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อรัฐสภา โดยมีหลักการเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพิ่มหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวม 2 ฉบับ อันมีหลักการทำนองเดียวกัน ซึ่งประธานรัฐสภาได้มีคำสั่งให้บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับ เข้าสู่ที่ประชุมของรัฐสภา และได้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้ง 2 ฉบับในวาระแรก ในวันที่ 13 และ 14 กุมภาพันธ์ 2568 ปรากฏว่า สมาชิกรัฐสภามีความเห็นที่แตกต่างกัน อันเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการที่จะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จึงทำให้รัฐสภาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก่อให้เกิดปัญหา และอุปสรรคในการทำหน้าที่ของรัฐสภา

นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ และนายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ จึงได้เสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ดังนี้

1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 256 หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเพิ่มหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) (นายพริษฐ์ วัชรสินธุ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 256 หลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเพิ่มหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่) (นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 31 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (2) มาตรา 41 และมาตรา 44 โดยมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “รัฐสภา มีอำนาจในการพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ โดยที่ยังไม่มีการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ได้หรือไม่” และ “หากรัฐสภา มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว การดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่หรือไม่สามารถกระทำภายหลังที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยทำพร้อมกับการทำประชามติว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ได้หรือไม่ อย่างไร”

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา	ก
ส่วนที่ 1 - หลักการและเหตุผล ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) (นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ เป็นผู้เสนอ)	1-1
- หลักการและเหตุผล ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) (นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ เป็นผู้เสนอ)	1-4
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
1. บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2)	3-1
2. การบรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (หมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)	3-3
3. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564	3-14
4. คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567	3-25
5. การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในระหว่างที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร	3-30

ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล

ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2)
(นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2)

เหตุผล

ตามที่นายพริษฐ์ วัชรสินธุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะได้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อรัฐสภา โดยมีหลักการเป็นการแก้ไขเพิ่ม
มาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพิ่มเติมหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
และนายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะได้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติมอันมีหลักการทำนองเดียวกัน ซึ่งประธานรัฐสภาได้มีคำสั่งให้บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
ทั้ง 2 ฉบับเข้าสู่ที่ประชุมของรัฐสภา และจะมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับ
ในวาระแรก ในวันที่ 13 และ 14 กุมภาพันธ์ 2568 นั้น

ข้าพเจ้าผู้ซึ่งมีรายชื่อท้ายญัตตินี้ ในฐานะสมาชิกรัฐสภาเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
ที่มีหลักการดังกล่าวได้เคยมีการเสนอต่อรัฐสภาแล้ว โดยนายชูศักดิ์ ศิรินิล กับคณะ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2567
ซึ่งประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วสั่งไม่บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้น โดยเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับดังกล่าวมีหลักการเพิ่มเติมหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญ
มิใช่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลผูกพัน
รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วรรคสี่ ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จะบรรจุเข้าระเบียบ
วาระการประชุมรัฐสภา ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 119 ต้องเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข
เพิ่มเติมเป็นรายมาตรา ประธานรัฐสภาจึงไม่สามารถบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบ
วาระการประชุมรัฐสภาได้ ดังนั้น เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับที่จะมีการพิจารณาของรัฐสภา
ในวันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2568 มีหลักการเหมือนกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับก่อนที่ประธานรัฐสภา
ไม่บรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ประธานรัฐสภาจึงไม่สามารถบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
ทั้ง 2 ฉบับนี้เข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาได้เช่นกัน เมื่อประธานรัฐสภาได้บรรจุร่างรัฐธรรมนูญ

แก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับเข้าสู่การประชุมของรัฐสภา จึงมีปัญหาว່ารัฐสภามีอำนาจที่จะพิจารณาและลงมติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวได้หรือไม่

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่ง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 ซึ่งมีสาระสำคัญและเหตุผลโดยสรุปว่า “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญตั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้ง”

ด้วยเหตุผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 ข้างต้น ประกอบกับกรณีที่ประธานรัฐสภาได้เคยสั่งไม่บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีหลักการข้างต้นมาแล้ว ทำให้สมาชิกรัฐสภาบางส่วนเห็นว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของรัฐสภานั้น ต้องมีการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ 3 ครั้ง กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อน 1 ครั้ง หากประชามติเห็นชอบด้วยกับการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงดำเนินการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว จึงไปดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ อันเป็นการออกเสียงประชามติครั้งที่ 2 และหากผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงเข้าสู่กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวด 15/1 ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จ จึงไปดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากเสียงประชามติเห็นชอบ จึงเข้าสู่ขั้นตอนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาได้บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับโดยที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในครั้งแรกเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ จึงไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาและลงมติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวต่อไปได้ ขณะที่สมาชิกรัฐสภาอีกส่วนหนึ่งซึ่งรวมถึงผู้ที่เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเห็นว่า ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 ประกอบกับคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากเห็นว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น

ต้องดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพียง 2 ครั้ง กล่าวคือ ภายหลังจากที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเสียก่อน โดยสอบถามประชาชนใน 2 ประเด็นว่าเห็นชอบที่จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากเสียงประชามติข้อแรกเห็นชอบก็สอบถามประชาชนในข้อต่อไปว่า เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งการจัดทำประชามติดังกล่าวก็ถือว่าดำเนินการก่อนจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นกัน และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้วจึงไปดำเนินการออกเสียงประชามติอีกครั้งว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวก็สอดคล้องและเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 แล้ว

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กราบเรียนข้างต้น กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาว่าจะสามารถดำเนินการพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับต่อไปได้หรือไม่ อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วภายหลังจากที่ประธานรัฐสภาได้มีการบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา เพราะหากรัฐสภาได้มีการพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปทั้งที่ไม่มีอำนาจก็จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาและลงมติของรัฐสภา อันจะเกิดผลเสียหายต้องงบประมาณและส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ประธานรัฐสภาได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของรัฐสภาต่อไปได้ และดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ 2 ครั้ง ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 ก็จะทำให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐสภาให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่อไป

ข้าพเจ้าจึงขอเสนอญัตติต่อรัฐสภา เพื่อขอให้รัฐสภาได้มีมติส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามที่ได้กราบเรียนข้างต้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 210 (2) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 31 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (2) มาตรา 41 และมาตรา 44 โดยมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “รัฐสภามีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ยังไม่มีการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ได้หรือไม่” และ “หากรัฐสภามีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว การดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่สามารถกระทำภายหลังจากที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยทำพร้อมกับการทำประชามติว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ได้หรือไม่ อย่างไร”

หลักการและเหตุผล

ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) (นายวิสุทธิ ไชยณรุณ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2)

เหตุผล

ตามที่นายพริษฐ์ วัชรสินธุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ได้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อรัฐสภา โดยมีหลักการเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพิ่มเติมหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และนายวิสุทธิ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ ได้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมอันมีหลักการทำนองเดียวกัน ซึ่งประธานรัฐสภาได้มีคำสั่งให้บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับเข้าสู่ที่ประชุมของรัฐสภา และจะมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับในวาระแรกในวันที่ 13 และ 14 กุมภาพันธ์ 2568 นั้น

ข้าพเจ้าสมาชิกรัฐสภาผู้ซึ่งมีรายชื่อทำญัตตินี้ เห็นว่าภายหลังเมื่อประธานรัฐสภาได้บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2568 ปรากฏว่าเกิดความขัดแย้งและความเห็นที่แตกต่างกันของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่ารัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจที่จะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับได้ เนื่องจากยังไม่ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์ที่จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อนตามคำวินิจฉัยรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 จึงได้แสดงออกด้วยการประกาศไม่เข้าร่วมประชุม และมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นสนับสนุนความเห็นของฝ่ายตนอย่างกว้างขวาง สมาชิกรัฐสภาอีกส่วนหนึ่งเห็นว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจที่จะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับได้ โดยเห็นว่าการพิจารณาและลงมติในชั้นนี้เพียงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเพิ่มเติมหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เท่านั้น ภายหลังเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว จึงไปดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์ที่จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยทำพร้อมกับประชามติว่าประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการจัดทำประชามติก่อนการจัดทำ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นกัน ซึ่งฝ่ายนี้เห็นว่าเป็นการสอดคล้องและเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 เช่นกัน

เมื่อกรณีสมาชิกรัฐสภามีความเห็นขัดแย้งอันเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการที่จะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมข้างต้น จึงทำให้รัฐสภาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ของรัฐสภา จึงถือว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในปัญหาดังกล่าว

ข้าพเจ้าจึงขอเสนอญัตติด่วน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 31 เพื่อให้รัฐสภาได้มีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาว่า “รัฐสภาจะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีผลการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้หรือไม่” ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (2) มาตรา 41 วรรคสอง (4) และมาตรา 44

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2564 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (1) โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211 วรรคสี่ ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามมาตรา 256 (1) ถึง (9) และกระทำได้โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 156 (15) ซึ่งมุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไปเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าเห็นชอบด้วยจึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป และเมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง จากนั้นจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้วต้องให้ประชาชนลงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง

เมื่อพิจารณาตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 ว่า “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้อง

คุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าเห็นชอบด้วยจึงดำเนินการ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่ กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนไว้ โดยเฉพาะแล้วในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งฉบับ ดังนี้

1. การถามประชาชนเกี่ยวกับรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติม หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อนว่า สมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยการแก้ไข เพิ่มเติมมี 2 รูปแบบ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตราโดยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติม รายมาตราโดยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2. การให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ถ้าประชาชนเห็นชอบด้วย กับการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป กล่าวคือ รัฐสภาที่มีอำนาจและหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียง ประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มี หมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียง ประชามติก่อนนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (8)

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้มีคำสั่งที่ 21/2567 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) โดยผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) กรณีมีปัญหา เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 ดังนี้

1. รัฐสภาจะบรรจุระเบียบวาระและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีผลการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้หรือไม่

2. ในกรณีที่รัฐสภาสามารถบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ การจัดทำให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่จะต้องกระทำในขั้นตอนใด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (2) และมาตรา 44 ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว การบรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นหน้าที่และอำนาจของประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 80 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 119 กรณีไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา คำร้องมีสาระสำคัญเป็นเพียงข้อสงสัยขอหารือให้ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายเนื้อหาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยละเอียดและชัดเจนแล้ว ไม่ใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่เกิดขึ้น ไม่ต้องด้วยเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (2) และมาตรา 44 อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

- ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563

ข้อ 31 ญัตติขอให้รัฐสภามีมติว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามมาตรา 210 (2) ของรัฐธรรมนูญ ถ้าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอต้องมีจำนวนสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่าสี่สิบคน

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 31 กำหนดว่า “ญัตติขอให้รัฐสภามีมติว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามมาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญ ถ้าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอต้องมีจำนวนสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่าสี่สิบคน” ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 กำหนดว่า “ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้... (2) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ” และมาตรา 41 วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดว่า “ผู้ที่จะขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 จะต้องเป็นบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น... (4) สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ” และมาตรา 44 กำหนดว่า “การยื่นขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (2) ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้ว โดยในกรณีที่ปัญหานั้นเกิดขึ้นกับหน่วยงานใด ให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่เป็นปัญหาโต้แย้งระหว่างหน่วยงาน ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย”

2. การบรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (หมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)¹

2.1 การเสนอ การพิจารณา และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (หมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่)

วันที่ 23 และวันพฤหัสบดีที่ 24 กันยายน 2563 ได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) ที่ประชุมพิจารณาระเบียบวาระเรื่องด่วน คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ โดยที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญอีก 5 ฉบับ ขึ้นมาพิจารณารวมกันไป เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกันแต่ให้แยกลงมติรับหลักการทีละฉบับ ดังนี้

1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา 270 และมาตรา 271) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

3. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 และยกเลิกมาตรา 272) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

4. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา 279) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

5. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 91 มาตรา 92 และมาตรา 94 และยกเลิกมาตรา 93 มาตรา 101 (4) และมาตรา 105 วรรคสาม) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ²

วันอังคารที่ 17 และวันพุธที่ 18 พฤศจิกายน 2563 มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ที่ประชุมพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว คือ รายงานการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ก่อนรับหลักการจำนวน 6 ฉบับ และที่ประชุมได้รับทราบรายงานการพิจารณาดังกล่าว

จากนั้น ประธานรัฐสภาได้มีการปรึกษาที่ประชุมเพื่อขอนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา 65 มาตรา 88 มาตรา 203 มาตรา 217 มาตรา 270 มาตรา 272 มาตรา 275 และมาตรา 279 ยกเลิกหมวด 16 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 142 มาตรา 159 วรรคแรก มาตรา 162 วรรคแรก มาตรา 252 วรรคสอง มาตรา 256 และมาตรา 269 และเพิ่มหมวด 17) นายจอน อึ้งภากรณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 98,041 คน เป็นผู้เสนอ มาพิจารณารวมตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 33 (1) ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบ

¹ รวบรวมและเรียบเรียงโดยนายแดนชัย ไชวเศษ นิติกรเชี่ยวชาญ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

² บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง), 2563, น. 1.

ประธานรัฐสภาได้ปรึกษาที่ประชุมเพื่อขอให้ลงมติในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ทั้ง 7 ฉบับ ในคราวเดียวกัน แต่ให้แยกลงมติทีละฉบับ และที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ดังนี้

1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการ

2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการ

3. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา 270 และมาตรา 271) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการ

4. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 และยกเลิกมาตรา 272) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการ

5. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา 279) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการ

6. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 91 มาตรา 92 และมาตรา 94 และยกเลิกมาตรา 93 มาตรา 101 (4) และมาตรา 105 วรรคสาม) นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการ

7. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา 65 มาตรา 88 มาตรา 203 มาตรา 217 มาตรา 270 มาตรา 272 มาตรา 275 และมาตรา 279 ยกเลิกหมวด 16 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 142 มาตรา 159 วรรคแรก มาตรา 162 วรรคแรก มาตรา 252 วรรคสอง มาตรา 256 และมาตรา 269 และเพิ่มหมวด 17) นายจอน อึ้งภากรณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 98,041 คน เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการ

ทั้งนี้ ให้ถือเอาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) ของนายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ เป็นหลักในการพิจารณาของคณะกรรมการ³

วันอังคารที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564 มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญประจำปี ครั้งที่สอง) ได้พิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อที่ 31 ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา

³ บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง), 2563, น. 1-6.

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 (2) ซึ่ง นายไพบูลย์ นิตติตะวัน และนายสมชาย แสวงการ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 366 เสียง ไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 316 เสียง งดออกเสียง 15 เสียง⁴

วันพุธที่ 24 กุมภาพันธ์ 2564 มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ที่ประชุมพิจารณาระเบียบวาระที่ 3 เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ในวาระที่สอง โดยที่ประชุมได้พิจารณาจนถึงมาตรา 4 เพิ่มหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 256/1 ถึงมาตรา 256/19 ประธานรัฐสภาได้สั่งเลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวไปในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งต่อไป⁵

วันพฤหัสบดีที่ 25 กุมภาพันธ์ 2564 มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ที่ประชุมได้พิจารณาต่อไป โดยเรียงตามลำดับมาตราจนจบ และเมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ประธานรัฐสภาได้แจ้งให้ที่ประชุมรับทราบว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 256 (5) กำหนดว่า เมื่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ วาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป⁶

วันพฤหัสบดีที่ 11 มีนาคม 2564 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (1) ตามที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564 ได้พิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 31 ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) ว่า การที่สมาชิกรัฐสภาเสนอญัตติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช จำนวน 2 ฉบับ ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปรากฏว่าญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยบัญญัติให้มีหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมาตรา 256/1 ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ คงมีเพียงอำนาจเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 คือ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติโดยเสียงข้างมากเห็นด้วยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คือ รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ

⁴ บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง), 2564, น. 1-2.

⁵ บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง), 2564, น. 4.

⁶ บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง), 2564, น. 1.

และเพิ่มหมวด 15/1) ซึ่งเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีหลักการในการเพิ่มเติมหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยประธานรัฐสภาจะบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมได้ จะต้องเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมเป็นรายมาตรา เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ใช่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงไม่สามารถบรรจุร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้

2.2 สิทธิในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบของประเทศ องค์กรพหุในการบริหารกิจการบ้านเมือง และความสัมพันธ์ขององค์การพหุดังกล่าวที่สำคัญ เป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่จะยอมให้รัฐมีบทบาทในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ภายใต้เงื่อนไขอย่างไร แต่โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมืองอันถือเป็นกติกาของสังคมหรือกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมของประเทศนั้น ๆ และถือเป็นกฎหมายที่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้คนในสังคมรุ่นใหม่สามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงหรือความหลากหลายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในยามที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลง ก็อาจมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยรัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยจึงให้อำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยบทบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ บางประการ เพื่อป้องกันการใช้เสียงข้างมากแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อย และให้ความสำคัญกับวุฒิสภาเพื่อให้ได้ความเห็นชอบจากทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจึงได้กำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็น 3 ลักษณะ คือ (1) ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ (2) การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ 1) หมวด 1 บททั่วไป 2) หมวด 2 พระมหากษัตริย์ 3) หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 4) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ 5) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภา คณะรัฐมนตรี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย และ (3) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใด ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน

และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา⁹ ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นการปรับปรุงให้รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่นปรับตัวเองให้สอดคล้องสภาพสังคมหรือความต้องการของพลเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ใช่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมย่อมมีขอบเขตไม่ว่าจะจะเป็นขอบเขตที่กำหนดอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือขอบเขตโดยสภาพก็ตาม เมื่ออำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัด ย่อมต้องมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งพื้นฐานของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพียงเล็กน้อยและต้องไม่เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในทางทฤษฎีจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน และในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม จึงกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีจุดยึดโยงกับประชาชนด้วยการให้ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่แท้จริงของรัฐสภาที่เป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐสภาเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน และในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม มีจุดยึดโยงกับประชาชนด้วยการให้ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดหลายประการ

สำหรับการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นผู้มีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 256 (1)¹⁰ ดังนี้

⁹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. น. 453-454.

¹⁰ มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

(8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา
4. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 256 ก็ได้มีข้อห้ามเด็ดขาด เนื่องจากประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้อันเป็นหลักของดินแดนเพื่อไม่ให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นประเทศอื่นหรือในรูปแบบอื่นที่มีได้เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันและประเทศไทยต้องมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันเป็นหลักการของการปกครองประเทศ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญและการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลักการดังกล่าวย่อมกระทำมิได้โดยเด็ดขาด ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 255¹¹ จึงได้บัญญัติว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

ดังนั้น อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้

2.3 อำนาจการบรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 113

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

- (1) หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
 - (2) เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
 - (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

¹¹ มาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 114

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ให้ประธานรัฐสภาทำการตรวจสอบ และหากมีข้อบกพร่องให้ประธานรัฐสภาแจ้งผู้เสนอทราบ ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 117

ในกรณีที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก่อนที่ประธานรัฐสภาส่งบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ให้ผู้เสนอที่ลงชื่อไว้เดิมทุกคนร่วมลงชื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย เว้นแต่เป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยที่ไม่มีผลทำให้หลักการ หรือสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 118

ทั้งนี้ ให้ประธานรัฐสภาบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 119

ดังนั้น การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ และมีการดำเนินการตามรูปแบบและขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 แล้ว ประธานรัฐสภา มีอำนาจบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา

2.4 อำนาจการบรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช หมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2564 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (1) โดยคณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211 วรรคสี่¹² ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

¹² มาตรา 211 องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเจ็ดคน

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยโดยอ้างว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมิได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ

รัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามมาตรา 256 (1) ถึง (9) และกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 156 (15)¹³ ซึ่งมุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไปเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าเห็นชอบด้วยจึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้วต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง

เมื่อพิจารณาตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 ว่า “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าเห็นชอบด้วยจึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนไว้โดยเฉพาะแล้วในกรณีที่มีการแก้ไข

¹³ มาตรา 156 ในกรณีต่อไปนี้ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

๑๑๑ ๑๑๑

(15) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256

๑๑๑ ๑๑๑

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งฉบับ ดังนี้

1. การถามประชาชนเกี่ยวกับรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติม หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมี 2 รูปแบบ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตราโดยมิให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการแก้ไขเพิ่มเติมรายมาตราโดยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2. การให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ถ้าประชาชนเห็นชอบด้วยการออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจและหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (8)¹⁴

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ ซึ่งอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น อีกทั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ และได้มีการดำเนินการตามรูปแบบและขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 แล้ว ประธานรัฐสภามีอำนาจบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาได้ แต่การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช โดยเพิ่มหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั้น รัฐสภาต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นเด็ดขาด เมื่อศาลรัฐธรรมนูญ

¹⁴ มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป

ได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (2) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 (1) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐสภา มีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชน ประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนไว้โดยเฉพาะแล้วในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่มีผลเป็นการยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งฉบับ

3. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2564

เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๑๘ ก

หน้า ๒๘
ราชกิจจานุเบกษา

๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๔

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { ประธานรัฐสภา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐
วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ
แก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอ
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ข้อเท็จจริง
ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่
๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุม
รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ
หน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งนายไพบูลย์ นิติตะวัน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะสมาชิกรัฐสภา และนายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้เสนอญัตติ โดยกล่าวอ้างว่าการที่มีสมาชิกรัฐสภายื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ฉบับ คือ (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลที่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ และคณะ เป็นผู้เสนอ และ (๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล ที่นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ และคณะ เป็นผู้เสนอ และการที่มีประชาชนเข้าชื่อยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช จำนวน ๑ ฉบับ ปรากฏว่าญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑) ทั้ง ๓ ฉบับ มีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยบัญญัติให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ และตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” หมายความว่าหากไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้ จะกระทำมิได้ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คงมีเพียงอำนาจเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น การกระทำใด ๆ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ โดยผู้เสนอญัตติให้เหตุผลประกอบไว้ดังนี้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ชัดเจน ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ...” และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นเป็นการจำเป็นและสมควร คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีมติร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้ โดยจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นชอบ” ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐสภาจะนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับมิได้ แต่รัฐสภา มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ดังเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ หมวด ๘ การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๑๔ วรรคสาม ที่กำหนดว่า “การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้” ทั้งนี้ ญัตติทั้ง ๓ ฉบับในส่วนที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ปรากฏการระบุมাত্রาที่ต้องการยกเลิก และไม่ได้บัญญัติให้ใช้ข้อความใดแทน จึงมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาตามหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะแก้ไขเพิ่มเติมได้เป็นรายมาตราเท่านั้น โดยต้องระบุมাত্রาที่ต้องการยกเลิกและให้ใช้ข้อความใดแทน หากรัฐธรรมนูญให้อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับได้ จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีข้อความจำกัดเพียงให้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังเช่นที่บัญญัติให้จัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๓ เป็นต้น ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ที่บัญญัติแต่เพียงให้อำนาจรัฐสภาเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยเฉพาะได้เท่านั้น รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจเสนอญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ อีกทั้งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถทำประชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ ได้ การพิจารณาและวินิจฉัยว่ารัฐสภาไม่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) มาตรา ๔๑ (๔) และมาตรา ๔๔ การขอให้รัฐสภามีมติส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่เกิดขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ จึงสมควรให้รัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ควบคู่กับการดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ ก็ดำเนินการลงมติในวาระที่ ๓ ต่อไป แต่หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐสภาไม่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ก็สามารถดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ โดยให้ตั้งคณะกรรมการกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

แก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาเพื่อดำเนินการจัดทำญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เมื่อมีการอภิปรายญัตติดังกล่าวนี้ครบถ้วนแล้ว ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีมติโดยเสียงข้างมากเห็นด้วยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ผู้ร้องมีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ซึ่งการยื่นคำร้องต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) คือ ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้วและในกรณีที่ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับหน่วยงานใด ให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาและมีมติโดยเสียงข้างมากให้ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้พยานผู้เชี่ยวชาญคือ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์

และนายอุดม รัฐอมฤต ทำความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพยานผู้เชี่ยวชาญทั้งสี่
ทำความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

นายประเสริฐ จันทรรวงทอง และคณะ ยื่นคำร้องขอส่งบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริง
หรือความเห็น ศาลรัฐธรรมนูญส่งรับไว้เพื่อประกอบการพิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นเป็นหนังสือของพยานผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้อง
ทุกฝ่าย และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอ
ที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจ
จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดรูปแบบของประเทศ องค์ภาพพ
ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และความสัมพันธ์ขององค์ภาพพดังกล่าว ที่สำคัญเป็นเสมือน
สัญญาประชาคมที่จะยอมให้รัฐมีบทบาทในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด
ภายใต้เงื่อนไขอย่างไร แต่โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมือง
อันถือเป็นกติกาของสังคมหรือกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมของประเทศนั้น ๆ และถือเป็น
กฎหมายที่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้คนในสังคมรุ่นใหม่สามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงหรือ
ความหลากหลายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจ
สถาปนารัฐธรรมนูญย่อมเล็งเห็นถึงความเป็นพลวัตของรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดให้มีบทบัญญัติ
ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยการกำหนดให้มีองค์กรผู้มีอำนาจ
แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องไม่มี
ลักษณะอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ หรือต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญ
กำหนดไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีหลักการสำคัญ กระบวนการจัดทำ
และการประกาศใช้บังคับ ปรากฏในคำปรารภดังนี้ “.. การปกครองของประเทศไทยได้ดำรง
เจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด
แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสม

หลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ... เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาพการณ์บ้านเมืองและกาลสมัยให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผล ... โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสมการให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียงธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ... คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ ... และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ... เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จก็เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ ... และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ในการนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็นเพิ่มเติมอีกประเด็นหนึ่ง ... การออกเสียงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงมติโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าวคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ... และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต่อมา ... นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็น ... เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระราชานุมัติ จึงมีพระราชโองการ ... ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ... ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป ขอปวงชนชาวไทย

จึงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ...”

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๑๕ ดังนี้ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย (๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขึ้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (๗) เมื่อมีการลงมติเห็นชอบตาม (๖) แล้ว

ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป (๘) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้” และรัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรผู้พิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา มาตรา ๑๕๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ... (๑๕) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ...” เห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้นเป็นการกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ระดับ ๓ ลักษณะ คือ ระดับที่ ๑ สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้ยากมาก และระดับที่ ๒ ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนักจะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ส่วน ๓ ลักษณะนั้น ลักษณะที่ ๑ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ลักษณะที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ ๑) หมวด ๑ บททั่วไป ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม

ของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ ๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจได้ โดยให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีสมาชิกสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้เสนอ แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย และลักษณะที่ ๓ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใดต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ดังนั้น หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) โดยกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเคร่งครัดว่ากรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยเด็ดขาด ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ หรือกรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘)

การที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ทั้งสองฉบับต่อที่ประชุมร่วมกันรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ นั้น เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภา

โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามก็ตีรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาในกรณีดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่าแม้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาซึ่งถูกจำกัดทั้งรูปแบบ กระบวนการ และเนื้อหา รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอย่างเคร่งครัด โดยไม่อาจกระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภาทำหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้วต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

4. คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๒๑/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๑๓/๒๕๖๗

วันที่ ๑๗ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง



ประธานรัฐสภา

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๗ นายชูศักดิ์ ศิรินิล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๑๒๓ คน เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) และ (๒) โดยจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เสนอต่อประธานรัฐสภา มีหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อมาวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งคณะผู้เสนอญัตติว่า ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญ มิใช่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลผูกพันรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาตามข้อบังคับ



การประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๑๙ ต้องเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตรา ประธานรัฐสภาไม่สามารถบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มเติมหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น ซึ่งเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตรา มิใช่เป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ที่วินิจฉัยว่า หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยไม่ได้ระบุว่าต้องออกเสียงประชามติก่อนบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา หรือก่อนรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว การบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นหน้าที่และอำนาจของประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๑๙ กระบวนการตามญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาไม่บรรจุญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ทำให้รัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่เกิดขึ้นแล้วและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ จึงเสนอญัตติต่อประธานรัฐสภาตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ เพื่อขอให้รัฐสภามีมติว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๗ มีมติเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ ดังนี้



๑. รัฐสภาจะบรรจุระเบียบวาระและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีผลการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่

๒. ในกรณีที่รัฐสภาสามารถบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ การจัดทำประชามติให้ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ จะต้องกระทำในขั้นตอนใด

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ ... (๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระ ...” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีดังต่อไปนี้ ... (๒) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระ ...” และมาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การยื่นขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๒) ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้ว โดยในกรณีที่ปัญหานั้นเกิดขึ้นกับหน่วยงานใด ให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่เป็นปัญหาโต้แย้งระหว่างหน่วยงาน ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ประธานรัฐสภา มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และดำเนินกิจการของรัฐสภา ในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ” และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๑๙ บัญญัติว่า “ให้ประธานรัฐสภาบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายในสัปดาห์วันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมเว้นแต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้นับแต่วันที่ตรวจสอบเอกสารถูกต้องครบถ้วน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ



มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๔๔ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าว ต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว การบรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นหน้าที่และอำนาจของประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๑๙ กรณีไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา คำร้องมีสาระสำคัญเป็นเพียงข้อสงสัยขอหรือให้ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายเนื้อหาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยละเอียดและชัดเจนแล้ว ไม่ใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่เกิดขึ้น ไม่ต้องด้วยเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๔๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

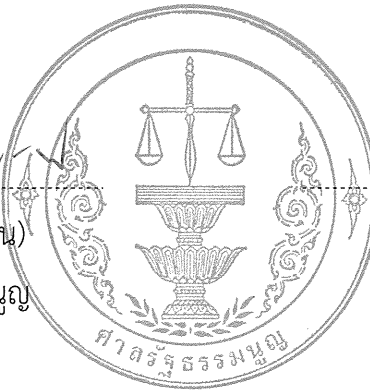




(คำสั่งที่ ๒๑/๒๕๖๗)

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

5. การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในระหว่างที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร¹

งานวิจัยได้ศึกษาถึงการใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สรุปได้ดังนี้

1. การใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

ในระหว่างที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแต่มีความจำเป็นในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ องค์การที่มีบทบาทสำคัญคือ องค์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีประเด็นเป็นที่ถกเถียงกันว่าองค์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งได้ถูกก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการดำเนินการให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงและให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญที่สิ้นสุดลงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏในกรณีศึกษาว่า องค์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวแล้ว จะได้กล่าวถึงขอบเขตอำนาจขององค์การแก้ไขรัฐธรรมนูญในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่และการใช้อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญของประชาชน รวมถึงการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

1.1 ขอบเขตอำนาจขององค์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่และการใช้อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญของประชาชน

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ก่อตั้งสถาบันการเมืองและระบบกฎหมายของรัฐ เพื่อให้ระบอบการปกครองรัฐมีความมั่นคงและต่อเนื่อง รวมถึงป้องกันมิให้รัฐอยู่ในภาวะที่ไร้ระเบียบกฎหมาย ผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งก็คือผู้เป็นรัฐอธิปัตย์หรืออยู่ในฐานะรัฐอธิปัตย์ จึงได้กำหนดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีการป้องกันการล้มล้างระบอบการปกครองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้การใช้อำนาจรัฐของสถาบันการเมืองที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นมานั้นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ แม้แต่การใช้สิทธิเสรีภาพก็ไม่อาจจะกระทำได้ หากเป็นการล้มล้างระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 ที่กำหนดมิให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้บทบัญญัตินี้ในการเข้ามาตรวจสอบการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาว่าเป็นการละเมิดข้อกำหนดที่รัฐธรรมนูญได้ป้องกันระบอบการปกครองหรือไม่ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555

สำหรับประเทศไทย ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ก็เพื่อออกแบบสถาบันการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งรวมถึงการให้สมาชิกรัฐสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งและมีให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้จัดทำขึ้นมาใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เพื่อปฏิรูปการเมือง โดยให้สถาบันการเมืองมีความเชื่อมโยงกับประชาชน สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และยกระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นรูปธรรมชัดเจน

¹ มุฮัมมัด ลุตฟี มุมีน. (2559). การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในระหว่างที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน.

ในกรณีที่มีความจำเป็นในการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในระหว่างที่มีการใช้รัฐธรรมนูญอยู่แล้วก็จะต้องสามารถที่จะกระทำได้ เพื่อให้เกิดระบอบการปกครองที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่จำเป็นต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ตามแนวคิดเสรีประชาธิปไตย ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีคำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 เห็นว่า ปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้อยู่ในฐานะผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ โดยการที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวถึงปวงชนชาวไทยในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย หากพิจารณาตามทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้ว ปวงชนชาวไทยย่อมมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการวินิจฉัยของศาลสูงเคนยาในกรณี Rev. Timothy Njoya & 6 others v. Attorney General (CKRC) & another ที่ศาลได้กล่าวถึงอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ว่าเป็นของประชาชนชาวเคนยาโดยรวมในการใช้สิทธิอธิปไตยของตัวเอง ประชาชนชาวเคนยาจะต้องมีสิทธิในการออกเสียงประชามติต่อรัฐธรรมนูญที่ถูกเสนอ รวมถึงกรณี Patrick Ouma Onyango & 12 others v. Attorney General & 2 others ศาลสูงได้กล่าวถึงแนวทางการใช้อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญของประชาชนชาวเคนยาให้มีผลสมบูรณ์นั้นมีอยู่ 2 แนวทาง คือ โดยผ่านการออกเสียงประชามติหรือผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจเห็นชอบรัฐธรรมนูญ (Constituent Assembly) ศาลจึงไม่สามารถมีคำสั่งห้ามการใช้สิทธิจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรือประกาศไม่ให้ประชาชนใช้อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้ การใช้อำนาจสั่งห้ามประชาชนไม่ให้ใช้อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงเป็นการก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจที่เป็นของประชาชน

1.2 การใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

โดยทฤษฎีแล้วอำนาจที่ใช้สำหรับการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ คือ อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (Constituent Power) โดยตามแนวคิดเสรีประชาธิปไตยแล้วอำนาจดังกล่าวเป็นของประชาชน ซึ่งเห็นได้ในกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่กำลังใช้บังคับอยู่ ซึ่งในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มีการระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มาจากรัฐสภาให้ความเห็นชอบให้ประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้แล้วว่า หากสมาชิกรัฐสภาเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้นำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

เห็นได้ว่า การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รวมถึงการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดำเนินการโดยองค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในขณะที่มี

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยรัฐสภา จึงเป็นการอาศัยอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่ได้รับมาจากอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญดั้งเดิม

การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ประกาศใช้โดยองค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงอาจถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ดำเนินการพร้อมกันหลายมาตรา ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการที่ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญดั้งเดิมมอบอำนาจการเปลี่ยนแปลงเนื้อหารัฐธรรมนูญให้กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาตามบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรเดิมมีบทบัญญัติที่ไม่สามารถแก้ไขได้เป็นเช่นใด รัฐธรรมนูญใหม่ที่องค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดแทนรัฐธรรมนูญเดิมก็จะต้องมีบทบัญญัติที่ไม่สามารถแก้ไขได้นั้นต่อเนื่องด้วย จึงเห็นว่าองค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สามารถจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ด้วยการยกเลิกหรือลบล้างสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ ดังนั้น ในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่โดยอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่ได้รับมาจากองค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการพิทักษ์รัฐธรรมนูญหรือการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยการอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 49 หรือมาตรา 210 แล้วแต่กรณี

2. แนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

จะเห็นว่าการใช้อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ สามารถแบ่งได้เป็น 2 แนวทางด้วยกัน **แนวทางแรก** คือ การที่รัฐสภาในฐานะองค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดำเนินการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ใช้อยู่ **แนวทางที่สอง** คือ รัฐสภาในฐานะองค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดำเนินการจัดทำและให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญใหม่โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแต่อย่างใด จึงได้เปรียบเทียบแนวทางทั้ง 2 ว่าแนวทางใดเหมาะสมกับทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญและแนวคิดเสรีประชาธิปไตย

2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกระบวนการให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญใหม่

โดยปกติแล้วรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะไม่มีกระบวนการแก้ไขซึ่งบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ องค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดเนื้อหาว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพิ่มเติมเข้าไปในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ใช้อยู่ ซึ่งกระบวนการจะมีความแตกต่างไปจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐธรรมนูญใหม่ที่จะจัดทำขึ้นมานั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

2.2 การจัดให้มีรัฐธรรมนูญด้วยอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่ใช้แทนรัฐธรรมนูญถาวรฉบับดังกล่าวโดยรัฐสภาในฐานะองค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งมีแนวทางให้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จแล้วส่งร่างดังกล่าวให้รัฐสภาในฐานะองค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์เชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในการจัดทำฉบับใหม่ขึ้นมาแทนที่ฉบับเดิม ก็เสมือนว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิมอันเป็นฉบับถาวรได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมกันหลายมาตรา โดยอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่ได้รับมาขององค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากยึดถือแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่โดยองค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ไม่จำเป็นว่าจะมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เหมือนกับการแก้ไขเพิ่มเติมของไทยในปี 2539 ก็ได้ การที่องค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกประการในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ นั่นก็หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่สิ้นสุดไปมีความต่อเนื่องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากการจัดให้มีรัฐธรรมนูญดั้งเดิมเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความแตกต่างไปจากแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาของไทย เนื่องจากกำหนดไว้ว่ากรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนที่จะดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น จะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติเสียก่อน ถ้าหากว่าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ดำเนินการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไป ดังนั้น หากร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่รัฐสภาได้เห็นชอบแล้วมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในเรื่องดังกล่าว ก็จำเป็นจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้นให้ประชาชนออกเสียงประชามติ จึงเห็นว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในระหว่างที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยที่มีการออกเสียงประชามติจึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดประชาชนเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญมากกว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่โดยอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่องค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งถูกก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบให้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองโดยไม่ต้องมีการออกเสียงประชามติตามกรณีที่ได้กล่าวไปข้างต้น

2.3 ข้อเปรียบเทียบระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกระบวนการให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญใหม่และการจัดให้มีรัฐธรรมนูญด้วยอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยตรง

แนวทางที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญมากกว่าการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นมาทำให้รัฐธรรมนูญเดิมสิ้นสุดลงและเห็นชอบรัฐธรรมนูญใหม่ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการริเริ่มในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่สามารถกำหนดกระบวนการเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญแสดงเจตจำนงออกมาได้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่จึงต้องกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการเห็นชอบต่อ

รัฐธรรมนูญใหม่ที่จะจัดทำขึ้น ซึ่งอาจกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ รวมถึงความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะจัดทำขึ้นนั้นจะต้องนำไปให้ ประชาชนลงประชามติ

นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ อาจใช้เป็นเครื่องมือสำหรับ กำหนดเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้ร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่รวมถึงเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย เนื่องจากหากว่าใช้กระบวนการ ตามปกติในการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาอาจจะทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ในการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบได้ จึงเห็นว่า การกำหนดบทบัญญัติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในลักษณะ ที่ตัดอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขององค์กรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญออกไป จะเป็นประโยชน์ ในกรณีที่ต้องการปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงองค์กรที่มีส่วนได้ ส่วนเสีย ในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ประกาศใช้อยู่ รวมถึงเป็นการเปิดโอกาส ให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องกำหนดในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้เป็น สมาชิกสภา สามารถมีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยตรง



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2242 5900 ext. 5730, 5740, 5750



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร