

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของนายจรรยา อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่ ๔ หากเป็นการกระทำที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖๘ บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

สั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๖๕ บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๑๓๖ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

๑๓๖

๑๓๖

(๑๖) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๑

มาตรา ๒๕๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(๒) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

พิเคราะห์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำความผิดย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ...” แล้ว เห็นว่า คำว่า “และ” ในบทบัญญัตินี้ เป็นการอธิบายถึงสิทธิของผู้ทราบการกระทำว่า ผู้ทราบการกระทำมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และผู้ทราบการกระทำก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำที่จะใช้สิทธิเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด หรือยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองโดยตรง หรืออาจจะใช้สิทธิทั้งสองประการก็ได้ ไม่มีข้อความตอนใดที่บัญญัติว่าผู้ทราบการกระทำมีสิทธิเพียงเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้นยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะมีจุดมุ่งหมายเช่นนั้นก็จะได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อม

ทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป” บทบัญญัติมาตรานี้ใช้ถ้อยคำว่า “เพื่อ” แสดงให้เห็นว่าประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินคดี จะดำเนินคดีเองโดยไม่ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดไม่ได้

เห็นได้ว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสอง ไม่มีข้อความใดที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ผู้ทราบการกระทำยื่นคำร้องผ่านอัยการสูงสุดเพียงช่องทางเดียวเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ เกี่ยวกับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ จึงไม่อาจที่จะตีความไปในทางที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ อีกทั้งหากตีความว่าผู้ทราบการกระทำจะต้องเสนอเรื่องผ่านอัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ก็จะเป็นบทบังคับให้อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทุกกรณีไม่ว่าคำร้องนั้นจะมีมูลหรือไม่มีมูล เพราะใช้คำว่า“และยื่น” หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนที่พยานฝ่ายผู้ถูกร้องปากนายอัคร จารุจินดา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เบิกความว่า “อัยการสูงสุดไม่ใช่แค่ให้รับเรื่อง...ผลของการตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้นก็คือการดูว่ามีมูลจริงหรือไม่และอัยการนั้นแหละเป็นคนยื่นคำร้อง” จากการเบิกความดังกล่าวเป็นการเบิกความเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียเองโดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด หากกฎหมายจะให้เป็นการผูกพันของอัยการที่พิจารณาแล้วจะยื่นหรือไม่ ก็จะต้องมีข้อความที่บัญญัติให้เห็นเป็นเช่นนั้น เช่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการ

ปฏิบัติดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป” หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๕ ที่บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏค่อนายทะเบียนหรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๕๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับแจ้งให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว”

สำหรับกรณีที่มีผู้เบิกความว่าตามคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๕๘ ของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่รับคำร้องของนายสุรพงษ์ โทวิจักขณ์ชัยกุล ว่าต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดก่อนนั้น กรณีตามคำสั่งดังกล่าวข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำขอไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เพราะได้ยื่นตรงขอยุบพรรคโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนของมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ในขณะนั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องทั้งห้าคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กำหนดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภาหลักที่สำคัญ คือการใช้อำนาจ

นิติบัญญัติ อันได้แก่การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ส่วนที่ ๖ ส่วนที่ ๗ และส่วนที่ ๘ หากการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้เช่นกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมไว้จึงจะกระทำได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๒๕๑ ดังกล่าว หากรัฐสภากระทำโดยเกินขอบอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่ฉบับเดิม จะมีผลเท่ากับเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้จึงมีอาจกระทำได้ แม้แต่ตามหลักกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ยังถือว่าการใช้อำนาจเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้น ถ้ากฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ และยังเป็นรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดก็ยิ่งต้องถือหลักเช่นนี้เหนือกว่ากฎหมายลำดับรองลงไป หากใช่เป็นไปดังคำเบิกความของพยานฝ่ายผู้ถูกร้อง ที่ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ หรือจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับก็ย่อมทำได้

อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการพัฒนาการเมืองของประเทศให้ก้าวหน้า ย่อมกระทำได้โดยการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ซึ่งอาจแสดงออกโดยการลงประชามติ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้รับฉันทามติจากปวงชนชาวไทยผ่านการลงประชามติก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหก อันมีผลเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ ๓ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องเพื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นไปโดยสอดคล้องถูกต้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่ ๒ แล้วว่า ในการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องอันมีผลเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งไม่เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกในการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น

ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำร้องและจากการไต่สวนพยานฝ่ายผู้ร้องได้ความว่า ประมาณต้นเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึงต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๖ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... และผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้มีมติเสียงข้างมากรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และมีมติเสียงข้างมากให้ผ่านการพิจารณาในวาระที่สอง และรอการลงมติในวาระที่สาม โดยการเสนอและลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ “หมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” เพิ่มมาตรา ๒๕๑/๑ ถึงมาตรา ๒๕๑/๑๖ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ “จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”

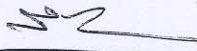
ส่วนจากการได้สวนพยานฝ่ายผู้ถูกร้อง ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องทั้งหก และพยานให้การสอดคล้อง ต้องกันว่า การดำเนินการเสนอและพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ของผู้ถูกร้องทั้งหกเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มี สภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เพื่อให้ประชาชนลงประชามติว่าจะเห็นชอบ กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าวหรือไม่ และการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับข้างต้นนั้นก็อยู่ บนเงื่อนไขว่าร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะกระทำมิได้ โดยมีมาตรการอันเป็น หลักประกันตามสมควรด้วยการให้ประธานรัฐสภาวินิจฉัยและให้รัฐสภาร่วมพิจารณาตรวจสอบ หากรัฐสภาตรวจสอบและวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันตกไป นอกจากนี้พยานของผู้ถูกร้อง คือ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภาได้ยืนยันว่า “ในฐานะผู้ที่มาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาย่อมมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ในฐานะประมุขของสถาบันนิติบัญญัติ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น การใช้อำนาจของประธานรัฐสภาตามความในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑/๑๓ นั้นจะไม่มีการใช้ ดุลพินิจแต่เพียงลำพัง แต่จะมีการตั้งคณะกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางจริง ๆ มาเป็นคณะกรรมการพิจารณาก่อนที่ประธานรัฐสภาจะใช้ดุลพินิจ” ทั้งนี้ เมื่อสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่เสร็จแล้วจะต้องจัดให้มีการทำประชามติก่อนว่าจะ รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งไม่แน่ว่าประชาชนชาวไทยทั่วไปจะรับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่หรือไม่ หากเสียงของประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่นั้นก็เป็นอันตกไป ตามความในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑/๑๓

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าการดำเนินการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีได้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ แต่เมื่อนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ในฐานะหัวหน้าพรรคเพื่อไทยและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งพยานฝ่ายผู้ถูกร้องทั้งหก

ได้เปิดความยืนยันอันเป็นลักษณะสัญญาประชาคมว่า ในการเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับว่าจะไม่จะต้องหมวดสถาบันพระมหากษัตริย์และหมวดที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประกอบกับแม้ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะได้มีบทบัญญัติถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังไม่อาจคาดเดาได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญจะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกมาโดยเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โครงสร้างการใช้อำนาจอธิปไตย หรือไม่ ในขั้นนี้จึงยังไม่อาจเห็นผลว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเป็นการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับปัจจุบัน หรือไม่ อีกทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเพียงวาระหนึ่งและวาระสองยังไม่ผ่านวาระสาม การที่ผู้ร้องทั้งห้าคาดว่าหากร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวผ่านวาระสามแล้ว มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาร่างรัฐธรรมนูญที่ดี และเกรงว่าประธานรัฐสภาจะใช้อำนาจดุลพินิจเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ก็ดี ถือเป็นการกระทำที่ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ดี จึงมีลักษณะเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าในขณะที่เหตุการณ์ยังไม่ถึง ยังไม่มีกรณีใดที่จะมายืนยันหนักแน่นชัดเจนว่าการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ของผู้ถูกร้องมีเนื้อหาเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอมาก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดทำให้ผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ได้ไปซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้สวนมายังรับฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

เมื่อการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหก มิได้เข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้องในประเด็นนี้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ในประเด็นที่ ๔ อีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหก อันมีผลเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเมื่อได้ วินิจฉัยแล้วว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกไม่เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้องทั้งห้าคำร้อง



(นายจรูญ อินทจาร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ