

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี 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 และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ความเห็น

มีประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่ ในคดีนี้ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ โดยอ้างว่าผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ใช้สิทธิและเสรีภาพในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ตั้งใจสั่งปิดการอภิปรายในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมตามที่มีผู้เสนอขอตีตกอภิปรายทั้งที่ยังมีเวลาเพื่ออภิปรายอีกกว่า ๘ ชั่วโมง มีการกำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลาง รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาผู้ถูกร้องได้พิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ละวรรคมิได้ลงมติเรียงตามลำดับมาตราตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๔) วรรคสอง และการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความของร่างรัฐธรรมนูญเป็นการเพิ่มอำนาจและเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารทำหนังสือสัญญาที่อาจมีผลต่อบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ มีผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง โดยมีเจตนารมณ์ที่จะหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐสภา มีผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น จึงเป็น

การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นั้น เห็นว่า ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติในวาระที่สามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) โดยเห็นชอบที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในขณะที่อยู่ระหว่างนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่ากระบวนการพิจารณาและเนื้อหาข้อความของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่ ซึ่งพ้นขั้นตอนการกระทำของสมาชิกรัฐสภาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจมีคำสั่งให้สมาชิกรัฐสภาเลิกการกระทำดังกล่าวได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เลิกการกระทำที่อาจเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องกำลังดำเนินอยู่และยังไม่บังเกิดผลศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีคำวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้นได้ หากไม่แล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ จะพ้นวิสัยไม่สามารถใช้บังคับได้ ประกอบกับก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยนายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เพื่อสั่งการให้ผู้ถูกร้องเลิกการกระทำใดได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้วจึงพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

กรณีเห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐)

ขอด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่ เสียก่อน

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนา ให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากในการทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหารในฐานะผู้แทนของรัฐกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เมื่อฝ่ายบริหารแสดงเจตนาให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามหนังสือสัญญาและมีผลใช้บังคับตามหนังสือสัญญาแล้ว ย่อมมีผลผูกพันรัฐ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ต้องผูกพันตามหนังสือสัญญา ดังนั้น หนังสือสัญญาที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้หนังสือสัญญาดังต่อไปนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะแสดงเจตนาให้ความยินยอม กล่าวคือ (๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจ (๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ (๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา (๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และ (๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศว่าหนังสือสัญญาดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนหรือไม่ รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการทำหนังสือสัญญา และเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าวแล้วก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญา และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรม

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ โดยยกเลิกมาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ก่อนการดำเนินการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วยนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพราะการให้ประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำหนังสือสัญญาย่อมเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารและแสดงออกถึงความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งฝ่ายบริหารจะได้รับทราบข้อมูลของประชาชนและภาคเอกชน เพื่อนำไปวิเคราะห์และกำหนดเงื่อนไขต่อรองกับประเทศคู่สัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ส่วนการที่ฝ่ายบริหารไม่ต้องเสนอกรอบการเจรจาก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ก็เป็นการตัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาของหนังสือสัญญาเพราะการให้ผู้แทนปวงชนชาวไทยเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มตรวจสอบการเจรจาก่อนทำหนังสือสัญญาย่อมทำให้ฝ่ายบริหารได้ข้อมูลและความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จากผู้แทนปวงชนชาวไทย การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ จึงเป็นการกระทำเพื่อจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและตัดอำนาจของรัฐสภาเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นในการทำหนังสือสัญญา อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

ตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ส่วนประเด็นอื่น  
พิจารณาวินิจฉัยแล้วไม่ทำให้ผลคดีเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องมีความเห็นในการวินิจฉัยคดี  
ส่วนตนอีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชัดหรือแย้งต่อหลัก  
การแบ่งแยกอำนาจที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓

นายอุดมศักดิ์ นิตินนตรี  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ