

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๕๕/๒๕๕๖

วันที่ ๘ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

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

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

ความเห็น

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

กระทบพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๙๐) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ กำหนดหลักเกณฑ์ของกระทบพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและ

ลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งถือเป็นแนวทางในการปกครอง ที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มี ผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของ กฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งรัฐสภาก็ดี คณะรัฐมนตรีก็ดี ศาลก็ดี รวมทั้ง องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

มีปัญหาประการแรกที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นที่หนึ่ง คือ การปิดการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราชในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวนรับฟังได้ว่าการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) พิจารณารวมกันไปกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และ มาตรา ๑๑๔) และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗) และให้ลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการโดยวิธีเรียกชื่อ สมาชิกรัฐสภาตามลำดับอักษรเพื่อให้ออกเสียงลงคะแนนในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับ โดยประธานรัฐสภาได้แจ้งให้ที่ประชุมรับทราบว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะใช้เวลา อภิปรายทั้งหมด ๓๘ ชั่วโมง โดยมีสัดส่วนฝ่ายรัฐบาล ๑๕ ชั่วโมง ฝ่ายค้าน ๑๕ ชั่วโมง และสมาชิก วุฒิสภา ๘ ชั่วโมง ปรากฏว่าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ใช้เวลาอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นเวลา ๓ วัน จนถึงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ ได้มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติเพื่อขอปิดอภิปราย มีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ทักท้วงเพื่อขอให้มีการอภิปรายต่อไปเพราะยังเหลือเวลาอภิปรายประมาณ

๘ ชั่วโมง แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ดำเนินการจนมีการปิดอภิปรายและให้สมาชิกรัฐสภาออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับ

พิจารณาแล้วเห็นว่า การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภา เพื่อนำเสนอความเห็นและให้เหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายหรือเหตุผลที่อาจโต้แย้งการบัญญัติกฎหมายนั้น ความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะมีผลต่อการโน้มน้าวหรือการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ ในการที่จะลงมติเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ดังนั้นความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเพื่อให้การพิจารณาของรัฐสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลายและมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและรับฟังความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาอย่างทั่วถึง ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งปิดการอภิปรายในวาระที่หนึ่งและดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการทั้ง ๆ ที่ยังมีสมาชิกรัฐสภาที่ยังมิได้อภิปรายและยังมีความประสงค์ที่จะอภิปรายต่อไป จึงเห็นว่าแม้การปิดอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธาน แต่การใช้ดุลพินิจจะต้องไม่ตัดการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาหรือละเลยไม่ฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย การรวบรัดปิดการอภิปรายเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงจึงเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภาที่จะใช้สิทธิในการอภิปรายแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจะรวบรัดเร่งรีบไม่ได้และประธานในที่ประชุมจะใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรมเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายข้างมากโดยถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่หากละเลยหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายข้างน้อยโดยไม่ฟังเหตุผลและขาดหลักประกันจนทำให้ฝ่ายข้างน้อยไม่มีที่อยู่ที่ยืนตามสมควรแล้วไซ้จะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร หากแต่จะกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการ

ฝ่ายข้างมากขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาและผู้ที่ทำหน้าที่แทนต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่และยังเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวนรับฟังได้ว่า เมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ออกเสียงลงคะแนนรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ในการกำหนดเวลาการแปรญัตติได้มีสมาชิกรัฐสภา คือ นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดชลบุรี เสนอญัตติขอให้กำหนดการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายในสิบห้าวัน แต่นายอรรถพร พลบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอญัตติให้กำหนดเวลาการแปรญัตติภายในหกสิบวัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ จะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาถึงว่าจะใช้กำหนดเวลาใด แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ตรวจสอบองค์ประชุมแล้วปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ จึงยังมิได้มีการลงมติ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งให้กำหนดเวลายื่นคำแปรญัตติภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการ แต่มีผู้ทักท้วง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้นัดประชุมอีกครั้งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ในการประชุมครั้งนี้ที่ประชุมได้ลงมติให้กำหนดเวลาแปรญัตติสิบห้าวัน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สรุปให้เริ่มต้นนับย้อนหลังไป โดยให้นับระยะเวลาสิบห้าวันนั้นตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้ระยะเวลาการขอแปรญัตติไม่ครบสิบห้าวันตามมติที่ประชุม เพราะจะเหลือระยะเวลาให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติเพียงหนึ่งวันนับแต่วันที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติ เท่านั้น เห็นว่าการแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ ต้องกระทำโดยรัฐสภาโดยมีเจตนาารมณ์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้มีส่วนร่วมทั้งในเรื่องการแสดงความคิดเห็น การอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นรวมทั้งการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน และหลักการดังกล่าวก็ปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นกรรมาธิการหากสมาชิกรัฐสภาผู้ใด

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธาน คณะกรรมาธิการ การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติมจึงมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้การที่ สมาชิกรัฐสภาได้มีโอกาสเสนอคำแปรญัตติก็จะมีผลให้มีสิทธิเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับเหตุผล และความจำเป็นที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น และหากคณะกรรมาธิการมีมติใด ๆ เกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้น และสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอคำแปรญัตติไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิที่จะสงวนคำแปรญัตติ ในข้อนั้นไว้ เพื่อให้มีโอกาสชี้แจงในรัฐสภาและให้สมาชิกรัฐสภาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาทำหน้าที่ วินิจฉัย ดังนั้น การแปรญัตติจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การแปรญัตติจึงต้องมีเวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอน ในการยื่นขอแปรญัตติอันเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งในหลักการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกรัฐสภาย่อมมีสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยิ่งกว่าการบัญญัติกฎหมายธรรมดา การนับ ระยะเวลาในการแปรญัตติโดยเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติ เพียงหนึ่งวัน จึงถือเป็นการตัดสิทธิของสมาชิกรัฐสภาเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักนิติธรรมตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และไม่เป็นกลางไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคสอง การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคสอง

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ดำเนินกระบวนการ ที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังในรายละเอียดข้างต้น จึงเป็นการใช้สิทธิของผู้ถูกร้องทั้งหมดในฐานะสมาชิก รัฐสภาโดยขัดต่อหลักนิติธรรม และมีชอบด้วยวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กรณีจึงเป็น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไป ตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำความผิดกล่าวของผู้ถูกร้องทั้งหมดซึ่งถือเป็นการ ใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญประการหนึ่งเป็นการกระทำโดยมิชอบเพื่อให้ได้มา

ซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เมื่อกรณีไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นหรือคำขออื่นได้อีก

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ