

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๕๕/๒๕๕๖

วันที่ ๘ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง มีข้อพิจารณาว่ากระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ เห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทำนองเดียวกันอีก ๒ ฉบับ คือ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ ขึ้นมาพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการรวมกันไปกับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐ ของสมาชิกวุฒิสภา แต่ให้ลงมติในวาระรับหลักการในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับ โดยจะใช้เวลาอภิปรายทั้งหมด ๓๘ ชั่วโมง ประกอบด้วยสัดส่วนฝ่ายรัฐบาล ๑๕ ชั่วโมง ฝ่ายค้าน ๑๕ ชั่วโมง และสมาชิกวุฒิสภา ๘ ชั่วโมง ในการประชุมดังกล่าวมีการสั่งพักประชุมเวลา ๒๒.๕๗ นาฬิกา ต่อมาการประชุมต่อในเวลา ๐๙.๕๔ นาฬิกา ของวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖ และปิดประชุมเวลา ๒๒.๐๓ นาฬิกา และประชุมต่อในเวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ของวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ เมื่อการอภิปรายดำเนินมาจน

ได้เวลาพอสมควรแล้วที่ประชุมได้มีมติให้ปิดอภิปรายแล้วลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการโดยวิธีการเรียกชื่อตามลำดับอักษรเพื่อให้ออกเสียงลงคะแนนในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับ

ประเด็นการปิดอภิปรายดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ว่า “ข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวนและจากการเบิกความต่อศาลในชั้นไต่สวน ปรากฏในการพิจารณาวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ผลัดกันทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้มีการตัดสิทธิผู้ขออภิปรายในวาระที่หนึ่ง ...โดยอ้างว่าความเห็นดังกล่าวขัดต่อหลักการ ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้มีการฟังการอภิปราย ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ใช้เสียงข้างมากในที่ประชุมปิดอภิปราย เห็นว่า แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธาน และแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา หรือละเลยไม่รับฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายข้างมากโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ...”

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปอีกว่า การกำหนดวันแปรญัตติชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่ฟังยุติว่า ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ของวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๐๒.๐๐ นาฬิกา หลังจากที่ที่ประชุมได้รับหลักการในวาระที่หนึ่งและตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๓ ฉบับแล้ว (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗) นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง สมาชิกวุฒิสภา ได้เสนอญัตติขอให้กำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๓ ฉบับ ภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ แต่นายอรรถพร พลบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอญัตติขอให้กำหนดภายใน ๖๐ วัน ภายหลังจากการอภิปราย ประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบองค์ประชุม ปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ประธานจึงได้วินิจฉัยให้กำหนดเวลาการแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ ต่อมาในการประชุมวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาลงมติกำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าว โดยที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่มีมติเห็นด้วยกับกำหนด

วันแปรญัตติ ๑๕ วัน และให้นับจากวันที่รัฐสภามีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือนับแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

การกำหนดวันแปรญัตติในคดีนี้ได้พิจารณารวมไปกันกับฉบับแก้ไขบทบัญญัติที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไปแล้วตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ในการวินิจฉัยประเด็นการกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ศาลได้วินิจฉัยว่า “การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความเห็น การแปรญัตติจึงต้องมีเวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การนับระยะเวลาในการแปรญัตติย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง ๑ วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ด้วยการกำหนดเวลาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง”

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประเด็นข้อที่สองมีว่า การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

มาตรา ๑๙๐ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณ

ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช มาตรา ๑๙๐ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยชัดแจ้ง หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาหรือมีบทให้เปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญา และการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) และ (๒) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับเรื่อง”

ในวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๑๙๐ นั้น มิได้มีการแก้ไข ส่วนในวรรคสองนั้น ได้เพิ่มเติมคำว่า “โดยชัดแจ้ง” การเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวนี้ เห็นว่า การทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญต่อประเทศต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภานั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงก่อให้เกิดอำนาจและความชอบธรรมในเบื้องต้นแก่รัฐบาลในการลงนามในหนังสือสัญญาว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว และเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามหลักการปกครองแบบรัฐสภา การที่ผู้ถูกร้องได้เพิ่มเติมคำว่า “โดยชัดแจ้ง” จึงก่อให้เกิดอำนาจตีความแก่รัฐบาลโดยการตีความอย่างแคบหรือการตีความอย่างจำกัดความ เพื่อให้หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภานั้นมีจำนวนน้อยที่สุดอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจึงลดน้อยถอยลงไป การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและการรักษาดุลยภาพระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลเนื่องจากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่รัฐบาลในการทำหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจำกัดอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาอันเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารในการอ้างความชอบด้วยกฎหมายในการทำสัญญาผูกพันประเทศเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓ ทั้งหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติธรรม

นอกจากนี้ในมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ยังได้มีการแก้ไขโดยตัดคำว่า “หนังสือสัญญาใด ... มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพัน

ด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ...” ออกไปโดยมีเหตุผลว่า มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนนั้นเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารและเป็นผลให้กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้า และเกิดความเสียหายแก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น เห็นว่า ผู้ถูกร้องไม่อาจอ้างได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๔ ได้แก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนและความไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารไปแล้ว โดยการที่ให้มีกฎหมายกำหนดประเภท กรอบเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าวได้ และเมื่อพิจารณาผลกระทบต่อผู้ถูกร้องอ้างว่าทำให้กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้า นั้น เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ประชาชนอาจต้องได้รับความเสียหายและประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียไปหากรัฐบาลไปทำความตกลงระหว่างประเทศตามอำเภอใจ ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดได้ว่าผลประการหลังเป็นที่เสียหายกับประเทศมากกว่า ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ จึงเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐสภาอันเป็นองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เหลือเพียงอำนาจตรวจสอบหนังสือสัญญาใดที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน เท่านั้น และเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการทำสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญในประการอื่นทั้งหมด จึงเป็นการทำลายดุลยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ส่วนมาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย” ได้ถูกตัดออกไป และแก้ไขถ้อยคำในวรรคสี่ ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนา

ให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น ...”
เป็น “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญา ...”

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น โดยคณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วยเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามมาตรา ๓ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญา หรือการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีนำกรอบการเจรจาเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อน เป็นการกำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรทางฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นมีความสำคัญ ผูกพันรัฐ ข้อมูลการทำสัญญา หรือกรอบการเจรจาจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่งที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงและขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อเป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ข้อสำคัญที่สุด สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ในการรับฟังข้อมูล ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาอันมีความสำคัญก่อนที่หนังสือสัญญาดังกล่าวจะมีผลผูกพันตนด้วย อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวโน้มนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นการที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตัดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิประชาชนในการรับฟังข้อมูล ตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นในการจัดทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งตัดสิทธิของประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศ เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและทำลายความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว การตัดสิทธิของฝ่ายนิติบัญญัติและของประชาชน ตามมาตรา ๑๙๐ โดยไปเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารแต่ลำพัง ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนไม่อาจตรวจสอบได้ จึงเป็นการกระทำที่ฝ่ายบริหารได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

จึงมีความเห็นว่า กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๙๐ (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และการที่ผู้ร้องร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๑๒๒ อันเป็นการกระทำการเพื่อให้บุคคลหรือคณะบุคคลได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

นายสุรเกียรติ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ