

สรุปแนวคำวินิจฉัยและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ
กรณีคำร้องที่ขอให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๙)^๑

จัดทำโดย สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ^๒

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยศาลรัฐธรรมนูญ นับเป็นกลไกที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยก่อนหน้านี้นิติบัญญัติไทยมิได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงทางกฎหมายและทางการเมืองเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งประเด็นดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕^๓ ว่า แม้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจของรัฐสภาในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่การแก้ไขเพิ่มเติมโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับมิใช่การแก้ไขเพิ่มเติมตามความหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราหรือเฉพาะประเด็นเท่านั้น ต่อมา มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖^๔ ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการย้อนกลับไปสู่ข้อบกพร่องทางการเมืองที่เคยเกิดขึ้นในอดีต อันอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนและหลักการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐสภา โดยศาลเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะดังกล่าวอาจทำให้วุฒิสภาสูญเสียความเป็นอิสระและประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองกรณีข้างต้นถือเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การบัญญัติกลไกการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^๕

^๑ นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จนถึงวันที่จัดทำเอกสารฉบับนี้ (๑ กรกฎาคม ๒๕๖๙) ไม่ปรากฏว่ามีคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งเกี่ยวกับกรณีคำร้องที่ขอให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๙) โดยตรง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปรากฏในกรณีคำร้องอื่น ๆ จึงได้สรุปแนวคำวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในเอกสารฉบับนี้

^๒ กลุ่มงานส่งเสริมมาตรฐานงานคดี สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

^๓ คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ (คดีล้มล้างการปกครอง)

^๔ คำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ (คดีล้มล้างการปกครอง)

^๕ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๓) น. ๑๗๙ - ๑๘๐.

โดยบัญญัติให้กรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕^๖ หรือมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘)^๗ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนหน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเป็นกรณีที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวซึ่งต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา สามารถส่งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๙)^๘

หลักเกณฑ์และวิธีการ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๙) แล้ว สามารถแบ่งแยกหลักเกณฑ์และวิธีการออกเป็น ๔ ส่วน ได้แก่

๑. ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกันแล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีลักษณะที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลง

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้”

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ ... (๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป”

^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ ... (๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้”

รูปแบบของรัฐ หรือมีลักษณะที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๘) คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ซึ่งต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

๓. ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

๔. ในระหว่างการศึกษาพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี

แนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

๑. ประเด็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามคำร้องกรณีประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ว่า หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเด็ดขาด ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) โดยกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยเคร่งครัดว่ากรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยเด็ดขาด ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ หรือกรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔)

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามคำร้องกรณีประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑) ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้เป็น ๒ ระดับ ๓ ลักษณะ คือ ระดับที่ ๑ บทบัญญัติหรือหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปได้อย่างมาก และระดับที่ ๒ ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนักจะกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ในระดับที่ยากกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติปกติโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ลักษณะที่ ๑ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ลักษณะที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ (๑) หมวด ๑ บททั่วไป (๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ (๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (๔) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ (๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจได้ ต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีสมาชิกรัฐสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เป็นผู้เสนอ แล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย และลักษณะที่ ๓ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใดต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา โดยจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘)

หมายเหตุ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีทั้งส่วนที่ห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ และส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๒. ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

(๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ทั้งสองฉบับต่อที่ประชุมร่วมกันรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยมีเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ นั้น เห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ (๑๕) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระบวนการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาในกรณีดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่า แม้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาซึ่งถูกจำกัดทั้งรูปแบบ กระบวนการ และเนื้อหา รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอย่างเคร่งครัด โดยไม่อาจกระทำนอกขอบของหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐานและให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมติมหาชน รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้
เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔)

หมายเหตุ ๑. คำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘ และ
คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

๒. ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันหลักการตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ ดังกล่าวไว้ใน
กรณีตามคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘

๓. กรณีตามคำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตาม
คำร้องกรณีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ (คดีล้มล้างการปกครอง) ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑
หากรัฐสภาใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจ
ของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้

๔. เมื่อวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายให้มีการแก้ไข
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราหรือเฉพาะประเด็นเท่านั้น

**(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับต้องให้
ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสียก่อน**

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข
เพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภา
ต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติ
เสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการ
จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔)

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มิได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภา
ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันเป็นการปกป้องความเป็นกฎหมาย
สูงสุดและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อรัฐสภามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
โดยเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วย
การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงอยู่ในความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย อันเป็นสิ่งที่ต้อง
จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากความประสงค์ของรัฐสภานำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
และส่งผลกระทบโดยตรงต่อรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ
ดั้งเดิม เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเป็นหลักการ
ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่
๔/๒๕๖๔ ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภาใช้อำนาจริเริ่มหรือ

แสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน (คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘)

หมายเหตุ ๑. คำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

๒. กรณีตามคำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

๓. เมื่อวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าเงื่อนไขสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ คือ จะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก่อนเป็นสำคัญ จึงจะดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป นอกจากนี้ ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวไว้ด้วยว่า การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ นั้น การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องกระทำแยกกัน ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำและหลักการพื้นฐานแต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดชัดเจนเพียงพอทั้งในส่วนรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำและหลักการพื้นฐานแต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ทำความเข้าใจรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการของการจัดทำและหลักการพื้นฐานแต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างถ่องแท้ ซึ่งต้องเป็นการให้ความเห็นชอบแต่ละประเด็นทุกประเด็น ทั้งวิธีการและเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการดำเนินการต่อไปของรัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘)

หมายเหตุ เมื่อวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘ ทำให้เห็นว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ นอกจากเงื่อนไขสำคัญซึ่งจะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก่อนเป็นสำคัญแล้ว ก่อนการดำเนินการต่อไปของรัฐสภาจะต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

(๔) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเมื่อจัดทำเสร็จแล้วต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔)

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เพื่อให้เป็นไปตามหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามครั้ง ได้แก่ ครั้งที่หนึ่ง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ครั้งที่สอง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร และครั้งที่สาม ภายหลังรัฐสภาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ (คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘)

หมายเหตุ ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางในการออกเสียงประชามติว่า การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้ ซึ่งประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการออกเสียงประชามติทุกครั้ง แม้ผู้ออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบในครั้งใดครั้งหนึ่งต้องไม่ถูกตัดสิทธิในการออกเสียงประชามติในครั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงงบประมาณและระยะเวลาที่จะต้องสูญเสียไปในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ อันเป็นการให้สัตยาบันด้วยฉันทานุมัติของประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข