

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปตามมาตรา ๒๕๑ หรือไม่ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๑ มีปัญหาว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่

ประเด็นที่สี่ หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบ และทางการไต่สวน สรุปได้ว่า ในคดีนี้ ผู้ร้องทั้งห้ายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ โดยอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๖ ยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ โดยเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช รวม ๓ ฉบับ และเสนอญัตติดังกล่าวต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ แล้ว และผู้ถูกร้องที่ ๑ เห็นชอบให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาในวาระที่ ๑ ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ทั้ง ๓ ฉบับ และตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งจำนวน ๔๕ คน โดยถือเอาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา และในการพิจารณาวันที่ ๒ ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราและพิจารณาวันที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้ว ให้ออกไว้สิบห้าวันและกำหนดให้มีการออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ผู้ร้องทั้งห้าเห็นว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหกไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพราะมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมแต่เป็นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ มีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ผู้ร้องทั้งห้ายื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดแล้ว แต่ในระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาของอัยการสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ผู้ร้องทั้งห้ายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ขอให้สั่งเลิกการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังกล่าว ให้อับปรคการเมืองผู้ถูกร้องที่ ๓ (พรรคเพื่อไทย) และผู้ถูกร้องที่ ๔ (พรรคชาติไทยพัฒนา) และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ อัยการสูงสุดมีความเห็นจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า อัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำ

ตามมาตรา ๖๘ เนื่องจากข้อเท็จจริงยังไม่พอพียงว่ามีพฤติการณ์หรือการกระทำอันเป็นเหตุให้ต้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่ยังกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว”

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๘ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ห้ามบุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้บุคคลใดก็ตามที่ทราบว่ามีบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวให้มีสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หลักการนี้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ได้บัญญัติรับรองสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้เช่นกันในมาตรา ๖๘ โดยมีหลักการให้บุคคลใดจะใช้สิทธิตามบทบัญญัติมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏเหตุตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งที่มีบุคคลหรือพรรคการเมืองมีการกระทำโดยมีเจตนาเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มา

ซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองดังกล่าวโดยความหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ไม่อาจอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้โดยชอบ การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสองที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว” ขั้นตอนของการใช้สิทธิจึงเริ่มเมื่อมีผู้ทราบว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดมีการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บุคคลผู้ทราบเรื่องดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง จากนั้นอัยการสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องที่เสนอแก่ตน และมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยสั่งการต่อไป ผู้ที่ทราบการกระทำตามความในมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ ไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เนื่องจากกรณีที่ปรากฏมีการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง โดยมีเจตนาเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผลของการกระทำดังกล่าวย่อมกระทบต่อปวงชนชาวไทยเจ้าของอำนาจอธิปไตย ปวงชนชาวไทยซึ่งประกอบกันเป็นรัฐจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ประชาชนแต่ละคนไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแตกต่างกัน กรณีจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใดจะใช้สิทธิเฉพาะของตนเองในการป้องกันพิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วยการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เมื่อบุคคลใดทราบการกระทำดังกล่าวต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการตรวจสอบการกระทำนั้นเพื่อให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองข้อเท็จจริงเสียก่อนว่ามีมูลเหตุเพียงพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง หรือไม่ ประกอบกับอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายอาญา โดยเฉพาะการกระทำดังกล่าวยังเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นความผิดอาญาแผ่นดินด้วย มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงบัญญัติให้การเสนอเรื่องของอัยการสูงสุดต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยนั้นไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว และหากให้บุคคลผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้แล้ว อัยการสูงสุด

ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วดำเนินการอะไรต่อไม่ได้ ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของอัยการสูงสุดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ จากเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งเป็นผู้ทราบการกระทำที่ต้องเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่ามิบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำตามวรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ปรากฏว่ามีเจตนาให้อำนาจบุคคลใดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เมื่อข้อเท็จจริงของคดีนี้ฟังได้ว่า การยื่นคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าเป็นการยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง แม้ผู้ร้องทั้งห้าจะเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดแล้วและอยู่ในระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิจารณาของอัยการสูงสุดก็ตาม กรณีก็ไม่อาจทำให้ผู้ร้องทั้งห้ามีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคสอง โดยตรงได้

มีประเด็นที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ โต้แย้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีมาตราใดบัญญัติให้อำนาจ และบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง มิได้ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๑๕ มาตรา ๒๙๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(๒) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งซึ่งรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองซึ่งพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองซึ่งพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้น เพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กรณีหากปรากฏสภาพการณ์ของสังคมรัฐมีการเปลี่ยนแปลงทำให้บทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าว ประชาชนมีเจตนารมณ์ร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติวางหลักเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้าเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชนในช่วงเวลาใด ๆ ด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยหลักการแล้วผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะกำหนดผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ (๑๖) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อแตกต่างที่สำคัญจะเห็นได้

ตามมาตรา ๒๙๑ ที่กำหนดผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีจำนวนมากว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กระบวนการพิจารณาของรัฐสภากำหนดเป็น ๓ วาระ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการและในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่ ๑ ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สามต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐสภาไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ หากแต่ใช้อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตามที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการในลักษณะของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจจะตรวจสอบอำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการอาจใช้อำนาจปฏิเสธไม่บังคับรับรองบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญที่เห็นโดยชัดแจ้งว่าบัญญัติขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยคำร้องทั้งห้าที่ขอให้ตรวจสอบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ ได้

ประเด็นที่สอง กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปตามมาตรา ๒๙๑ หรือไม่ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกำหนดข้อห้ามตามมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ไว้แต่เฉพาะการห้ามเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ การกำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แสดงเจตนาไว้ชัดเจนว่าให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญได้ตราบท่าที่มีเนื้อหาไม่เข้าเงื่อนไขที่เป็นข้อห้าม โดยมีได้บัญญัติข้อห้ามในเรื่องอื่น รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๒๙๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๒ ครั้ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกความเป็นรายมาตรา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๑ ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ บัญญัติให้เพิ่มความเป็นหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึงมาตรา ๒๑๑ เอกนวิสติ ซึ่งมีเนื้อหาสาระให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ และในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอตามมาตรา ๒๑๑ ปันรส วรรคห้า และต่อมาได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งปรากฏได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยฉบับหนึ่ง จึงกล่าวได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับในอดีตได้เคยกระทำมาแล้ว

สำหรับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๖ ได้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช และผู้ถูกร้องที่ ๑ นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยดำเนินการตามที่มาตรา ๒๙๑ กำหนดไว้แล้ว และอยู่ในระหว่างรอการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ กำหนดแล้ว ส่วนการพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับกระทำได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มาตรา ๔ ที่ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๑๖ การจัดทำ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๙๑/๑ ถึง มาตรา ๒๙๑/๑๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยร่างมาตรา ๒๙๑/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งและคัดเลือก และกำหนดกรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไว้ในร่างมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขอันเป็นข้อห้ามที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง กำหนดไว้ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามมาตรา ๒๙๑ และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้

ประเด็นที่สาม การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ มีปัญหาว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่

เห็นว่า การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งห้ามมิให้บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อการกระทำความผิดกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีองค์ประกอบ ๓ ส่วน ดังนี้ ผู้กระทำคือ บุคคลซึ่งรวมถึงพรรคการเมืองตามความในวรรคสองด้วยการกระทำความผิดคือการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และเจตนาของการกระทำ คือ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ประกอบมาตรา ๑๓๖ (๑๖) และมีข้อกำหนดห้ามเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ ตามมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาตามคำร้องทั้งห้าฉบับอันเป็นประเด็นพิจารณาคดีนี้จึงมิได้เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดตามรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และไม่อาจแปลเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาซึ่งเสนอให้มีการแก้ไขให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เพราะประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะเป็นผู้ลงคะแนนออกเสียงประชามติตัดสินใจอันเป็นการกระทำที่รัฐสภาเคารพต่อเจตนารมณ์ของประชาชน ดังจะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีเนื้อหากำหนดข้อห้ามไว้ในร่างมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ ทั้งยังให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๗๗ คน และการให้ความคิดเห็นซึ่งกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทั่วทุกภูมิภาคในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ด้วย เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบด้วยการออกเสียงลงประชามติ และเมื่อมีประชามติเห็นชอบให้นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย และนำบทบัญญัติว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นอกจากนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากทางการไต่สวนได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ให้ถ้อยคำยืนยันต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๙๑/๑๓ วรรคสอง ในการพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำเสร็จสิ้นแล้วว่ามีลักษณะตามมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า หรือไม่ นั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ จะไม่ใช่

อำนาจวินิจฉัยโดยลำพังแต่จะตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ยอมรับและจะวินิจฉัย
เป็นไปตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าว
ยังคงยึดหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น
การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ จึงไม่มีปัญหาว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ
โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นที่สี่ หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุ
ให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการ
บริหารพรรคการเมืองหรือไม่

เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ ไม่เป็นเหตุ
ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีเหตุให้ต้องสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘
วรรคสาม และไม่มีเหตุสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสั่งยกคำร้องทั้งห้าฉบับ

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ