

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

**ประเด็นวินิจฉัย**

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

**ความเห็น**

ศาลได้พิจารณาจากคำร้อง พยานหลักฐาน และความเห็นของผู้เชี่ยวชาญแล้ว เห็นว่า ประเทศที่ปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตย ย่อมปฏิเสธการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากความชอบธรรมทุกรูปแบบ แม้จะกล่าวอ้างบทกฎหมายใดมาเป็นฐานแห่งการใช้อำนาจนั้นสนับสนุนคำจูน แม้จะมีเสียงข้างมาก แต่หากละเลยหรือกดขี่ข่มเหงเสียงข้างน้อย โดยไม่ฟังเหตุผลจนไม่มีที่อยู่ที่ยืนให้เสียงข้างน้อยตามสมควรแล้วไซ้ จะกล่าวว่าเป็นการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยอย่างไรได้ การก็จะกลับกลายเป็นเผด็จการฝ่ายข้างมากขัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดเจน

หลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ต่างยืนยันชัดว่า ต้องป้องกันและยับยั้งการลุแก่อำนาจโดยกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน

โดยการตั้งมั่นอยู่บนหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยออกเป็นสามช่องทางหรือสามฝ่าย เพื่อให้ทั้งสามฝ่ายนี้อยู่ในสถานะที่จะถ่วงดุลทัดทานและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ มิใช่แบ่งแยกให้เป็นพื้นที่อิสระของแต่ละฝ่ายที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้ เพราะหากปล่อยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากการทักท้วง ถ่วงดุล หรือตรวจสอบกันแล้ว ย่อมเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งต่อการนำพาประเทศชาติให้เสื่อมโทรมลง เพราะความผิดหลงและกิเลสตัณหาของผู้ทรงอำนาจ

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้นำหลักนิติธรรมมากำกับการใช้อำนาจของทุกฝ่าย ทุกองค์กร และทุกหน่วยงานของรัฐ ว่าจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย ไม่อาจนำลายลักษณ์อักษรแห่งกฎหมายหรือเสียงข้างมากมาอ้างเป็นเหตุสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อความยิ่งใหญ่ของผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของปวงชนชาวไทยโดยรวม การใดก็ตามที่จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมลงของประเทศชาติหรือการวิวาทบาดหมางแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงระหว่างประชาชน การนั้นย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งก็คือ “รัฐธรรมนูญนี้” ตามมาตรา ๖๘ นั่นเอง การใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณี จึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริตฉ้อฉลมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นมิได้ เพราะมีเช่นนั้น บรรดาสุจริตชนส่วนใหญ่ในประเทศย่อมสูญเสียประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ ให้ไปตกอยู่แก่ผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม

หลักนิติธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นหลักการปกครองที่เป็นธรรมตามธรรมชาติ ความเป็นธรรมอันบริสุทธิ์ที่ปราศจากอคติ ความเป็นธรรมโดยไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในทางกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี ศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

หลักการของประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน มิใช่การปกครองตามความคิดของใครคนใดคนหนึ่ง มิใช่การปกครองโดยนักเลือกตั้งที่นำความคิดของคน ๆ นั้น

มาปฏิบัติ และมีใช้การปกครองเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ต้องเป็นการปกครองเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม ภายใต้หลักนิติธรรม ประชาธิปไตยจึงมิได้หมายถึงเพียงการได้รับเลือกตั้งหรือชนะการเลือกตั้งเท่านั้น เสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียงสะท้อนถึงความต้องการของผู้เลือกตั้ง แต่มิใช่การอนุญาตให้ผู้ชนะการเลือกตั้งใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้โดยปราศจากความถูกต้องภายใต้หลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติหลักการสำหรับการใช้ในการปกครองประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์และความสงบสุขของประเทศชาติและประชาชน ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม ตามที่ได้อารัมภบทไว้ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุนิติบุคคลร่วมกันของประชาชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”

เมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมดังกล่าวแล้ว สิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ไม่อาจถูกกลืนหรือล่วงละเมิดได้ ไม่ว่าโดยกฎหมายหรือการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรใด บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นไปอย่างถูกต้องเป็นธรรมตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แม้แต่ละฝ่ายจะมีอำนาจดำเนินการโดยอิสระ แต่ก็จะมีการดูแลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย การดำเนินงานที่เป็นอิสระของแต่ละฝ่ายย่อมต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์กรใดที่ดำเนินการเกินขอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง

โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติและหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นและประชาชนย่อมมีอำนาจและความชอบธรรมที่จะตรวจสอบการดำเนินการนั้นได้

ดังนั้น ถึงแม้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย จะมีอิสระในการดำเนินการภายในกรอบอำนาจหน้าที่ได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่มิใช่ว่า จะมีอิสระจนสามารถดำเนินการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ทุกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ และหากมีการกล่าวหาว่า องค์กรใดกระทำความผิดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่บัญญัติกฎหมายเองก็ตาม ก็ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งกระบวนการปฏิบัติและเนื้อหา ภายใต้หลักความสุจริต อันเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักนิติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ตามช่องทางและกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เพราะมิฉะนั้นแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่นอกกฎหมายจนสามารถทำตามอำเภอใจแม้จะผิดกฎหมายก็ตาม ซึ่งย่อมไม่ใช่ประชาธิปไตยที่แท้จริงที่ต้องปกครองโดยหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

คดีนี้ ผู้ร้องใช้สิทธิในฐานะประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และใช้สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง โดยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ อ้างว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง คำร้องของผู้ร้องเป็นการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามช่องทางและกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ได้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ในเบื้องต้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แต่ก็ได้หมายความว่า จะไม่ต้องอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญที่เป็นรากฐานแห่งระบอบการปกครอง ความดำรงคงอยู่ได้ของประเทศไทย และความสามัคคีกลมเกลียวของมวลหมู่มหาชนชาวสยามใด ๆ อีกเลย ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญ

ได้เคยให้คำแนะนำไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับมิใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากควรกระทำอย่างผลึผลามเช่นนั้นไม่ ควรจะต้องดำเนินการเป็นรายมาตรา เพื่อมวลหมู่มหาชนชาวสยามจะได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดความเห็นประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมได้จริง เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตราใด จะแก้ไขไปในทิศทางใด จึงจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นไปเพื่อสนองความคิดหรือความต้องการของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตรา จึงยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ ความสงบสันติสุขของประชาชน และบทบัญญัติอันเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอีกด้วย เช่น หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นต้น

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นหลักแห่งการปกครองประเทศที่ดีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการดำเนินการทั้งเนื้อหาและกระบวนการ ฉะนั้น กระบวนการตรากฎหมายจึงต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และกระบวนการซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติขั้นตอนและรายละเอียดไว้ ทั้งยังต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมด้วย

ประเด็นกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในคดีนี้ ผู้ร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภาได้ดำเนินการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่ชอบ โดยอ้างว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ส่งให้สมาชิกพิจารณาเป็นคนละฉบับกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่สมาชิกรัฐสภายื่นเป็นญัตติต่อประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ และสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งการพิจารณาเป็นไปโดยรวบรัดและลู่ลี้ลู่กลน ไม่ฟังเสียงฝ่ายข้างน้อย ไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสมาชิกผู้แปรญัตติ ผู้สงวนคำแปรญัตติ และกรรมาธิการผู้สงวนความเห็นจำนวนหนึ่ง ถูกตัดสิทธิอภิปรายตามที่แปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ และสงวนความเห็นไว้ กระทำการรวบรัดด้วยการปิดการอภิปราย ในขณะที่ยังมีผู้ขอแปรญัตติประสงค์จะอภิปราย และมีสมาชิกรัฐสภากระทำการทุจริตในการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ประจำตัว ออกเสียงลงคะแนนแทนกัน

เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนและข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งความเห็นของผู้เชี่ยวชาญแล้ว เห็นควรแยกพิจารณาเป็นประเด็นย่อย ๆ ดังนี้

(๑) ประเด็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ส่งให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณา เป็นคนละฉบับกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๓๑๐ ยื่นต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมท้ายคำร้องเปรียบเทียบกับต้นฉบับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เลขาธิการวุฒิสภาส่งต่อศาลประกอบด้วยคำเบิกความของนายสุวิจักขณ์ นาควิชะชัย เลขาธิการวุฒิสภา บันทึกถ้อยคำและคำเบิกความของนายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ประกอบกับรายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ครั้งที่ ๖๗ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ และรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภาแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร และคณะ ยื่นต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ มีการแก้ไขภายหลังจากที่ได้มีการยื่นให้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ของวุฒิสภา เป็นผู้ขอแก้ไข แต่นายสุวิจักขณ์ นาควิชะชัย เลขาธิการวุฒิสภา กลับเบิกความว่า จำไม่ได้ว่าใครเป็นผู้มาขอแก้ไข ซึ่งสอดคล้องกับการให้ถ้อยคำของนางบุษกร อัมพรประภา ผู้อำนวยการสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และนางสาวนงเยาว์ ประพิน นิตกรชำนาญการพิเศษ สำนักการประชุม ผู้รับผิดชอบเรื่องการยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในคดีนี้ ที่ให้ถ้อยคำไว้กับคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริต และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการผิดวิสัย เพราะข้อเท็จจริงเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดกฎหมาย และเป็นประเด็นที่สาธารณชนให้ความสนใจ จึงไม่น่าเชื่อว่า จะจำบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเดียวกันไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่เหตุการณ์เพิ่งจะผ่านมาไม่นาน และไม่ปรากฏว่ามีการขอแก้ไขเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้ง ๆ ที่เป็นการขอแก้ไขในสาระสำคัญ มิใช่เพียงการแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อยที่ไม่ทำให้เปลี่ยนสาระสำคัญ และนายสุวิจักขณ์ นาควิชะชัย ในฐานะเลขาธิการวุฒิสภาเองก็เบิกความในลักษณะบ่าเบี่ยงที่จะตอบคำถามว่า มิได้รู้เห็นเหตุการณ์ในช่วงเวลาที่มีการยื่นญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและช่วงเวลาที่มีการแก้ไข

เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องใหญ่ เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ เป็นความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาทุกคนที่ต้องดำเนินการโดยสุจริต โปร่งใส ตรงไปตรงมา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า มีการดำเนินการในลักษณะซ่อนเร้นชวนให้สงสัย น่าเชื่อว่ามีเจตนาฉ้อฉล ต้องการปิดบังตัวบุคคลผู้ที่แก้ไขเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยพลการ ก่อนที่จะเสนอให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ บรรจุเข้าวาระการประชุม ทั้งการแก้ไขเนื้อหาความในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญเช่นนี้ จะต้องทำให้โปร่งใส เป็นลายลักษณ์อักษร แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีคำร้องหรือหนังสือขอแก้ไขใด ๆ เลย ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ตามพยานหลักฐานที่ปรากฏว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ส่งให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณา มิใช่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ยื่นขอแก้ไข แต่เป็นฉบับที่ไม่ปรากฏว่า ผู้ใดเป็นผู้จัดทำขึ้น จึงมิได้เป็นกรณีที่รัฐสภาพิจารณาและมีมติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑

**(๒) ประเด็นการตัดสิทธิการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาที่ยื่นคำแปรญัตติ การอภิปรายของผู้สงวนคำแปรญัตติ และกรรมาธิการที่สงวนความเห็น เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมหรือไม่** เห็นว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เสียงข้างมากจะต้องรับฟังเสียงข้างน้อย และไม่อาจละเลยสิทธิประโยชน์ที่จะต้องจัดสรรให้แก่ฝ่ายข้างน้อยอย่างเป็นธรรม หากเสียงข้างมากใช้ความได้เปรียบจากการถือเสียงข้างมาก กระทำการโดยไม่รับฟังความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย หรือรับฟังความเห็นเพียงเพื่อให้เป็นพิธีการเท่านั้น เสียงข้างมากดังกล่าวย่อมกลายเป็นเผด็จการรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า เผด็จการโดยเสียงข้างมาก อันเป็นการปกครองที่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การดำเนินการโดยเสียงข้างมาก เช่นนั้นย่อมเป็นการกระทำเพื่อให้ได้อำนาจการปกครองโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะผู้ที่ได้ขอแปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการที่สงวนความเห็นไว้ ย่อมมีสิทธิที่จะอภิปรายแสดงความเห็นและให้เหตุผลในประเด็นที่ได้แปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือได้สงวนความเห็นไว้ สำหรับประเด็นนี้ ข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวนและจากการเบิกความต่อศาลในชั้นไต่สวน ปรากฏว่าในการพิจารณาวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ผลัดกันทำหน้าที่ประธานที่ประชุม ได้มีการตัดสิทธิผู้ขออภิปรายในวาระที่หนึ่ง และตัดสิทธิผู้ขอแปรญัตติ ผู้สงวนคำแปรญัตติ

และผู้สงวนความเห็น เป็นจำนวนถึง ๕๗ คน โดยอ้างว่าความเห็นดังกล่าว ขัดต่อหลักการ ทั้ง ๆ ที่ยังมีได้ ฟังการอภิปราย ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ใช้เสียงข้างมากในที่ประชุมปิดการอภิปราย เห็นว่า แม้การปิดการอภิปราย จะเป็นดุลพินิจของประธาน และแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติ ให้ปิดการอภิปรายได้ก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิ การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา หรือละเลยไม่ฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย การรวบรัดปิดการอภิปราย และปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง เป็นการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายข้างมาก โดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม

นอกจากนี้ ผู้ร้องยังอ้างอีกว่า การนับระยะเวลาในการแปรญัตติของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้อง โดยอ้างว่า เมื่อที่ประชุมพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้วเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ มีผู้เสนอ กำหนดเวลาในการขอแปรญัตติ ๑๕ วัน และ ๖๐ วัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมจะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภา พิจารณาลงมติว่า จะใช้กำหนดเวลาใด แต่ก่อนที่จะมีการลงมติ เกิดปัญหาเรื่ององค์ประชุมในขณะนั้น ไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงยังไม่ได้มีการลงมติ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งให้กำหนดเวลายื่นแปรญัตติ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการ แต่มีผู้ทักท้วง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้นัดประชุมอีกครั้ง ในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติให้กำหนดเวลาแปรญัตติ ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สรุปให้เริ่มต้นนับย้อนหลังไปโดยให้นับระยะเวลา ๑๕ วันตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้ระยะเวลาการแปรญัตติไม่ครบ ๑๕ วัน ตามมติที่ประชุม เพราะจะเหลือระยะเวลาให้สมาชิกวุฒิสภา เสนอคำแปรญัตติเพียง ๑ วัน เท่านั้น เห็นว่า การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกวุฒิสภาที่จะเสนอความคิดเห็น การแปรญัตติจึงต้องมีเวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะที่แน่นอน ในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การนับระยะเวลาในการแปรญัตติ ย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง ๑ วัน เป็นการดำเนินการ ที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และ วรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสองด้วย การกำหนดเวลาแปรญัตติ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง



(๓) ประเด็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาในคดีนี้ เป็นการพิจารณาโดยผู้มีส่วนได้เสียมีผลประโยชน์ทับซ้อน เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน การปฏิบัติหน้าที่จึงต้องโปร่งใส ตรงไปตรงมา ต้องยึดถือหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นแบบอย่างให้แก่ประชาชน ซึ่งรัฐสภาได้ออกกฎหมายบังคับให้องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ เช่น บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะต้องบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลที่ยึดถือปฏิบัติกันตลอดมา คือ ผู้ใดมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ทับซ้อนในประเด็นที่จะพิจารณา ผู้นั้นไม่สามารถแม้จะอยู่ร่วมการพิจารณาในที่ประชุมได้ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของรัฐผู้ตรากฎหมาย จึงยังต้องยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ได้เสนอแก้ไขที่มา คุณสมบัติ การพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา และวาระการดำรงตำแหน่ง โดยให้มีผลบังคับถึงสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวด้วย สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดจึงยอมเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในประเด็นที่พิจารณา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พิจารณาเอง ก็จะได้รับประโยชน์จากญัตติการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้สิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยไม่ต้องรอให้ล่วงพ้นระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันพ้นจากการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้ประโยชน์จากการให้บุพการี คู่สมรส หรือบุตรสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมและใช้สิทธิในการอภิปรายสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นนี้ด้วย ฉะนั้น ผู้ถูกร้องทั้งหมดที่เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมพิจารณาและลงมติ จึงยอมมีส่วนได้เสียและผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ และขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

(๔) ประเด็นสมาชิกรัฐสภาออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกรายอื่น โดยการใช้บัตรของผู้อื่นในการออกเสียงลงคะแนนแทนกัน เห็นว่า การออกเสียงลงคะแนนเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภา ผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน คือ ผู้ที่เข้าประชุมและอยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีการออกเสียงลงคะแนน ข้อเท็จจริงปรากฏจากแผ่นบันทึกภาพและเสียงที่ฝ่ายผู้ร้องเสนอต่อศาลประกอบด้วยแผ่นบันทึกภาพและเสียงที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาส่งต่อศาล ปรากฏว่า ทั้งภาพและเสียงพูดในแผ่นบันทึกภาพและเสียงทั้งสองชุดตรงกัน เป็นเหตุการณ์ในวันลงมติในวาระที่สองในชั้นแปรญัตติ ซึ่งภาพจากแผ่นบันทึกภาพ

และเสียงที่ฝ่ายผู้ร้องเสนอต่อศาล ปรากฏชัดว่า สมาชิกรัฐสภาผู้หนึ่ง ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ประจำตัวสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๔-๕ ใบ แสดงตนและออกเสียงลงคะแนน เมื่อพิจารณาประกอบกับคำให้การของนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ซึ่งยืนยันว่า เป็นผู้ดำเนินการให้มีการบันทึกภาพและเสียงด้วยเจตนาที่จะบันทึกภาพและเสียงการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์อันเป็นบัตรประจำตัวของสมาชิกรัฐสภาเฉพาะบุคคลในการออกเสียงลงคะแนนแทนกัน โดยยืนยันว่าผู้ที่ใช้บัตรของผู้อื่นออกเสียงลงคะแนนแทนกัน คือนายนิศร ทองธีราช ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ เมื่อพิจารณาคำเบิกความของนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ประกอบกับแผ่นบันทึกภาพและเสียงแล้ว ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า มีสมาชิกรัฐสภาออกเสียงลงคะแนนเสียงแทนกัน อันเป็นการกระทำทุจริตผิดกฎหมาย ขาดไว้จริยธรรม ขัดต่อหลักสุจริตและหลักนิติธรรมอย่างรุนแรง เป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐสภา อันเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ พุทธิกรรมที่ปรากฏเป็นการกระทำอย่างเปิดเผยในที่ประชุมรัฐสภา เป็นการกระทำอย่างย่ำใจ โดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย และไม่ยึดต่อการตรวจสอบ ไม่มีอารยประเทศเสรีประชาธิปไตยประเทศใดจะยอมรับการลงคะแนนเสียงแทนกันในรัฐสภาของประเทศได้ เพราะหากยอมรับให้มีการลงคะแนนเสียงในการประชุมรัฐสภาแทนกันได้ ย่อมเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกรัฐสภาขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ อันเป็นพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่ที่มีเกียรติและมีศักดิ์ศรี เป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเองและของรัฐสภา เนื่องจากการออกเสียงลงคะแนนเป็นสิทธิเฉพาะตัวที่สมาชิกแห่งรัฐสภาจะต้องเป็นผู้กระทำด้วยตนเอง ไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนกันได้ การลงคะแนนเสียงแทนกันด้วยการใช้บัตรประจำตัวของผู้อื่นในการลงคะแนน นอกจากจะเป็นการกระทำที่ไร้คุณธรรม ขาดจริยธรรมแล้ว ยังเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอย่างร้ายแรงอีกด้วย การลงคะแนนแทนกันเป็นสาระสำคัญของมติที่ประชุม ย่อมมีผลกระทบถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมตินั้น

เมื่อการออกเสียงลงคะแนนแทนกัน เป็นความผิดที่ไม่อาจยอมรับได้ เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ทั้งยังขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างชัดแจ้ง ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม จึงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมการประชุมให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้หลักนิติธรรม และข้อเท็จจริงเชื่อได้ตามที่นางสาวรังสิมา รอดรัศมี เบิกความยืนยันว่า ได้พยายามประท้วงแล้ว แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ กลับไม่ใส่ใจที่จะดำเนินการใด ๆ กับการออกเสียงลงคะแนนแทนกันอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

เป็นการกระทำที่ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ฐานะ และความรับผิดชอบของผู้นำขององค์กร ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาความถูกต้องเพื่อให้เป็นแบบอย่างอันดีแก่สาธารณชน การปล่อยปละละเลยให้มีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันในสถานที่อันทรงเกียรติและการละเว้นไม่ตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำความผิดเช่นนี้จึงเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง เป็นการส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างร้ายแรง และมีผลทำให้มิตที่มีผู้ออกเสียงลงคะแนนแทนกันนี้ไม่สมบูรณ์และไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องสมควรดำเนินการกับผู้กระทำความผิดกฎหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณธรรม จริยธรรมและความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อรักษาเกียรติและศักดิ์ศรีของวุฒิสภาให้เป็นแบบอย่างที่ดีสืบต่อไป

ประเด็นที่สอง นอกจากกระบวนการพิจารณาดังกล่าวแล้ว ยังมีประเด็นเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่ผู้ร้องอ้างว่า ขัดต่อหลักนิติธรรม จึงเห็นควรพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผู้ร้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น มีเนื้อหาสาระสำคัญ เป็นการแก้ไขคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา โดยเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาสาระในหลายประเด็น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้บุคคลใดได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ร่างขึ้นโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขหลักการในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งในสัดส่วนที่ทัดเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วน ทุกสาขาอาชีพ ได้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างรอบคอบ ทั้งยังได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นอิสระจากการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ห้ามบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและกำหนดเวลาห้ามเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นเวลาห้าปี เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นองค์การตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และถ่วงดุลอำนาจกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในกรณีที่ถูกล่าม اتهامผิดวินัยร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๐ เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติห้ามความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันดังกล่าว เพราะหากยอมให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ย่อมไม่อาจหวังได้ว่า จะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา อันเป็นการขัดกับ หลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนี้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ เป็นการแก้กลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้ว ในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลม เสี่ยงต่อการสูญเสียสันติภาพและสามัคคีธรรมของมวลหมู่มหาชนชาวสยาม เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้อง สภาของครอบครัว และสภาผิวเมีย สูญเสียสถานะและศักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่ การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมขององประชาหลากหลายอาชีพ เป็นการกระทบต่อการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้ กลับมีโอกาสดำรงซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียง แสดงประชามติของมหาชนชาวสยาม

นอกจากนี้ การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งเพียงทางเดียว อันมีที่มา เหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกัน ไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระ ซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา เป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป

การแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภา

ต้องสูญเสียไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ โดยรวบรัดให้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ที่จะต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อน ซึ่งขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจอันเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ โดยอาศัยเสียงข้างมาก ปราศจากการตรวจสอบ

อาศัยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า การดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้กรรทั้งหมัดในคดีนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม และมาตรา ๓ วรรคสอง ที่มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญ ขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้กรรจำนวนหนึ่งได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ผู้กรรทั้งหมัดเลิกการกระทำใด ๆ ที่อาจมีขึ้นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้อีกต่อไป

ส่วนที่ผู้กรรที่ ๑ ขอให้ยุบพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าว นั้น เห็นว่า การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและการพิจารณาลงมติดังกล่าว ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้กระทำในนามของพรรคการเมือง จึงยังไม่เข้าเงื่อนไขที่จะกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม และวรรคสี่ จึงให้ยกคำร้องในส่วนนี้

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ