

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ศาลมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาเรื่องพิจารณาทั้งห้าสำนวนเข้าด้วยกันโดยให้เรียกฝ่ายผู้ร้อง พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ เป็นผู้ร้องที่ ๑ นายวันธงชัย ชำนาญกิจ ผู้ร้องที่ ๒ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๓ นายวิรินทร์ เทียมจรัส ผู้ร้องที่ ๔ และนายบวร ยสินทร ผู้ร้องที่ ๕ ฝ่ายผู้ถูกร้อง ให้เรียก ประธานรัฐสภา ในฐานะรัฐสภาเป็นผู้ถูกร้องที่ ๑ คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๒ พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๓ พรรคชาติไทยพัฒนา ผู้ถูกร้องที่ ๔ นายสุนัย จุลพงศธร กับคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๕ และ นายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๖ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการพิจารณาและวินิจฉัย

ประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยมี ๔ ประเด็น ดังนี้

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่
๒. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติม โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่
๓. การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้ เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่
๔. หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคแรก บัญญัติว่า

“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว” จึงเป็นกรณีที่ศาลสามารถตีความในบทบัญญัติมาตรานี้ได้ และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แยกไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติในส่วนนี้มีเจตนารมณ์ต้องการให้ประชาชนผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ มีสิทธิยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง หากกรณีมีมูลความผิดจริง อัยการสูงสุดสามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ และยังให้อำนาจพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญากับบุคคลที่กระทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย แต่ในขณะเดียวกันยังให้สิทธิประชาชนผู้ทราบการกระทำล้มล้างรัฐธรรมนูญ มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะต้องช่วยกันรักษารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมิให้ถูกทำลายหรือล้มล้าง หากทราบว่ามีกรกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยส่อไปในทางล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๖๘ (จากมาตรา ๖๓ เดิมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) ออกมาเป็นส่วนที่ ๑๓ เรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ แสดงถึงการเน้นย้ำความสำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมใช้สิทธิในการพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ ทั้งเหตุผลจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ขอปวงชนชาวไทย จงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้” จึงถือเอาคำปรารภเป็นส่วนหนึ่งของการตีความในบทบัญญัติ มาตรา ๖๘ นี้ด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ได้บัญญัติรับรองว่า บุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้ สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทยตามหลักนิติรัฐ เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะหวงแหนและรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ประกอบกับบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการล้มล้างการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง ประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ เมื่อผู้ร้องทั้งห้าอ้างว่า ได้ทราบการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกส่อไปในทางล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาและวินิจฉัยต่อไปได้

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ สามารถแก้ไข เพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่ เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๕๑ โดยมีหลักการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ ซึ่งหมายถึงรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แต่ต้องทำตามหลักเกณฑ์ และวิธีการในมาตรา ๒๕๑ (๑) ถึง (๗) ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ศาลเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ศาลไม่มี อำนาจไปวินิจฉัยถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าศาลซึ่งอยู่ในอำนาจของ ฝ่ายตุลาการเข้าไปก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยที่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจนแล้ว ในประเด็นที่ ๒ นี้มิได้ให้อำนาจศาล ที่เข้าไปตรวจสอบซึ่งแตกต่างจากกรณีตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญที่ให้ศาลเข้าไปมีอำนาจตรวจสอบ ได้ในกรณีที่มีการร้องต่อศาลว่ามีการกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ แม้ตั้งเป็นประเด็นไว้แต่เห็นสมควรไม่พิจารณาในประเด็นนี้ ส่วนข้ออ้างของ

ฝ่ายผู้ร้องที่ว่า ฝ่ายผู้ถูกร้องไม่มีอำนาจไปยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ทั้งฉบับโดยยกร่างขึ้นใหม่ได้นั้น ศาลได้ให้เหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้วว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลมีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบในประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งดังกล่าวได้ จึงไม่รับวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่ ๓ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๙๑ แห่งรัฐธรรมนูญนี้โดยเฉพาะมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้” ซึ่งผู้ตัดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๖ ร่วมกัน เสนอต่อร์รัฐสภาได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและมีมติรับหลักการแห่งญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมแสดงได้ว่ารัฐสภาแห่งนี้ได้พิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างรอบคอบถี่ถ้วนไม่มีข้อใดจะเป็นการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ทั้งขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐสภา จนผ่านวาระ ๑ และในวาระ ๒ เหลือแต่ขั้นตอนการลงมติในวาระ ๓ เท่านั้น และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยเฉพาะร่างในมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ที่ว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องยังคงหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด ส่วนข้ออ้างของฝ่ายผู้ร้องที่เห็นว่าการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่ฝ่ายผู้ถูกร้องเสนอขอแก้ไขเป็นการมอบหมายให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จำนวน ๙๙ คน ไปยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับตามมาตรา ๒๙๑/๑ จะเป็นการให้อำนาจกับ ส.ส.ร. ไปจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างไรก็ได้อันเป็นสิทธิของ ส.ส.ร. ที่จะกระทำโดยที่รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบได้นั้น ก็เป็นเพียงการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตซึ่งยังไม่เกิดขึ้น ทั้งการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการร่างของ ส.ส.ร. แล้วยังมีขั้นตอนที่ต้องนำไปให้ประชาชนทำประชามติว่าจะเห็นชอบกับ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ว่ายังให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้สิทธิที่จะตรวจสอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะรับเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศหรือไม่ โดยสรุปเห็นว่าการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ร่างดังกล่าว โดยเนื้อหาสาระและขั้นตอนการปฏิบัติไม่มีผลเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องของฝ่ายผู้ร่างดังกล่าวจึงเป็นแต่เพียงข้อห่วงใยกังวลเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าจะออกมาในลักษณะรูปแบบใดล้วนแต่เป็นข้อกังวลของฝ่ายผู้ร่างซึ่งเป็นเหตุการณ์ในอนาคต ศาลจะวินิจฉัยว่าเป็นการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้หรือไม่ เฉพาะกรณีเมื่อมีพฤติการณ์เกิดขึ้น โดยมีพยานหลักฐานรับฟังได้เป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้ง ในชั้นนี้เห็นว่าพยานหลักฐานของผู้ร้องยังไม่มีน้ำหนักและเหตุผลเพียงพอ คำร้องของผู้ร้องทั้งห้าจึงฟังไม่ขึ้น

เมื่อเห็นว่าฝ่ายผู้ร้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้โดยยังไม่มีพฤติการณ์เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ในประเด็นข้อที่ ๔ จึงไม่ต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งห้า

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ