

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ 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

มีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กรทางการเมือง กล่าวคือ เป็นอำนาจที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญ จากนั้นรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้สถาปนาระบอบการเมืองและองค์กรทางการเมืองทุกองค์กรขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่มีอยู่ก่อน และเป็นอำนาจอันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ และในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นผู้สร้างองค์กรที่ใช้ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ และศาลใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งองค์กรดังกล่าวเหล่านี้ล้วนถูกจัดตั้งและได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจขององค์กร

เหล่านี้จึงถูกจำกัดการใช้อำนาจทั้งในรูปแบบและเนื้อหา จึงส่งผลให้การใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้น เมื่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ก่อตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย การตีความรัฐธรรมนูญจึงต้องดูเจตนารมณ์ของอำนาจก่อตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นสำคัญ เนื่องจากอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่เปลี่ยนแปลงองค์กรและกระบวนการทางการเมืองที่รับมอบมาจากอำนาจตรารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการย้ำให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีมาตรการสำคัญที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงยากที่จะแก้ไขได้ง่ายกว่าการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งมีรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการไว้

จากการที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงประชามติ โดยประชาชน และหลักนิติรัฐที่ยอมรับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพราะประเทศไทยได้ยึดถือหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitution) หารือหลักสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ไม่

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์ ด้วยเหตุที่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจาก “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นอำนาจของมติมหาชน เมื่อรัฐธรรมนูญได้ถือกำเนิดมาจากมติมหาชนหรือประชามติแล้ว ก็ได้สร้างองค์กรทางการเมืองตลอดจนระบบการบริหารการปกครองต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรนิติบัญญัติด้วย เหตุนี้อำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้

รัฐธรรมนูญ และจะใช้อำนาจดังกล่าวไปแก้ไขเพิ่มเติมที่ขัดต่อหลักการหรือสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ที่ให้กำเนิดไว้ได้อย่างไร

มีประเด็นพิจารณาต่อไป ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง วิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... (ประเด็นการแก้ไข ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องมีนางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพยานบุคคลของผู้ร้องที่ ๒ และผู้ร้องที่ ๔ ประจักษ์พยานผู้เห็นเหตุการณ์มาเบิกความประกอบ พยานหลักฐานสำคัญ คือ แผ่นวีดิทัศน์ที่บันทึกภาพเหตุการณ์ขณะที่นายนิรศ ทองธิราช ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและออกเสียงลงคะแนนประมาณสามถึงสี่ใบ หมุนเวียนสอดเข้าไปในเครื่องอ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตนติดต่อกันหลายครั้ง แสดงให้เห็นว่า มีสมาชิก วุฒิสภาบางคนใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่นในเครื่องออกเสียงลงคะแนนระหว่าง ที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่สอง ซึ่งพยานปากนี้ ได้เบิกความประกอบคลิปวีดิทัศน์รวม ๓ ตอน เพื่อยืนยันว่าในขณะนั้นได้มีบุคคลตามที่ปรากฏใน คลิปวีดิทัศน์กระทำการอันมีพิรุช กล่าวคือ มีการใช้บัตรแสดงตนอิเล็กทรอนิกส์ใส่เข้าไปในเครื่อง ออกเสียงลงคะแนนและกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมติคราวละหลายครั้งหลายใบ ซึ่งโดยปกติแล้ว บัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ยืนยันหรือแสดงตนและลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภานั้นจะมีประจำตัวคนละหนึ่งใบ และมีบัตรสำรองอีกคนละหนึ่งใบ รวม ๒ ใบ ประกอบกับเสียงที่ปรากฏในคลิปวีดิทัศน์ขณะกระทำการ ดังกล่าว ก็สอดคล้องกับเสียงที่ปรากฏในแผ่นวีดิทัศน์บันทึกถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภาและรายงาน การประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาญัตติ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามที่ระบุไว้ในคำร้อง อีกทั้งพยานบุคคล ปากนี้ยังได้เบิกความยืนยันข้อเท็จจริงว่า สามารถจดจำนายนิรศ ทองธิราช ผู้ถูกร้องรายนี้ได้เป็นอย่างดี

เพราะรู้จักกันมาเป็นเวลาร่วมสิบปี โดยไม่มีเหตุโกรธเคืองเป็นการส่วนตัวกันมาก่อนแต่อย่างใด เห็นได้ว่าการกระทำเช่นนี้มีลักษณะที่ผิดปกตวิสัย พฤติการณ์ของสมาชิกรัฐสภาในการใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์ ข้อเท็จจริงจึงฟังเป็นที่ยุติว่า มีสมาชิกรัฐสภา คือ ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ ได้ใช้บัตรแสดงตนและลงมติในระบบอิเล็กทรอนิกส์แทนผู้อื่นในระหว่างที่มีการพิจารณาญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเกิดขึ้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายไว้ประการหนึ่งว่า สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา การแสดงตนจึงถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตน ในการประชุมแต่ละครั้ง และในการประชุมพิจารณาแต่ละครั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียงเท่านั้น ซึ่งกระบวนการออกเสียงลงคะแนนถือเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนผู้อื่นในการลงมติในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรการระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา การกระทำดังกล่าวจึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่มีผลทำให้ฝ่ายผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์ในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างรวดเร็วตามความประสงค์ โดยที่สมาชิกรัฐสภาบางคนสามารถใช้สิทธิแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนเพื่อมีมติด้วยบัตรแสดงตนและลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์แทนผู้อื่นซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาแต่ไม่อยู่ในที่ประชุมได้ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทบต่อความเชื่อมั่นและไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่มีความสำคัญยิ่งของประเทศ เมื่อการกระทำอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวไม่ชอบด้วยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียแล้ว กรณีจึงทำให้กระบวนการในการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในขั้นตอนต่อมาต้องเสียไปทั้งหมดด้วย

ประเด็นย่อยที่สอง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ประเด็นการแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา) ที่ใช้พิจารณาในการประชุมร่วมกันของสมาชิกรัฐสภาเป็นฉบับเดียวกันกับที่ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการเสนอญัตติ ข้อ ๒๙ ถึงข้อ ๓๙ ได้กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการเสนอญัตติในการประชุมรัฐสภา โดยมีหลักการว่า ญัตติทั้งหลายต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานรัฐสภาและต้องมีสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่าสิบคน แต่ญัตติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ไม่ต้องมีผู้รับรอง สำหรับญัตติที่บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาแล้ว หากผู้เสนอญัตติจะถอนญัตติหรือจะแก้ไขเพิ่มเติม หรือจะถอนชื่อจากการเป็นผู้ร่วมกันเสนอ หรือผู้รับรองจะถอนการรับรองญัตติ จะต้องได้รับความยินยอมของที่ประชุมรัฐสภา และในการขอถอนคำแปรญัตติจะกระทำเมื่อใดก็ได้ แต่การขอแก้ไขเพิ่มเติมคำแปรญัตติจะกระทำได้เฉพาะภายในกำหนดเวลาแปรญัตติ

เมื่อพิจารณาในประเด็นกระบวนการเสนอญัตติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) แล้ว จะเห็นได้ว่า ญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนปรากฏว่า ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภานายอุดมเดช รัตนเสถียร และคณะ เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ เป็นคนละฉบับกับที่สำเนาแจกจ่ายให้แก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อใช้ประกอบการประชุมร่วมของรัฐสภา ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ โดยที่ไม่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้ร่วมเสนอญัตติได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมญัตติที่ตนยื่นไว้ดังกล่าวต่อประธานรัฐสภาแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่า ญัตติ

ที่สำเนาแจกจ่ายให้แก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อใช้ประกอบการประชุมร่วมของรัฐสภาเป็นญัตติคนละฉบับกัน อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑)

ประเด็นย่อยที่สาม กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมวาระที่หนึ่ง และวาระที่สอง มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หรือไม่

เห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ประกอบมาตรา ๑๓๗ ได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ว่า การประชุมรัฐสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕๒ ประกอบข้อ ๑๖ กำหนดหลักการสำคัญไว้ว่า ในการประชุมและการลงมติของรัฐสภานั้นจะต้องมีสมาชิกรัฐสภาครบองค์ประชุม และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๗ กำหนดหลักการไว้ว่า กรณีที่สมาชิกรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุม ประธานรัฐสภาจะสั่งให้เลื่อนการประชุมรัฐสภาไปก็ได้

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนพบว่า เมื่อที่ประชุมพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว มีผู้เสนอกำหนดเวลาในการขอแปรญัตติสิบห้าวัน และหกสิบวัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมจะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณา ลงมติว่า จะใช้กำหนดเวลาใด แต่เมื่อผู้ถูกร้องที่หนึ่งได้ตรวจสอบองค์ประชุม แต่องค์ประชุมไม่ครบเนื่องจากสมาชิกรัฐสภาจำนวนมากได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว กรณีจึงไม่อาจดำเนินการให้มีการลงมติได้ การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ วินิจฉัยว่า เมื่อองค์ประชุมไม่ครบก็ต้องถือเอากำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายในสิบห้าวันตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ และได้สั่งปิดการประชุมในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ เวลา ๐๒.๑๕ นาฬิกา เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ดำเนินการชั้นพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการ ซึ่งเป็นการพิจารณาต่อเนื่องในคราวเดียวกัน โดยได้มีการกำหนดวันนัดประชุมคณะกรรมการในวันเดียวกันเวลา ๑๑.๐๐ นาฬิกา การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ วินิจฉัยว่า เมื่อองค์ประชุมไม่ครบก็ต้องถือเอา ในเรื่องนี้กำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายในสิบห้าวัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ และสั่งปิดการประชุมนั้น ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ เนื่องจากข้อเท็จจริงในขณะนั้นปรากฏอย่างชัดแจ้งแล้วว่าองค์ประชุมไม่ครบผู้ถูกร้องที่ ๑ ควรจะต้องรอให้สมาชิกรัฐสภามาครบองค์ประชุมก่อนจึงจะทำการลงมติเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเวลาในการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การกระทำในลักษณะดังกล่าว จึงเป็น

การดำเนินการด้วยความเร่งรีบ เป็นการผูกขาดการใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุสมควร นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้นัดประชุมร่วมกันของรัฐสภาอีกครั้งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา เพื่อลงมติกำหนดเวลาในการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเสียงข้างมากก็ได้มีมติเห็นด้วยกับการกำหนดวันแปรญัตติสิบห้าวัน โดยกำหนดให้นับย้อนหลังเริ่มตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ แทนที่จะเริ่มนับแต่วันที่มีการลงมติ คือ วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้กำหนดเวลาในการยื่นคำแปรญัตติถูกรวบรัดให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๖ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยในการอภิปรายโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ประกอบมาตรา ๑๓๗

ประเด็นย่อยที่สี่ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นการกระทำโดยผู้มีส่วนได้เสียและมีประโยชน์ทับซ้อน หรือไม่

เห็นว่า ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งสมาชิกรัฐสภานั้น จะต้องแยกผลประโยชน์ส่วนตนออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมออกให้ชัดเจน เพราะความต้องการส่วนตนของสมาชิกรัฐสภาอาจไปขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

เมื่อพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของนายนิคม ไวยรัชพานิช ผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะประธานวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รองประธานรัฐสภา นั้น จากการไต่สวนพบว่า ระหว่างที่มีการดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาได้กระทำการที่มีลักษณะให้สมาชิกรัฐสภาเร่งรีบและรวบรัดในการแปรญัตติและลงมติในการประชุมรัฐสภาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในหลายมาตราโดยเฉพาะประเด็นการยกเลิกลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๖) (๗) และ (๘) เกี่ยวกับระยะเวลาห้าปีแล้วเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นใด เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันทีโดยไม่ต้องเว้นวรรคทางการเมือง ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นสมาชิกวุฒิสภา การแก้ไขดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ส่วนตนซึ่งถือเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทำให้ขาดความเป็นกลางในการที่

จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ แสดงให้เห็นถึงการขัดกันของการปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมายในฐานะองค์กรรัฐสภา และขัดต่อหลักนิติธรรมอันนำไปสู่กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นย่อยที่ห้า การตัดสิทธิไม่ให้ผู้ส่งวนคำแปรญัตติและกรรมาธิการเสียงข้างน้อยผู้ส่งวนความเห็น จำนวน ๕๗ คน อภิปราย เป็นการกระทำที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ หรือไม่

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนได้ความว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมได้วินิจฉัยตัดสิทธิการอภิปรายสมาชิกรัฐสภาผู้ส่งวนคำแปรญัตติและกรรมาธิการเสียงข้างน้อยผู้ส่งวนความเห็น จำนวน ๕๗ คน โดยอ้างว่าคำแปรญัตติและการส่งวนความเห็นของสมาชิกและกรรมาธิการเสียงข้างน้อยดังกล่าวขัดต่อหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เห็นว่า สมาชิกผู้ส่งวนคำแปรญัตติหรือการส่งวนความเห็นไว้ควรที่จะต้องได้รับโอกาสในการอภิปรายชี้แจงแสดงเหตุผลอย่างครบถ้วน ซึ่งสิทธิในการอภิปรายสนับสนุนคำแปรญัตติของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาวาระที่สอง เป็นเอกสิทธิ์ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องมีการดำเนินการอย่างถูกต้องและครบถ้วน เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ตัดสิทธิการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาผู้ส่งวนคำแปรญัตติและกรรมาธิการเสียงข้างน้อยผู้ส่งวนความเห็น มีผลทำให้กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง เป็นไปโดยมิชอบ การที่ที่ประชุมรัฐสภาได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม จึงถือได้ว่า เป็นกระบวนการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๒)

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนฟังได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีเนื้อหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะร่างมาตรา ๕ ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๕ ของรัฐธรรมนูญ และให้ใช้ความในร่างมาตรา ๕ แทน ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการตัด (๕)

ของมาตรา ๑๑๕ ออก ทำให้บุคคลที่เป็นบุพการีคู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แก้ไข (๖) ของมาตรา ๑๑๕ มีผลทำให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือเคยดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองมาแล้วสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันทีโดยไม่ต้องเว้นวรรคทางการเมืองห้าปี แก้ไข (๗) ของมาตรา ๑๑๕ มีผลทำให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที และแก้ไข (๘) ของมาตรา ๑๑๕ มีผลทำให้บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ต่อเนื่องทันที นั้น

เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบบุคคลในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขอันเป็นลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ตามร่างมาตรา ๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ทำให้บุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ จะส่งผลกระทบต่อการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่มุ่งหมายให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง โปร่งใส ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ตกอยู่ภายใต้ผูกมัดแห่งอาณัติหรือความครอบงำจากการแทรกแซงของบุคคลภายในครอบครัวเดียวกันได้ การแก้ไขความในมาตรา ๑๑๕ (๖) ให้เหลือเพียง “ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง” และตัดข้อความส่วนที่ว่า “หรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” ออกไป การแก้ไขความในมาตรา ๑๑๕ (๗) ให้เหลือเพียง “ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” โดยตัดข้อความส่วนที่ว่า “และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” ออก อีกทั้งแก้ไขความในมาตรา ๑๑๕ (๘) ให้เหลือเพียง “ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น” โดยตัดข้อความส่วนที่ว่า “หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี” นั้นเห็นว่า การแก้ไขดังกล่าวจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญที่มุ่งสร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในการตรวจสอบและถ่วงดุลกระบวนการนิติบัญญัติ เสียความสมดุลลงไป เนื่องจากการยกเลิกลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๑๕ (๖) (๗) และ (๙) เกี่ยวกับระยะเวลาห้าปีนั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นใด เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที ทำให้เกิดการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น โดยอาศัยกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเมืองหรือพรรคการเมือง ซึ่งฐานเสียงทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นฐานเสียงเดียวกัน เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงและครอบงำการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาได้โดยง่าย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อดุลยภาพในการทำหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบัน นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และส่งผลกระทบต่อระบบการพิจารณากลับกรอกระบวนกรในการพิจารณาร่างกฎหมายที่อาจถูกแทรกแซงได้จากฝ่ายบริหาร

พฤติกรรมการดำเนินการของผู้กรอกรั้งหมัดในการแก้ไขรัฐธรรมนุญในครั้งนี้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักสุจริต มุ่งที่จะกระทำการทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐ เป็นการทำลายระบบการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ร่างรัฐธรรมนุญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงมีเนื้อหาเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิถีทางที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญนี้ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

การที่มีผู้ประกาศไม่ยอมรับอำนาจศาล ย่อมแสดงได้ว่าไม่ยอมรับอำนาจอธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนี้โดยทางศาลอันอาจหมายถึงการกระทำที่ไม่สุจริต มุ่งหมายก่อให้เกิดความปั่นป่วนและกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน เป็นการก้าวล่วงกฎหมายรัฐธรรมนุญและกฎหมายอาญาของแผ่นดิน นับเป็นการก่อความไม่สงบขึ้นในแผ่นดินอย่างชัดแจ้งในลักษณะหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมด เป็นการประชุมพิจารณาญาติแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๒๙๑ (๑) และ (๒)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... (ประเด็นการแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา) ของฝ่ายผู้ถูกร้อง ทั้งหมดเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการกระทำที่ต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ