

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือทำให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ หรือไม่

ความเห็น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสี่มีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณา เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖ เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖ เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖ และเรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖ เข้าด้วยกันเพื่อความสะดวกและประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยให้เรียกพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ผู้ร้องที่ ๑ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๒ นายสาย กังกเวคิน กับคณะ ผู้ร้องที่ ๓ และนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ ผู้ร้องที่ ๔ และให้เรียกประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้องที่ ๑ ประธานวุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ และสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๒

ในประการแรกจะได้วินิจฉัยว่า การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับข้อกำหนดการดำรงตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องทั้งหมดเป็นการกระทำขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือไม่ เห็นว่า ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๗ วรรคสอง ที่ว่า “... สมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้” และให้ใช้ความใหม่ว่า “...ให้วาระของวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง” โดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ย่อมมีผลให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งวาระได้ นอกจากนั้น ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ได้มีบทบัญญัติใด ๆ ที่บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกหากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งนั้น หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันย่อมสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันทีและสามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภาติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งวาระได้อีกด้วย นอกจากนั้น โดยผลของการแก้ไขข้อกำหนดการดำรงตำแหน่งหลังจากพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๑๕ (๖) มาตรา ๑๑๕ (๗) และมาตรา ๑๑๕ (๘) ย่อมมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันทีเช่นกัน ทั้งที่หลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๗ กำหนดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้งโดยสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงแสดงถึงเจตนาของผู้ถูกร้องทั้งหมด ว่ามุ่งหมายกระทำเพื่อให้ตนได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสืบต่อไปโดยขัดต่อหลักการเดิมแห่งรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายมิให้สมาชิกวุฒิสภาได้สืบต่ออำนาจเกินกว่าหนึ่งวาระ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์แห่งตน โดยเฉพาะผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานที่ประชุมของรัฐสภาสลับกับผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ถูกสมาชิกคัดค้านการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมโดยเห็นว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนและจะปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลางก็ปรากฏว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ เพิกเฉยยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมของรัฐสภาจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ ประกอบหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสอง เมื่อกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้เป็นการกระทำที่มุ่งหมายให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มตนเองจึงผิดหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์และดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ กระบวนพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้จึงมีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ต้องพิจารณาว่า วิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ชอบด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ หรือไม่ เห็นว่า ฝ่ายผู้ร้องมีนางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ เป็นประจักษ์พยานเบิกความประกอบคดีพินิจพิเคราะห์ รวม ๓ ตอน ยืนยันว่าได้มีนายนิรุต ทองธिरาช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ เสียบบัตรแสดงตนอิเล็กทรอนิกส์ใส่เข้าไปในเครื่องออกเสียงลงคะแนน และกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมติ คราวละหลายใบแทนสมาชิกผู้อื่นที่ไม่ได้อยู่ในห้องประชุมขณะที่มีการให้ออกเสียงลงมติในร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ พยานให้การสอดคล้องกับเสียงที่ปรากฏในแผ่นวีดิทัศน์บันทึกการถ่ายทอดสด การประชุมรัฐสภา และรายงานการประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมร่วมกัน ของรัฐสภาเพื่อพิจารณาญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ระบุไว้ในคำร้อง เห็นว่าพยานหลักฐานตามที่ได้ไต่สวนมานี้รับฟังข้อเท็จจริงได้ ทั้งปรากฏภาพนายนิรุต ทองธिरาช ในแผ่นวีดิทัศน์อย่างชัดเจนและมีพฤติการณ์สอดคล้องหลายใบตอนออกเสียงลงคะแนนอันเป็นการผิดปกติ วิสัยของสมาชิกรัฐสภาในการใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์

เมื่อพิจารณาหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาแบบ มีผู้แทนแล้ว สมาชิกรัฐสภาถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบนี้เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นผู้แทน ของปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนหรือได้รับการสรรหาให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา แทนประชาชน ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจาก การขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓ วรรคสอง ที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

เมื่อหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้สมาชิกรัฐสภา ออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายไว้ประการหนึ่งว่า สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ดังนั้น ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา นั้น การแสดงตนถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุมแต่ละครั้ง และในการประชุมพิจารณาแต่ละครั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียงเท่านั้น เมื่อปรากฏว่ากระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวดำเนินการไปโดยขัดกับรัฐธรรมนูญเสียเองย่อมมีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นโมฆะ นอกจากนี้ ทางใต้สวนยังได้ความว่ากระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งดำเนินการพิจารณาโดยผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะประธานในที่ประชุมของรัฐสภา มีการปิดอภิปรายและเร่งรัดกระบวนการพิจารณาโดยขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๑๒๕ ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๔๗ และข้อ ๕๙ วรรคสอง ไปในทำนองเร่งรัด ให้เสร็จสิ้นโดยเร็วก่อนที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะหมดวาระในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๗ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกทันกำหนดเวลาจึงส่งพฤติการณ์ไปในทำนองเอื้อผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศโดยมีเจตนารมณ์มุ่งหมายที่จะให้องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นอิสระและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองใดบิดเบือนการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากความชอบธรรมทุกรูปแบบ อีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กร

หรือสถาบันการเมืองหยิบยกบทกฎหมายใดมาเป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุน คำจูนในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องจากการใช้อำนาจนั้น ๆ อย่างไรก็ดี ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้จะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากละเลยหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยไม่ฟังเหตุผลและขาดหลักประกัน จนทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่มีที่อยู่ที่ยืนตามสมควรแล้วไซ้ จะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร หากแต่ก็จะกลับกลายเป็นระบบเผด็จการฝ่ายข้างมาก ชัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดแจ้งและขัดต่อหลักนิติธรรมส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นร่างที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ดำเนินการกระบวนการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังในรายละเอียดข้างต้น จึงเป็นการใช้สิทธิของในฐานะสมาชิกรัฐสภาผู้ถูกร้องทั้งหมดโดยไม่สุจริต ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมีชอบด้วยวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น กรณีจึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำความผิดกล่าวของฝ่ายผู้ถูกร้องซึ่งถือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญประการหนึ่งเป็นการกระทำโดยมิชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เมื่อกรณีไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นหรือคำขออื่นใดอีก

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ