

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายจรูญ อินทจาร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๕๕/๒๕๕๖

วันที่ ๘ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา ๖๘ บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๖๙ บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๑๒๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

มาตรา ๑๒๓ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

มาตรา ๑๒๕ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ร่องประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานและรองประธานวุฒิสภาไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกแห่งสภานั้น ๆ เลือกกันเองให้สมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานในคราวประชุมนั้น

มาตรา ๑๒๖ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภามีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น  
ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธาน  
ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึก  
การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้  
เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับ  
เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของ  
พรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด

มาตรา ๑๙๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ  
สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทย  
มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออก  
พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือ  
สังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ  
อย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ  
ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง  
คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภา  
เกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอ  
ความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรี  
ต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือ  
สัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม  
คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ จากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำ บทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

### ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๑๖ ก่อนเข้าประชุมทุกครั้งให้สมาชิกรัฐสภาผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ หรือแสดงตน ตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด เมื่อมีสมาชิกรัฐสภาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม

เมื่อมีสมาชิกรัฐสภามาลงชื่อครบองค์ประชุมและมีสัญญาณให้เข้าประชุมแล้วให้ประธาน ดำเนินการประชุมได้

เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมรัฐสภายืนขึ้นจนกว่าประธานได้นั่งลง

ในกรณีอ่านพระบรมราชโองการหรือกระแสพระราชดำรัส ให้ผู้อยู่ในที่ประชุมรัฐสภายืนฟัง ตลอดเวลาที่อ่าน

ข้อ ๑๗ เมื่อพ้นกำหนดประชุมรัฐสภาไปสามสัปดาห์แล้ว สมาชิกรัฐสภายังไม่ครบองค์ประชุม ประธานจะสั่งให้เลื่อนการประชุมรัฐสภาไปก็ได้

ข้อ ๔๗ การอภิปรายเป็นอันยุติ เมื่อ

(๑) ไม่มีผู้ได้อภิปราย

(๒) ที่ประชุมรัฐสภาลงมติให้ปิดอภิปราย

ข้อ ๕๒ ในกรณีที่จะต้องมีมติของรัฐสภา ให้ประธานมีสัญญาณให้สมาชิกรัฐสภาทราบก่อนลงมติ และการลงมติต้องมีสมาชิกรัฐสภาครบองค์ประชุม

ในกรณีที่ถ้าความเห็นของที่ประชุมรัฐสภามีสองฝ่ายให้ถือเอาจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากกว่า และถ้าความเห็นของที่ประชุมรัฐสภามีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ให้ถือเอาจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากที่สุด เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้

ในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด การออกเสียงชี้ขาดของประธานให้กระทำการเป็นการเปิดเผย โดยจะให้เหตุผลหรือไม่ก็ได้

ข้อ ๕๙ ผู้ตติใดไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมรัฐสภาว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยผู้ตตินั้น

ความในวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้บังคับแก่ผู้ตติที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือเรื่องอื่นใด ที่รัฐธรรมนูญ หรือข้อบังคับนี้กำหนดให้ที่ประชุมรัฐสภาวินิจฉัยโดยการออกเสียงลงคะแนน

ข้อ ๘๖ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

- (๑) หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- (๒) เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- (๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้กำหนดโดยชัดเจน

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้

ข้อ ๙๓ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง ให้รัฐสภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ที่ประชุมรัฐสภาจะตั้งคณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้ลงมติว่าจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

ข้อ ๙๔ ในกรณีที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้พิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

ข้อ ๙๕ การพิจารณาในวาระที่สอง ให้ที่ประชุมรัฐสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจากสมาชิกรัฐสภาเพื่อพิจารณามีจำนวนไม่เกินสี่สิบห้าคน และกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา และกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๙๖ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นคณะกรรมการ สมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไว้เป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องเนื่องกับหลักการนั้น

ข้อ ๙๗ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานรัฐสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใดหรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ข้อ ๙๘ เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและรายงานของคณะกรรมการ ตามข้อ ๙๗ แล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายในสิบห้าวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

ข้อ ๙๙ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๑๐๐ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง  
ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เสนอ  
พร้อมทั้งรายงานการรับฟังความคิดเห็นต่อรัฐสภาด้วย

ข้อ ๑๐๑ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมาก  
เป็นประมาณ

ข้อ ๑๐๒ เมื่อได้พิจารณาตามข้อ ๙๙ จนจบร่างแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุป  
อีกครั้งหนึ่งและในการพิจารณาร่างนี้สมาชิกรัฐสภาอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติม  
เนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

### ความเห็น

สืบเนื่องมาจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้นำพยานหลักฐานและสรรพเอกสารในสำนวนคดี  
ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ มาประกอบการพิจารณาในคดีนี้ เมื่อพิจารณา  
พยานหลักฐานต่าง ๆ ตามคำร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องประกอบพยานหลักฐาน  
ในสำนวนดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญที่นำมาประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอ  
ที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องไต่สวนพยานหลักฐานตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา  
และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง จึงให้งดการไต่สวน

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะ  
เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้  
ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการรับคำร้องนี้ไว้  
พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อันเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ คือ อำนาจการตรากฎหมายเป็นของรัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การตรากฎหมายก็ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กระบวนการตรานั้น ก็ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย คือ ฝ่ายตุลาการ อันสืบเนื่องมาจากรากฐานความสำคัญของหลักถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจอริปไตยสามฝ่าย ไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีอำนาจมากเกินไป ทั้งนี้ เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะทำให้ประชาชน เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งสร้างระบบตรวจสอบ และถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ดังนั้น เมื่อมีปัญหาต้องวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็ชอบที่ฝ่ายตุลาการจะเป็นผู้วินิจฉัยอันสอดคล้องกับหลักการ แบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จะต้องไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้ง ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และรัฐธรรมนูญนี้ ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อให้ เป็นไปตามหลักนิติธรรม ภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อที่จะทำให้ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมควบคู่ไปกับการ ธำรงและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ที่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และ องค์กรอื่นของรัฐ ประกอบมาตรา ๒๗ ที่ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง เมื่อพิจารณาโดยตลอดแล้ว เห็นว่า คดีนี้ผู้ร้อง ใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

โดยอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดได้กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปในประเด็นที่ ๑ ว่า กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

**ประการที่หนึ่ง** การปิดการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและข้อเท็จจริงในสำนวนที่นำมาประกอบการพิจารณาในคดีนี้ ฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทำนองเดียวกันสามฉบับ คือ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๙๐ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ และฉบับแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ขึ้นมาพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการในคราวเดียวกัน โดยจะใช้เวลาอภิปรายทั้งหมด ๓๘ ชั่วโมง ตามที่คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน และคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา (วิปสามฝ่าย) ได้ตกลงร่วมกันไว้ในการประชุมดังกล่าว มีการสั่งพักการประชุมในเวลา ๒๒.๕๗ นาฬิกา ต่อมามีการประชุมต่อในเวลา ๐๙.๕๔ นาฬิกา ของวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖ และมีการสั่งพักการประชุมเวลา ๒๒.๐๓ นาฬิกา และมีการประชุมต่อในเวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ของวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ จนกระทั่งเวลา ๒๓.๔๕ นาฬิกา ขณะที่เหลือเวลาอภิปรายอีกกว่า ๘ ชั่วโมง นายไพบูลย์ ชำศิริพงษ์ สมาชิกวุฒิสภา ได้เสนอญัตติเพื่อขอปิดอภิปราย มีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ทักท้วงเพื่อขอทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สมบูรณ์ และชี้แจงว่าไม่สามารถปิดอภิปรายได้ ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งปิดอภิปรายและให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการโดยวิธีการเรียกชื่อตามลำดับอักษร เพื่อให้ออกเสียงลงคะแนนในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับ

เห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาแก้ไขก็ตาม หากแต่กระบวนการพิจารณาแก้ไขในเรื่องที่สำคัญดังกล่าว ย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ดำเนินการด้วยความโปร่งใส คำนึงถึงผลประโยชน์ประเทศชาติเป็นสำคัญ

มิใช่มุ่งแต่จะแก้ไขเพื่อแก้ปัญหาให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถทำข้อตกลงผูกพันกับนานาประเทศได้สะดวกราบรื่น โดยไม่คำนึงถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภา รวมถึงประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นได้ทุกแง่มุม เพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลาย ซึ่งรัฐบาลต้องรับฟัง และนำความเห็นไปประมวลเพื่อให้ประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เสียงข้างมากจะต้องรับฟังเสียงข้างน้อย และไม่อาจละเลยสิทธิประโยชน์ที่จะต้องจัดสรรให้แก่ฝ่ายข้างน้อยอย่างเป็นธรรม หากเสียงข้างมากใช้ความได้เปรียบจากการถือเสียงข้างมาก กระทำโดยไม่รับฟังความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย หรือรับฟังความเห็นเพียงเพื่อให้เป็นแบบพิธีเท่านั้น การฟังเสียงข้างมากโดยไม่เคารพต่อความเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยดังกล่าว ย่อมกลายเป็นเผด็จการรูปแบบหนึ่ง ที่เรียกว่าเผด็จการโดยเสียงข้างมากหรือเผด็จการทางรัฐสภา อันเป็นรูปแบบของการปกครองซึ่งขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภา ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานรัฐสภา แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้รวมพิจารณาไปพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม อีก ๒ ฉบับ คือ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ข้อเท็จจริงการพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการตลอดจนการปิดอภิปรายจึงเกิดขึ้นพร้อมกัน การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมากโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม จึงเห็นว่า การปิดอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง

**ประการที่สอง** การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและข้อเท็จจริงในสำนวนที่นำมาประกอบการพิจารณาในคดีนี้ ฟังได้ว่า ในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๐๒.๐๐ นาฬิกา หลังจากที่ประชุมได้รับหลักการ

ในวาระที่หนึ่งและตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับ คือ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง สมาชิกวุฒิสภา ได้เสนอญัตติขอให้กำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๓ ฉบับ ภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ แต่นายอรรถพร พลบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอญัตติขอให้กำหนดภายใน ๖๐ วัน ภายหลังการอภิปรายผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ตรวจสอบองค์ประชุม ปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ประธานจึงได้วินิจฉัยให้กำหนดเวลาการแปรญัตติ ภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ นั้น การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะประธานรัฐสภาได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับดังกล่าว หลังจากในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ กรณีที่มีสมาชิกรัฐสภาจากพรรคฝ่ายค้านเสนอให้เพิ่มวันแปรญัตติจาก ๑๕ วัน เป็น ๖๐ วัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาจะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาลงมติว่าจะใช้กำหนดเวลาใด แต่ก่อนที่จะมีการลงมติเกิดปัญหาเรื่ององค์ประชุมในขณะนั้นไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงยังมิได้มีการลงมติ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งให้กำหนดเวลายื่นญัตติภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการ แต่มีผู้ทักท้วง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้นัดประชุมอีกครั้งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติให้กำหนดเวลาแปรญัตติ ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สรุปให้เริ่มต้นนับระยะเวลา ๑๕ วัน ย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้ระยะเวลาการแปรญัตติไม่ครบ ๑๕ วัน ตามมติที่ประชุม เพราะจะเหลือระยะเวลาให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติเพียง ๑ วันเท่านั้น กรณีเช่นนี้เห็นได้ว่าการนับระยะเวลาในการแปรญัตติเป็นการนับเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง ๑ วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อสภาพแห่งการทำหน้าที่และเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภามีเวลาเพียงพอเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติเพื่อทำหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภายังมิได้มีการกำหนดขั้นตอนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ การกระทำเช่นนี้ เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาและไม่เป็นกลาง ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับและต้องวางตนเป็นกลาง

ในการปฏิบัติหน้าที่ การกระทำเช่นนี้จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย

ในประเด็นที่ ๒ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย พระมหากษัตริย์ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจตุลาการทางศาล ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารโดยคณะรัฐมนตรีเป็นปกติวิสัยของการบริหารราชการแผ่นดินย่อมต้องมีการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ กับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากการทำสัญญาในบางเรื่อง ที่เป็นเรื่องสำคัญรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นที่ประชุมของผู้แทนปวงชนได้พิจารณาก่อนการให้ความเห็นอันเป็นไปตาม หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจตามหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ หลักการเช่นนี้ได้มีบัญญัติไว้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย โดยการบัญญัติว่า หนังสือสัญญาใด ๆ มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตสยาม หรือจะต้องออก พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาไซ้ ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร หลักการเช่นนี้ก็ได้อิงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ๆ โดยหนังสือสัญญาที่เห็นว่ามีสำคัญอันจะต้องเสนอ ให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบนั้น ขึ้นอยู่กับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ และของโลกในแต่ละยุคแต่ละสมัย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือ สัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ” และในวรรคสอง ได้บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ได้กำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น

กับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ก่อนการดำเนินการ เพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูล และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย เมื่อลงนามในหนังสือสัญญา ตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึง รายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสมและเป็นธรรม ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและ วิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่าง ผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป ในกรณีที่ มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติ ตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม หากพิจารณา รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าการเพิ่มเติมประเภทสัญญาที่จะต้องได้รับการเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีขอบเขตมากขึ้น เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมาการทำสัญญาทางการค้า ระหว่างประเทศและกลุ่มประเทศและองค์การระหว่างประเทศมากขึ้น ตามภาวะเศรษฐกิจการค้า การลงทุนที่ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมตามกระแสโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีข้อท้วงติงจาก หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๑๙๐ ดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรค ต่อการเจรจการค้าระหว่างประเทศบางเรื่องบางกรณี

และเพื่อแก้ไขปัญหาลงจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ในวรรคห้า จากบทบัญญัติเดิมที่ว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป” เป็น “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป” เพื่อให้มีแม่บทที่เป็นกฎหมายกำหนดประเภทของสนธิสัญญา และกรอบการเจรจาที่จะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาละเอียดชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าบทบัญญัติเดิม

เมื่อพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องซึ่งเกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ แล้วจะเห็นว่ามีการแก้ไขประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเปลี่ยนไปจากบทบัญญัติเดิมหลายประการ คือ

๑) หนังสือสัญญาประเภทที่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้เพิ่มเติมคำว่า “โดยชัดแจ้ง” ขยายความไว้ด้วย ซึ่งทำให้หนังสือสัญญาที่ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณา แคลงไปจากเดิมมากขึ้น และเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจตีความได้ว่าเป็นสัญญาที่มีผลไม่ชัดแจ้ง และไม่ต้องเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

๒) หนังสือสัญญาประเภทที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” โดยแก้ไขเป็น “หนังสือสัญญาที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา” จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่กำหนดให้เฉพาะหนังสือสัญญาที่ให้เปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน เท่านั้น ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนหนังสือสัญญาประเภทอื่น

ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นั้น ก็เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถทำหนังสือสัญญาได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา อันมีผลทำให้อำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาสำหรับหนังสือสัญญาประเภทนี้หมดไป ตกเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

๓) แก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในมาตรา ๑๙๐ วรรคสาม จากที่บัญญัติว่า “ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย” เป็น “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาและการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้น และประชาชนทั่วไป” จากร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ มีผลเป็นการตัดสิทธิบทบัญญัติที่ต้องมีการฟังความคิดเห็นของประชาชน และตัดสิทธิของประชาชนที่คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลต่อประชาชนก่อนทำหนังสือสัญญาและอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ นอกจากนี้ ที่บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือสัญญาก็บัญญัติไว้ลอย ๆ ว่าจะต้องดำเนินการก่อนหรือหลังทำสัญญาอันเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการทำสัญญาไปก่อนฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ได้ และไม่ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณากรอบการเจรจาพิจารณาก่อนเป็นการตัดอำนาจของรัฐสภาในส่วนนี้ ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว

การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว อันมีผลทำให้หนังสือสัญญาประเภทที่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาที่ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาแคบลงไปจากเดิม และเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจตีความได้ว่าเป็นสัญญาที่มีผลไม่ขัดแย้งและไม่ต้องเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และหนังสือสัญญาประเภทอื่นที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นั้น ก็เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถทำหนังสือสัญญาได้อย่างเสรี โดยไม่ต้อง

ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา อันมีผลทำให้อำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาสำหรับหนังสือสัญญาประเภทนี้หมดไป ตกเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว และจากการที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในมาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ก็บัญญัติไว้ลอย ๆ ว่าจะต้องดำเนินการก่อนหรือหลังทำสัญญา อันเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการทำสัญญาไปก่อนฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ได้ และไม่ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาการเจรจาพิจารณา ก่อน เป็นการตัดอำนาจของรัฐสภาในส่วนนี้ ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว อีกด้วยเช่นกัน อีกทั้งเมื่อพิจารณาเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับตามคำร้องที่ระบุว่า “โดยที่มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อนนั้น เป็นปัญหาในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร และเป็นผลให้กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้า และเกิดความเสียหายแก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม สมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้” เหตุผลดังกล่าวที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ไม่สมเหตุสมผลด้วยเหตุผล เพราะปัญหาในทางปฏิบัติตามที่กล่าวอ้างนั้น ได้มีการแก้ไขมาตรา ๑๙๐ วรรคห้า โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ไปแล้ว และชอบที่ฝ่ายบริหารจะเสนอให้มีการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามมาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ดังกล่าว ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการเจรจาทำสัญญาของฝ่ายบริหารได้ เจตนาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ จึงฟังไม่ขึ้น กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดเนื้อหาในบทบัญญัติของวรรคดังกล่าว เป็นการลดทอนอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ จึงเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จากการกระทำของผู้ถูกร้องซึ่งทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอันเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมายถึง การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๙๐ โดยมีเจตนาเพื่อเพิ่มอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศให้ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยบุคคลส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ให้มีอำนาจมากขึ้นโดยปราศจากการตรวจสอบ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่เป็นการกระทำเพียงเพื่อความสะดวกของบุคคลเหล่านั้น การกระทำของผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๑๒๒ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

เมื่อพิจารณาถึงการกระทำต่าง ๆ ดังวินิจฉัยในประเด็นที่ ๑ และประเด็นที่ ๒ ว่า กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามคำร้อง และเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามคำร้อง เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายประการ มีผลทำให้เป็นการทำลายดุลยภาพการถ่วงดุลตรวจสอบการทำสัญญาของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเดิมของฝ่ายนิติบัญญัติลดน้อยลงไปจากเดิม ดังนั้น ผลของการกระทำดังกล่าวหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำนี้ ส่อให้เห็นเจตนาที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ได้ตามที่ประสงค์ จึงเป็นการกระทำที่มุ่งให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าการดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดในคดีนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และการที่ผู้ถูกร้องทั้งหมดร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓ และมาตรา ๑๒๒ อันเป็นการกระทำเพื่อให้บุคคลได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

นายจรรยา อินทจาร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ