

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๕๕/๒๕๕๖

วันที่ ๘ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ความเห็น

มีกรณีที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งได้มีความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัวตามคำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ไว้แล้ว สรุปว่า โดยปกติแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ที่ว่าด้วยสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเพื่อพิทักษ์ปกป้องรัฐธรรมนูญจากบุคคลหรือพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไปเพื่อการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ย่อมไม่อาจนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้ได้ เพราะการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นไปภายในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบขององค์กรเหล่านั้นตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้

อย่างไรก็ตาม หากยึดถือแนวทางดังกล่าวโดยเคร่งครัดโดยไม่พิจารณาถึงข้อยกเว้นหรือเหตุที่องค์กรเหล่านี้อาจดำเนินการได้ในบางกรณีที่มีลักษณะผิดปกติ ลุแก่อำนาจ หรือจงใจกระทำขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยแจ้งชัด แม้ว่าอาจเกิดขึ้นได้ยากแต่ก็อาจเกิดขึ้นได้ แล้วศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย ก็เท่ากับว่าเป็นการตีความให้บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ทั้งมาตราไม่มีที่ใช้บังคับได้นั้นเอง จึงต้องอธิบายบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ดังกล่าวให้ครอบคลุมไปยังการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า อาจเข้าข่ายเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองของประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ ปัญหาการตีความกฎหมายที่กำหนดการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าจะเป็นการล้มล้างระบอบการปกครองหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยวิธีการอันไม่ชอบหรือไม่ นั้น องค์กรอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมย่อมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยได้ มีแต่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวตามที่บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มอบหมายภารกิจในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ให้

การพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเข้าข่ายว่าอาจเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นข้อยกเว้นที่ต้องตีความโดยเคร่งครัดว่า โดยปกติแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจะถือเป็นการล้มล้างการปกครองหรือให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยกระบวนการที่มีชอบมิได้ เว้นเสียแต่ว่าจะปรากฏข้อเท็จจริงว่า แม้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ผลของการกระทำดังกล่าวหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นอาจเป็นการทำลายกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ได้ ดังกรณีตัวอย่างของการใช้อำนาจขององค์กรรัฐธรรมนูญทั้งหลาย เช่น การที่สมาชิกรัฐสภาใช้อำนาจตามกฎหมายงดใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตราที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต หรือการที่องค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีไปโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับหรือวินิจฉัยชี้ขาดไปโดยขัดแย้งกับหลักกฎหมายหรือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติโดยชัดแจ้งทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์

ของชาติหรือของประชาชน หรือโดยละเมิดหลักเกณฑ์เรื่องวิธีพิจารณาความขององค์กรนั้นโดยแจ้งชัด และไม่มีกระบวนการทบทวนตรวจสอบใด ๆ ที่จะดำเนินการต่อเรื่องดังกล่าวได้อีก หากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายเช่นนั้นอาจเข้าข่ายลักษณะเป็นการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ เข้ามาตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ใน ลักษณะที่เป็นข้อยกเว้น

ในกรณีของเรื่องที่ได้มีการร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๖๘ กรณีนี้มีลักษณะเป็นการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏในเบื้องต้นว่า แม้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการ นิติบัญญัติโดยการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แต่การดำเนินการในการประชุมของรัฐสภา เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ได้ปรากฏเหตุที่มีลักษณะร้ายแรงที่อาจเข้าข่ายการดำเนินการให้ได้มาซึ่งอำนาจ ในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้โดยแจ้งชัด หลายประการที่อาจเห็นได้ว่า ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองหลักการปฏิบัติ หน้าที่และการใช้อำนาจของผู้แทนของปวงชนชาวไทยที่จะมาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน และ การดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว อาจถือได้ว่าเป็นการทำให้กระบวนการ ทางนิติบัญญัติซึ่งในกรณีนี้ก็คือการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความกระทบกระเทือน ถึงขนาดที่ถือได้ว่าไม่ใช่กระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้อำนาจกระทำการไว้ เลยทีเดียว ทั้งนี้ โดยเหตุแห่งความผิดพลาดร้ายแรงจนถึงขนาดถือได้ว่าไม่เป็นกระบวนการทาง นิติบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีตามคำร้องนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ มีประเด็นย่อย ที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง การปิดอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ขอบด้วย รัฐธรรมนูญ หรือไม่

การพิจารณาบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ในวาระที่หนึ่ง ซึ่งเป็นการพิจารณาไปพร้อมกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีก ๒ ฉบับ (คือ ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา) ปรากฏว่าได้มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอขอปิดอภิปราย ขณะที่ยังมีสมาชิกวุฒิสภาทักท้วงว่ายังเหลือเวลาอภิปรายอีกหลายชั่วโมง และขอทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สมบูรณ์ด้วยการอภิปรายต่อ แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมรัฐสภาได้สั่งปิดอภิปรายและให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการทั้งสามฉบับไปในคราวเดียวกัน นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการมิได้ให้โอกาสสมาชิกที่ขออภิปรายได้อภิปรายต่อที่ประชุมรัฐสภาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา อันเป็นการละเมิดหลักการของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๑๒๒ ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยซึ่งจะต้องทำหน้าที่แสดงความคิดเห็น สนับสนุน คัดค้าน หรือขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่ตนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยอย่างเต็มที่ เป็นการจำกัดตัดสิทธิการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ได้รับมอบหมายมาแสดงเจตนาแทนประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ ย่อมมีสิทธิและความชอบธรรมที่จะได้รับโอกาสในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของตนต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมรัฐสภา ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติที่กระทำการตรากฎหมายในนามปวงชนชาวไทยได้ การปฏิเสธสิทธิในการอภิปรายเหตุผลความจำเป็นและข้อเสนอในการขอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งรัฐธรรมนูญที่มีการพิจารณาอยู่ของสมาชิกย่อมมีลักษณะเป็นการรวบรัดตัดทอนกระบวนการทางนิติบัญญัติ ขัดต่อหลักการของระบอบการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ให้ผู้แทนของประชาชนทุกคนได้มีสิทธิมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการพิจารณากฎหมายออกมาใช้บังคับกับประชาชนทั่วประเทศซึ่งเป็นผู้เลือกตนให้มาทำหน้าที่แทน อันเป็นการรวบรัดตัดสิทธิของสมาชิกเกินไป จนเป็นผลให้ผู้ซึ่งขออภิปรายไม่อาจแถลงเหตุผลและข้อคิดเห็นของตนได้ ซึ่งเรื่องนี้เป็นการทำลายสาระและทำลายความชอบธรรมของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องผ่าน

การพิจารณาจากตัวแทนของปวงชนชาวไทยโดยรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาหรือของสภาแต่ละสภา ที่ประธานในที่ประชุมจะต้องปกป้องรักษาไว้ให้มั่นคงในฐานะที่เป็นหัวใจของกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจะต้องมาจากการพิจารณาของตัวแทนของประชาชนทั้งหลายนั่นเอง ดังนั้น การตัดโอกาสสมาชิกที่ขอใช้สิทธิในการอภิปรายชี้แจงความคิดเห็นและเหตุผลของตนเอง จึงเป็นการปิดเบียดเจตนารมณ์ของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากผู้แทนของปวงชนชาวไทยตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาอีกด้วย การดำเนินการประชุมของผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมรัฐสภาที่ตัดสิทธิสมาชิกในการอภิปราย เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ดังนั้น การปิดอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นย่อยที่สอง การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาคำร้องประเด็นนี้ เป็นข้อเท็จจริงชุดเดียวกับที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการวินิจฉัยเป็นคำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ แล้ว โดยมีความเห็นสอดคล้องกับคำวินิจฉัยดังกล่าวว่า การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความคิดเห็น การแปรญัตติจึงต้องมีเวลาพอสมควร เพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การนับระยะเวลาในการแปรญัตติ ย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ประชุมรัฐสภาในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ได้ลงมติกำหนดเวลาการแปรญัตติโดยเสียงส่วนใหญ่ เห็นด้วยการกำหนดวันแปรญัตติ ๑๕ วัน นับจากวันที่รัฐสภามีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คือนับแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นการเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจน

ทำให้ผู้ประสงค์จะยื่นขอแปรญัตติเหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง ๑ วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาและไม่เป็นกลาง ดังนั้น การกำหนดวันแปรญัตติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย และถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ประเด็นย่อยที่สาม การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) มาตรา ๓ ในวาระที่สอง เป็นรายวรรค ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เห็นว่า การที่ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ กำหนดให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และข้อ ๑๐๑ กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ นั้น ก็เพื่อให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามลำดับของเนื้อหา ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสำคัญหลายประการ การพิจารณาเป็นรายวรรคยอมทำให้บทบัญญัติดังกล่าวได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ประกอบกับไม่ได้มีกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดห้ามการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายวรรคไว้แต่อย่างใด การที่ประธานที่ประชุมรัฐสภาได้ให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาและลงมติเป็นรายวรรค จึงไม่ได้เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๙๙ และข้อ ๑๐๑ ดังนั้น การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) มาตรา ๓ ในวาระที่สอง เป็นรายวรรค จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางประเภทไว้เป็นพิเศษเนื่องจากเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลต่อประเทศชาติและประชาชน โดยให้คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารมีอำนาจทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศประเภทนั้น ๆ และให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ และมาตรา ๑๙๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ก็ยังคงกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้เหมือนเดิม คือ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ ก็เพื่อให้การทำหนังสือสัญญาดังกล่าวได้รับการพิจารณากลั่นกรองร่วมกันอย่างรอบคอบทั้งจากคณะรัฐมนตรีและจากสมาชิกรัฐสภา เพื่อนำไปสู่ประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง

การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ เกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา จากเดิม “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ...” เป็น “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยชัดแจ้ง หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีบทให้เปิดเสรีด้านการค้าหรือการลงทุน ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” นั้น การเพิ่มเติมคำว่า “โดยชัดแจ้ง” ต่อท้ายหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตีความเกี่ยวกับลักษณะของหนังสือสัญญาประเภทนี้ให้เป็นประโยชน์ฝ่ายตน เพื่อให้หนังสือสัญญาที่ต้องได้ขอรับความเห็นชอบของรัฐสภามีจำนวนน้อยที่สุด และการแก้ไขโดยตัดประเภทของหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ออกไปโดยไม่ต้องนำมาขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา โดยกำหนดให้เฉพาะหนังสือสัญญาที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้าหรือการลงทุนเท่านั้น ที่ต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภา ก็ยังทำให้หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้นมีจำนวนน้อยลงมาก จึงมีลักษณะเป็นการลิดรอนอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการทำหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกร้องตัดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่จะไปดำเนินการจัดทำและต้องเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็เป็นการลิดรอนอำนาจของรัฐสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การตัดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ทำให้สิทธิประชาชนในการรับฟังข้อมูล การแสดงความคิดเห็นในการจัดทำหนังสือสัญญาของคณะรัฐมนตรีต้องถูกตัดไปด้วย และการตัดสิทธิในการเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสี่ ได้รับรองไว้ โดยบัญญัติให้ต้องออกกฎหมายมารองรับก่อน ประชาชนจึงจะสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ ก็เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ อีกทั้งการตัดเนื้อหาข้างต้นยังมีลักษณะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วม

ของประชาชน โดยต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกด้วย

ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ โดยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๕๐) จึงเป็นการทำให้ดุลยภาพในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศประเภทที่มีความสำคัญมาก ต้องเสียไป และยังทำให้สิทธิประชาชนในการรับฟังข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และการเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ต้องเสียไป การกระทำของผู้ถูกร้องจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๘๗ อันมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า การดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาในคำร้องนี้เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๘๗ อันมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ