

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๕๕/๒๕๕๖

วันที่ ๘ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

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

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

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ และการกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) เป็นไปอย่างเดียวกันกับการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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) เพราะในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗) ขึ้นมาพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการรวมกันไป

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง การปิดการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในประเด็นย่อยนี้ ปัญหาที่ว่า หลังจากที่ผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ชี้แจงหลักการ และเหตุผลของร่างดังกล่าวต่อที่ประชุมรัฐสภาแล้ว ได้มีการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายกันนานพอสมควร ก่อนที่จะมีการลงมติรับหรือไม่รับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

จากการตรวจสอบรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ (อย่างไม่เป็นทางการ) ระบุว่า คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน และคณะกรรมการประสานวุฒิสภา (วิปสามฝ่าย) ได้ตกลงกันว่าจะใช้เวลาในการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ จำนวน ๓๘ ชั่วโมง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการอภิปรายกันในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ จนถึงเวลา ๒๒.๕๗ นาฬิกา ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖ เวลา ๐๙.๔๕ นาฬิกา จนถึงเวลา ๒๒.๐๓ นาฬิกา และในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา จนกระทั่งเวลา ๒๓.๔๕ นาฬิกา ได้มีการเสนอญัตติขอปิดอภิปรายและที่ประชุมได้มีมติให้ปิดอภิปรายแล้วลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ โดยวิธีการเรียกชื่อตามลำดับอักษรเพื่อให้ออกเสียงลงคะแนนรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่ละฉบับ เห็นว่า ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ประเด็นที่จะอภิปรายเพื่อจะนำไปสู่การลงมติก็น่าจะเป็นประเด็นว่าสมควรจะรับหรือไม่รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพียงประเด็นเดียว เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงของระยะเวลาที่ใช้ในการอภิปราย ก็เห็นได้ว่ารัฐสภาได้ใช้เวลาานพอสมควร ก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติปิดอภิปราย แล้วให้ลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ มิได้มีการรวบรัด ปิดการอภิปรายแล้วให้ลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแต่อย่างใด การปิดอภิปรายในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ จึงเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓๒ (๕) ข้อ ๔๗ (๒) และข้อ ๔๘ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง

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

ในประเด็นย่อนี้ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๐๒.๐๐ นาฬิกา หลังจากที่ประชุมได้รับหลักการในวาระที่หนึ่ง และตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับ นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง สมาชิกวุฒิสภา ได้เสนอญัตติขอให้กำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับ ภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ แต่นายอรรถพร พลบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอญัตติขอให้กำหนดเวลาการแปรญัตติภายใน ๖๐ วัน ภายหลังจากการอภิปราย ประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบองค์ประชุม ปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ประธานรัฐสภาจึงได้วินิจฉัยให้กำหนดเวลาการแปรญัตติเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ กล่าวคือ ภายใน ๑๕ วัน ต่อมาในการประชุมวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาลงมติ กำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับ โดยที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่มีมติเห็นด้วยกับกำหนดวันแปรญัตติ ๑๕ วัน และให้นับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ ได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งปรากฏว่า ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้ลงมติให้ใช้กำหนดเวลาในการเสนอคำแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ หากได้มีการลงมติให้กำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติไว้เป็นอย่างอื่นไม่ ดังนั้น จึงเห็นวาระระยะเวลาในการเสนอคำแปรญัตติจึงเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ คือ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ อันเป็นวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และสิ้นสุดในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๖ ระยะเวลาสิ้นสุดนั้นก็เป็นไปตามผลของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ นั้นเอง ไม่ได้มีการนับเวลาย้อนหลังแต่อย่างใด จึงเห็นว่า การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง

ประเด็นย่อยที่สาม การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) มาตรา ๓ ในวาระที่สอง เป็นรายวรรค ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ กำหนดว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้รัฐสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ดังกล่าวกำหนดให้มีการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ก็โดยมีความมุ่งหมายให้มีการพิจารณาอย่างมีลำดับขั้นตอน มีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกัน และเป็นการป้องกันมิให้เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขัดแย้งกันเอง ดังนั้น การที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาลงมติรายวรรคในมาตราที่มีหลายวรรคโดยไม่ได้ข้ามมาตรา ย่อมจะเกิดผลดีต่อการพิจารณามาตราที่มีหลายวรรคดังกล่าวให้เป็นที่ไปด้วยความละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น ทำให้เนื้อหาของमतราดังกล่าวและของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสอดคล้องต้องกัน เชื่อมโยงกัน และไม่ขัดแย้งกันเอง การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ในวาระที่สอง มาตรา ๓ เป็นรายวรรค จึงไม่ได้เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ และข้อ ๑๐๑ และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕

เมื่อพิจารณารายละเอียดประเด็นต่าง ๆ ตลอดจนเจตนารมณ์หลักและข้อเท็จจริงในสำนวนข้อกฎหมายทั้งหมดตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว เห็นว่า กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ยังไม่เข้าเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ อยู่ในหมวด ๙ คณะรัฐมนตรี เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญยิ่ง กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ทรงใช้อำนาจดังกล่าวทางคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร อำนาจในการทำหนังสือสัญญาจึงเป็นอำนาจอันสำคัญยิ่งที่คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจำต้องตระหนักและปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับแรก ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติหลักการของการทำหนังสือสัญญา ตามหลักการและแนวทางปฏิบัติของนานาอารยประเทศว่า อำนาจในการทำหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญานั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่หนังสือสัญญาที่มีความสำคัญนั้น ฝ่ายบริหารไม่อาจใช้อำนาจโดยลำพังได้ จะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบด้วย ซึ่งในอดีตหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญที่ฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ก็มีเพียงหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต กับหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาเท่านั้น ต่อมา เมื่อมีวิวัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล ก็ได้มีการเพิ่มประเภทของหนังสือสัญญาที่ฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นอีกประเภทหนึ่ง คือ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ เขตพื้นที่นอกอาณาเขตดังกล่าวก็เช่น เขตไหล่ทวีป เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นต้น และเมื่อโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ก็ได้มีการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีความสำคัญส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น โดยหลักการประชาธิปไตย จำเป็นที่การทำหนังสือสัญญาซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนควรได้มีส่วนร่วมในการได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นด้วย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งได้มีการกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น มีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญา มีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอ

กรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ อีกทั้งเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นด้วย โดยมีเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ คือ กำหนดหลักเกณฑ์การทำหนังสือสัญญาโดยให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการทำหนังสือสัญญา แต่หนังสือสัญญาประเภทที่มีความสำคัญก็ให้ฝ่ายนิติบัญญัติถ่วงดุลฝ่ายบริหารเพื่อให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบรัฐสภา โดยกำหนดให้สนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาประเภทที่มีความสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คณะรัฐมนตรีจะต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาในกรอบการเจรจา และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนและภายหลังการเจรจาก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญา

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการทำหนังสือสัญญานั้น ก็เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรอบคอบในการดำเนินการ โดยเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษา สงคราม อาณาเขต หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจ นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การค้า การลงทุน หรืองบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้เรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นประเด็นที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวมของประเทศ อันกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของมหาชน ซึ่งหากดำเนินการผิดพลาดจะมีผลผูกพันระยะยาวและยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ เพราะเป็นกรณีที่เป็นความผูกพันกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน จึงจะดำเนินการได้

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาในเรื่องสำคัญดังกล่าว ก็เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความโปร่งใส รอบคอบ และตรวจสอบได้ ด้วยการให้ฝ่ายบริหารแถลงเหตุผลที่จะดำเนินการให้สาธารณชนรับทราบ และรับฟังความคิดเห็นจากรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีความหลากหลายในสาขาอาชีพ ที่จะให้ความคิดเห็นในหลายแง่มุม เพื่อให้มีการนำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน อันจะนำไปสู่ข้อยุติที่เป็นประโยชน์กับประเทศชาติอย่างแท้จริง และยังให้ประชาชนได้มีโอกาสตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล อันเป็นการให้สิทธิโดยตรงกับประชาชนที่ควรมีสสิทธิตั้งรับข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญเช่นนี้ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันไม่ให้

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลใช้อำนาจโดยลำพัง ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อประเทศชาติ
ดังที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต

รัฐประกอบด้วย ดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล ซึ่งมีความสำคัญเท่าเทียมกัน
หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่ง ก็ย่อมขาดความเป็นรัฐโดยสิ้นเชิง ดังนั้น การทำหนังสือสัญญาที่มี
ความสำคัญต่อความเป็นรัฐ มีผลกระทบต่อดินแดนและอำนาจอธิปไตยหรือแม้แต่เขตพื้นที่นอกอาณาเขต
ที่ประเทศมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศก็เป็น
เรื่องสำคัญ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภานั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเป็น
สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจและความชอบธรรมในเบื้องต้นของรัฐบาลในการลงนามในหนังสือสัญญาว่า
ได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว อีกทั้งเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ
และอำนาจบริหารตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญโดยเพิ่มคำว่า “โดยชัดแจ้ง” ต่อท้าย
หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิ
อธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ก่อให้เกิดอำนาจตีความ
แก่ฝ่ายบริหารโดยการตีความอย่างแคบหรือการตีความอย่างจำกัดความ เพื่อให้หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับ
ความเห็นชอบของรัฐสภานั้นมีจำนวนน้อยที่สุด จึงเป็นการลิดรอนอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลของ
รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติให้ลดน้อยถอยลงไป การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อ
หลักการแบ่งแยกอำนาจและการรักษาดุลยภาพระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลเนื่องจากการกระทำดังกล่าว
อาจก่อให้เกิดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่รัฐบาลในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ อีกทั้งหาก
จะแปลความให้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๐
วรรคสอง ต้องปรากฏบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทย
มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยชัดแจ้งเสียก่อน
ก็จะไม่เกิดผลตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาก่อนที่
ฝ่ายบริหารจะไปแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศซึ่งจะเกิดปัญหาตามมาภายหลังได้

แม้เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ จะบัญญัติไม่ชัดเจนในเรื่อง “หนังสือสัญญาใด ... มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” แต่ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยให้มีกฎหมายกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาและกรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาไว้แล้ว ปัญหาในความไม่ชัดเจนและความไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติจึงมีน้อยลง และเจตนารมณ์ที่สำคัญในการร่างถ้อยคำดังกล่าวเพื่อต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ในการเจรจาของรัฐบาลด้านการค้าและการลงทุน อันมีผลกระทบโดยตรงต่อข้อได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้หนังสือสัญญานี้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

การที่ผู้ถูกร้องร่วมกันแก้ไขถ้อยคำโดยตัดคำว่า “หนังสือสัญญาใด ... มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ...” ออกไป โดยมีเหตุผลว่า มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนนั้น เป็นปัญหาในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร และเป็นผลให้กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้าและเกิดความเสียหายแก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น เห็นว่า หลักการและเหตุผลตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องนั้นปราศจากน้ำหนักและไม่อาจนำมาอ้างได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๔ ได้แก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนและความไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารไปแล้ว โดยการที่ให้มีกฎหมายกำหนดประเภท กรอบเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าวได้ และเมื่อพิจารณาผลกระทบที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าทำให้กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้าขึ้นนั้น เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ประชาชนอาจต้องได้รับความเสียหายและประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียไปหากรัฐบาลไปทำความตกลงระหว่างประเทศตามอำเภอใจย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดได้ว่าผลประการหลังเป็นที่เสียหายกับประเทศมากกว่า โดยอาจนำพาประเทศ

ไปสู่การสูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมและมีผลกระทบต่อการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศ อันเป็นผลให้ประชาชนต้องแบกรับภาระดังกล่าว

ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ จึงเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เหลือเพียงอำนาจตรวจสอบหนังสือสัญญาใดที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน เท่านั้น และเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญในประการอื่นทั้งหมด ซึ่งในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเรียกชื่อหนังสือสัญญาเหล่านี้เป็นอย่างอื่น เช่น หนังสือสัญญาหรือความตกลงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น จึงเป็นการทำลายดุลยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และเป็น การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ วรรคหนึ่ง

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น โดยคณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญา หรือการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีนำกรอบการเจรจาเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อน เป็นการกำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการจัดทำหนังสือสัญญานั้นมีความสำคัญผูกพันรัฐ ข้อมูลการทำสัญญา หรือกรอบการเจรจาจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่งที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงและขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อเป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดเนื้อหาในบทบัญญัติวรรคดังกล่าว เป็นการลดทอนอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๙๑ วรรคหนึ่ง

เมื่อพิจารณาการกระทำของผู้ถูกร้องซึ่งทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมายถึง การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ โดยมีเจตนาเพื่อเพิ่มอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกบองค์กรระหว่างประเทศให้ฝ่ายบริหารซึ่งส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมือง ที่ตนสังกัดอยู่ให้มีอำนาจมากขึ้นโดยปราศจากการตรวจสอบ จึงถือว่าไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของพวกพ้อง การกระทำของผู้ถูกร้อง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ในการรับฟังข้อมูล ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาอันมีความสำคัญก่อนที่หนังสือสัญญาดังกล่าวจะมีผลผูกพันตนด้วย อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับ ให้ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาวิชาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตัดเนื้อหาที่ให้สิทธิประชาชนในการรับฟังข้อมูล ตรวจสอบ และ แสดงความคิดเห็นในการจัดทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งตัดสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึง รายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศ เป็นการจำกัดสิทธิ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและทำลายความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๘๗

จึงเห็นว่า แม้กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ยังไม่เข้าเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกร้องร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘๗ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๒๙๑ วรรคหนึ่ง

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ