



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ระหว่าง

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ที่ ๑ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ที่ ๒
นายสาย กังกเวคิน กับคณะ ที่ ๓ และนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค
กับคณะ ที่ ๔

ผู้ร้อง

ประธานรัฐสภา ที่ ๑ รองประธานรัฐสภา ที่ ๒

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๒

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ นายสาย กังกเวคิน กับคณะ
และนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ ยื่นคำร้องรวมสี่คำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสี่มีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาและวินิจฉัยคดี เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖ เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖ เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖ และเรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖ เข้าด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสอบสวนพิจารณา โดยให้เรียกพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ผู้ร้องที่ ๑ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๒ นายสาย กังวเลศิน กับคณะ ผู้ร้องที่ ๓ และนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ ผู้ร้องที่ ๔ และให้เรียกประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๑ รองประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๒

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสี่และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖)

ผู้ร้องที่ ๑ อ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๐ ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ และมาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยเห็นว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญและเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง โดยผู้ร้องที่ ๑ เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาคนละฉบับกับที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๐ ได้ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ในคราวประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะประธานที่ประชุมรัฐสภายังใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ กล่าวคือ มีการสั่งการให้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่รัฐสภารับหลักการ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ อีกทั้งการที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ผลัดกันทำหน้าที่ประธานที่ประชุม โดยตัดสิทธิการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา ในฐานะผู้สงวนคำแปรญัตติและผู้สงวนความเห็นเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๒๙๑ (๔) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๙๙ ด้วย นอกจากนี้ พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังแสดงถึงความไม่เป็นกลางและมีประโยชน์ทับซ้อนจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้จะทำให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที กรณีจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๒๒

สำหรับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ร้องที่ ๑ อ้างว่า หลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้วุฒิสภาไม่อาจทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐถูกทำลาย ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ ในส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามความในมาตรา ๑๑๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ทำให้บุคคลที่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗ ยังทำให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระได้ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายังตัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากนี้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๒ ยังทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาที่จะครบวาระในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ต้องสิ้นสุดลงในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในเดือนเมษายน ๒๕๕๗

ผู้ร้องที่ ๑ เห็นว่า การใช้สิทธิแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ร้องทั้งหมดมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ และมีเจตนาเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ววรรคหนึ่ง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และมีคำสั่ง ดังนี้

(๑) มีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเป็นกรณีฉุกเฉิน โดยมีคำสั่งห้ามไปยังผู้ถูกร้องที่ ๑ และเลขาธิการรัฐสภา ให้ระงับการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระที่สามไว้ก่อน เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

(๒) วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓๑๐ เลิกการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เรื่อง แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยทันที

(๓) มีคำสั่งให้ยุบพรรคเพื่อไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา พรรคพลังชล พรรคมหาชน และพรรคประชาธิปไตยใหม่ รวมทั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย หรือคำสั่ง

ต่อมา ผู้ร้องที่ ๑ ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ โดยเพิ่มเติมสาระสำคัญของคำร้อง ดังนี้

(๑) การเสนอญัตติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภายังได้มีการลงมติด้วยวิธีการที่สมาชิกรัฐสภาคนเดียวใช้บัตรลงคะแนนหลายใบ มีผลทำให้การประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการพิจารณาวาระที่สองเป็นโมฆะทั้งหมด

(๒) มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเพิกถอนมติที่ประชุมรัฐสภาทั้งสามวาระและให้ระงับการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖)

ผู้ร้องที่ ๒ อ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓๑๐ ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๐ ได้ร่วมกันเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิก มาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) กำหนดหลักการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งเป็นวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มีลักษณะเดียวกันกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ นายอุดมเดช รัตนเสถียร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๓ กับผู้ถูกร้องอื่น ๆ เป็นผู้เสนอต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ จากนั้นผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้นัดประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ โดยที่ประชุมรัฐสภา ได้ลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ด้วยคะแนนเสียง ๓๖๗ เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๒๐๔ เสียง แลงงดออกเสียง ๓๔ เสียง เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ จากนั้นที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการ จำนวน ๔๕ คน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ต่อมาในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการได้นำร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามมติของคณะกรรมการพร้อมรายงาน เสนอต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ เพื่อนำเสนอให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณา โดยที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๖ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้แจ้งต่อที่ประชุมรัฐสภาว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๕) กำหนดไว้ว่า เมื่อรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้ออกไว้ ๑๕ วัน จึงให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป โดยระยะเวลาดังกล่าวครบกำหนดในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖

ผู้ร้องที่ ๒ เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ มิใช่การแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากกรณีมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งทำให้คุณภาพของการตรวจสอบตามระบบรัฐสภาเสียไป รวมทั้งได้ลดทอนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยการยกเลิกสาระสำคัญในมาตรา ๑๑๕ (๕) และแก้ไขลักษณะต้องห้ามในมาตรา ๑๑๕ (๖) (๗) และ (๘) อีกทั้งยกเลิกความในมาตรา ๑๑๖ ทำให้บุคคลที่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ และให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระได้ การแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยตัดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และการกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการสรรหาซึ่งเป็นชุดปัจจุบันที่จะครบกำหนดวาระในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ในเดือนเมษายน ๒๕๕๗

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลทำให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อเนื่องได้ทันที กรณีแสดงให้เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มีส่วนร่วมในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีเจตนามุ่งหมายเพื่อให้ตนได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสืบต่อไปโดยวิธีที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ อันเป็นการลบล้างสิทธิในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากสรรหา ประกอบกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้มี การดำเนินการในลักษณะที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่มีการเสนอต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นคนละฉบับกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณา การเร่งรัดให้มีการพิจารณาอย่างรวบรัด เช่น จงใจปิดการอภิปรายและไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาที่แปรญัตติไว้ได้อภิปราย การที่ประธานที่ประชุมรัฐสภาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดวันแปรญัตติโดยที่ไม่มีการลงมติ เนื่องจากองค์ประชุมไม่ครบ การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการซึ่งมีลักษณะเป็นการยกเลิกและแก้ไขสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้แตกต่างไปจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เคยรับหลักการไว้ ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ มีการเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑/๑ เข้าไปและลงมติไปพร้อมกันโดยมิได้มีการอภิปรายรายมาตรา และในกระบวนการพิจารณารายมาตรา ยังมีสมาชิกวุฒิสภาใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ร้องที่ ๒ เห็นว่า ผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ใต้อำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงถือว่าเป็นกรณีการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ผู้ร้องที่ ๒ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่ง ดังนี้

(๑) มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเป็นกรณีฉุกเฉินให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓๑๐ ระงับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่สามไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

(๒) วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓๑๐ เลิกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔)

คำร้องที่สาม (เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖)

ผู้ร้องที่ ๓ อ้างว่า ในการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ผลักดันทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมรัฐสภา ดำเนินการประชุมรัฐสภาโดยมีเจตนาไม่สุจริต ไม่วางตัวเป็นกลางซึ่งขัดต่อข้อบังคับว่าด้วยการประชุมรัฐสภา อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สรุปรุการกระทำได้ดังนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ให้สมาชิกวุฒิสภา ต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ไม่มีการห้ามบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้โอกาสที่บุคคลดังกล่าวจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาย่อมมีมากกว่าบุคคลอื่น เพราะมีฐานสนับสนุนทางการเมือง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่สมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ เป็นไปอย่างรีบเร่ง โดยกำหนดให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่รวบรัด ประกอบกับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันสิ้นสุดสมาชิกภาพในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ย่อมแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอย่างชัดเจนว่า ต้องการเร่งรัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันแสดงให้เห็นถึงเจตนาอย่างชัดเจนว่า มีความมุ่งหมายเพื่อให้ตนได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสืบไป

ส่วนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๔) กล่าวคือ ในคราวประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องทั้งสองมิได้ดำเนินการพิจารณาโดยเรียงลำดับมาตรา จึงเป็นการพิจารณาที่มีข้อขัดแย้งรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสียไปทั้งฉบับ นอกจากนี้ ในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการอภิปรายแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่อนุญาตให้ผู้สงวนคำแปรญัตติอภิปราย และมีการลงมติปิดอภิปราย ในระหว่างที่มีการประท้วงในการประชุมรัฐสภา อีกทั้งเมื่อมีการลงมติตามญัตติที่ขอให้ปิดการอภิปราย ผู้ถูกร้องที่ ๒ กลับขานในที่ประชุมว่าเป็นการลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ และสั่งปิดการประชุมทันที ซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๔) หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีผลบังคับใช้ จะทำให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาทันทีโดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง และยังสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้โดยไม่จำกัดวาระ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมีการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ โดยมีการสมคบกับสมาชิกรัฐสภาฝ่ายรัฐบาล ในการเสนอและลงมติปิดการอภิปราย อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อวิธีปฏิบัติทางปกครองซึ่งส่งผลให้ การประชุมเป็นโมฆะ และเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการทำลายระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอันเป็นดุลยภาพ ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา องค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ และองค์การตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง องค์การศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า กรณีเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องที่ ๓ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่ง ดังนี้

(๑) มีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเป็นกรณีฉุกเฉิน โดยมีคำสั่งห้ามไปยังผู้ถูกร้องที่ ๑ และเลขาธิการรัฐสภา ให้ระงับการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระที่สามไว้ก่อน เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

(๒) วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ เลิกการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เรื่อง แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยทันที

(๓) วินิจฉัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นโมฆะ หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ต่อมา ผู้ร้องที่ ๓ ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ และฉบับลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ โดยเพิ่มเติมสาระสำคัญของคำร้อง ดังนี้

(๑) มีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

(๒) วินิจฉัยให้การดำเนินการของผู้ถูกร้อง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าข่ายการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

(๓) วินิจฉัยให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ เลิกการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้เลิกประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เรื่อง แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยทันที

คำร้องที่สี่ (เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖)

ผู้ร้องที่ ๔ อ้างว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ซึ่งเสนอโดยผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๐ มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔ โดยมีเจตนายกเลิกสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการสรรหาและให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ซึ่งขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และผู้ถูกร้องที่ ๓๑๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓๑๒ ซึ่งเป็นกรรมาธิการเสียงข้างมากและเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการ ได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตนเองและพวกพ้อง ได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว โดยการยกเลิกมาตรา ๑๑๕ (๕) ทำให้บุคคลที่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ เป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๖) (๗) และ (๘) มีผลทำให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือเคยดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว

หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นรัฐมนตรีหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นมาแล้ว สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ต่อเนื่องทันทีโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เดิม นอกจากนี้ การที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖ ยังมีผลทำให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิลงสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีก เป็นการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ อีกทั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐ ที่กำหนดไม่ให้มีการเลือกตั้งหรือสรรหาสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างกรณีตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ตลอดจนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘ กรณีสมาชิกวุฒิสภาว่างลง เพราะเหตุอื่นที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในกำหนด ๔๕ วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลงก็ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ มาใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังได้กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาในวาระที่สอง เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ แต่ต่อมา กลับมีการกำหนดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อลงมติเกี่ยวกับระยะเวลาในการแปรญัตติใหม่อีกครั้งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการย้อนกลับมาดำเนินการในขั้นตอนของวาระที่หนึ่งใหม่ การกระทำดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ อีกทั้งผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภายังวางตัวไม่เป็นกลาง โดยในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง มีการอาศัยมติเสียงข้างมากปิดการอภิปรายและลงมติเห็นชอบผ่านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในขณะที่ยังมีสมาชิกรัฐสภาผู้สงวนคำแปรญัตติและกรรมการเสียงข้างน้อยผู้สงวนความเห็นต้องการที่จะใช้สิทธิอภิปรายค้างอยู่เป็นจำนวนมาก การทำหน้าที่ประธานที่ประชุมของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ มีลักษณะเป็นการเร่งรีบรวบรัดโดยร่วมกับสมาชิกรัฐสภาฝ่ายรัฐบาลในการเสนอและลงมติปิดการอภิปรายซึ่งขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ ประกอบมาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๒๙๑ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๔๗ ข้อ ๕๙ วรรคสอง และข้อ ๙๙

นอกจากนี้ การแสดงตนเพื่อนับองค์ประชุมก่อนการลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีสมาชิกวุฒิสภาบางคนนำบัตรประจำตัวสมาชิกวุฒิสภาของคนอื่นมาทำการเสียบบัตรในช่องเสียบบัตรและ กดปุ่มแสดงตนแทนเพื่อนับองค์ประชุมก่อนการลงมติ และทำการเสียบบัตรในช่องเสียบบัตรและกดปุ่ม แสดงตนลงมติแทนสมาชิกวุฒิสภาผู้ซึ่งเป็นเจ้าของบัตรดังกล่าว ทั้งที่มีข้อเท็จจริงว่าสมาชิกวุฒิสภา ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของบัตรไม่ได้อยู่ในห้องประชุม ทำให้ผลการนับองค์ประชุมและผลการลงมติไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง การกระทำดังกล่าวถือเป็นการออกเสียงหรือลงมติเกินกว่าหนึ่งเสียง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม และไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและมีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและ มีคำสั่ง ดังนี้

(๑) กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นโมฆะ

(๒) การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสั่งให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดเลิกการกระทำ ดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

(๓) ขอให้ มีคำสั่ง ให้มีการไต่สวนเพื่อพิจารณากำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยด้วย ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องทั้งสี่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการ ตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและ ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือน การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบ การกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองผู้กระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิให้มีการตรวจสอบ การกระทำดังกล่าวได้สองประการคือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ร้องที่ยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ประกอบกับเรื่องนี้มีมูลกรณีที่น่ารับฟังในเบื้องต้นได้ว่า ผู้ถูกร้องทั้งหมด มีพฤติการณ์ในการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประการที่อาจเข้าข่ายเป็นการทำลาย ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอันเป็นคุณลักษณะระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมทั้งองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่มาจากการออกแบบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามที่ระบุไว้ใน คำปรารภของรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายให้รัฐธรรมนูญนี้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางทุกขั้นตอน มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการกำหนดกลไก สถาบันการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงธรรม ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า มีมูลกรณีที่น่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตาม วิธีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งสิ้นไว้ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒) และแจ้งให้ผู้ถูกร้องทั้ง ๓๑๒ คน ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง ส่วนคำขออื่นให้ยก

ระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้อง ๓๑๑ คน ไม่ได้ยื่นคำชี้แจง แก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีเพียงนายสุรเดช จิรฐิติเจริญ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒๙๓ โดยชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ ตนได้ลงลายมือชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยตนเห็นว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันเป็นการส่งเสริมหลักประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเป็นการยึดโยงกับประชาชนในพื้นที่แต่ก็มีให้เห็นพ้องด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางมาตรา เนื่องจากการแก้ไขผิดไปจากเจตนารมณ์ฉบับที่ยกร่างตั้งแต่แรก กล่าวคือ ในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ และในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๗ ตนได้งดออกเสียงในวาระที่สาม การกระทำดังกล่าวของตนเป็นไปโดยสุจริต และมีได้กระทำการในลักษณะเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือมิได้มีผลเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยยกคำร้องในส่วนของตน

ศาลรัฐธรรมนูญได้ไต่สวนพยานฝ่ายผู้ร้องและพยานศาล เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ จำนวน ๗ ปาก คือ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม นายวิรัตน์ กัลยาศิริ นางสาวรังสิมา รอดรัศมี นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ นายไพบุลย์ นิตติตะวัน นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย และนางอัจฉรา จูยืนยงสรุปได้ดังนี้

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม ผู้ร้องที่ ๑ และนายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๒ เบิกความสรุปได้ว่าการที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓๑๐ ได้ร่วมกันลงชื่อเสนอญัตติและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. ร่างเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่นำเข้ามาพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นคนละฉบับกับที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๐ ได้ลงชื่อยื่นญัตติไว้ ถือว่าฉบับที่รัฐสภาได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งไม่มีผู้เสนอญัตติ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๒)

๒. กระบวนการในการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีการตัดสิทธิสมาชิกวุฒิสภาในการยื่นคำแปรญัตติ โดยการกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ๑๕ วันอย่างไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา เป็นเหตุให้สมาชิกวุฒิสภาหลายคนไม่สามารถแปรญัตติได้ อีกทั้งมีการตัดสิทธิอภิปรายของผู้สงวนคำแปรญัตติและผู้สงวนความเห็นโดยใช้เสียงข้างมากในการปิดการอภิปรายและลงมติ

๓. การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น กระทำการโดยผู้มีส่วนได้เสียและผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์ซึ่งกันและกัน

๔. ในการพิจารณารายมาตราในวาระที่สอง มีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นฝ่ายเสนอญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้บัตรลงมติแทนผู้อื่น ทั้งมีการลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ กับมาตรา ๑๑/๑ ในคราวเดียวกัน

๕. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยรีบเร่งรวบรัดขั้นตอนดังกล่าว เนื่องจากหากรัฐธรรมนูญนี้แก้ไขสำเร็จจะทำให้ฝ่ายผู้ถูกร้องและพวกพ้องได้ประโยชน์ โดยการแก้ไขที่มาคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้ออกแบบไว้เพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ประกอบกับมีการแก้ไขให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพทันทีที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่ง

๖. มีการกำหนดให้กระบวนการพิจารณาจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ๑๒๐ วัน หากกระบวนการไม่เสร็จสิ้นให้นำฉบับที่ผ่านจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ทันทีเป็นการตัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องจึงเห็นว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓๑๐ เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

นางสาวรังสิมา รอดรัศมี พยานของผู้ร้องที่ ๒ และผู้ร้องที่ ๔ เบิกความสรุปได้ว่า พยานเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรสงคราม พรรคประชาธิปัตย์ ได้ต่อสู้และร้องเรียนเกี่ยวกับการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรลงมติแทนกันมาโดยตลอด แต่การร้องเรียนไม่เคยเป็นผลให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ในคลิปวิดีโออันเป็นพยานหลักฐานในคดีนี้ พยานก็ได้เห็นเหตุการณ์และได้ประท้วงต่อประธานในที่ประชุมแล้วก็ไม่เป็นผล โดยพฤติกรรมของ

กลุ่มบุคคลที่พยานเห็น มีการกระทำดังกล่าวทั้งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมรัฐสภา โดยมีผู้ถือบัตรแทนสมาชิกผู้อื่น ถ้าระหว่างที่สมาชิกเจ้าของบัตรที่ฝากไว้ไม่อยู่ ผู้ถือบัตรจะต้องแสดงตน และลงมติให้ เมื่อพยานรู้เห็นเหตุการณ์แต่ไม่มีหลักฐานประกอบกรกล่าวหา จึงไปขอร้องเจ้าหน้าที่ ซึ่งพยานไม่ขอเปิดเผยชื่อให้ช่วยถ่ายรูปและวิดีโอให้ โดยพิมพ์ภาพของบุคคลที่พยานยืนยันว่าเป็น นายนิศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร พรรคเพื่อไทย ซึ่งพยานรู้จักดี เนื่องจากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วถึงสิบปีจึงรู้จักกัน พยานทราบว่านายนิศร ทองธิราช มีพฤติกรรมในการใช้บัตรแทนผู้อื่น จึงคอยติดตามตรวจสอบ และได้ขอให้เจ้าหน้าที่ทำการถ่ายภาพและ วิดีทัศน์ โดยใช้กล้องที่ถ่ายภาพนิ่งและวิดีโอ โดยพยานคอยให้สัญญาณอยู่ในห้องประชุม เมื่อพยาน ได้คลิปวิดีโอที่ให้เจ้าหน้าที่ถ่ายมาแล้ว ก็นำไปมอบให้ฝ่ายกฎหมายของพรรคประชาธิปัตย์เพื่อ ดำเนินการต่อไปหลังจากที่พยานได้ร้องเรียนและเผยแพร่คลิปวิดีโอดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏว่า นายนิศร ทองธิราช มาต่อว่าพยานหรือแจ้งความประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดคลิปวิดีโอซึ่งเป็นพยานหลักฐานประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ และ ให้พยานอธิบายเหตุการณ์ตามภาพที่ปรากฏ พยานยืนยันว่าเป็นเหตุการณ์ของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และเป็นเหตุการณ์ทั้งในการนับองค์ประชุมและการลงมติด้วย พยานเบิกความต่อไปว่าในการลงคะแนนประธานรัฐสภาจะให้กดปุ่มแสดงตนก่อน เพื่อให้นับองค์ประชุมให้ครบ และต้องกดปุ่มอีกครั้งหนึ่งเพื่อลงมติ แต่บุคคลในภาพใช้บัตรกดให้สมาชิกคนอื่นที่ได้รับบัตรมา และ ในคลิปวิดีโออีกสองคลิป จะเห็นว่าบุคคลดังกล่าวเปลี่ยนตำแหน่งที่นั่ง เพราะทราบว่าคนของพยาน แอบถ่ายภาพและวิดีโออยู่ พยานทราบว่าระบบการยืนยันตนด้วยบัตรแสดงตนและลงคะแนน อิเล็กทรอนิกส์นั้นช่องอ่านบัตรจะนำบัตรมาใช้ก็ใบก็ได้ ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า ช่องอ่านบัตรนั้น มีการใช้บัตรก็ใบก็ครั้ง หรือใช้บัตรใบอื่นในช่องเดิมหรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นบัตรของบุคคลคนเดียวกัน หากใช้บัตรของสมาชิกคนใดแล้วใช้บัตรสำรองของสมาชิกรายเดิมไม่ได้ เพราะเมื่อมีการใช้บัตรที่มีรหัส ของบุคคลใดแล้ว ระบบจะไม่ให้นำบัตรสำรองที่มีรหัสของบุคคลเดิมมาใช้ซ้ำ

นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ พยานของผู้ร้องที่ ๒ และผู้ร้องที่ ๔ เบิกความสรุปได้ว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น มิได้กระทำเป็นสามวาระ เนื่องจากการกำหนดวันแปรญัตติ เป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน การกำหนดวันแปรญัตติเป็นกระบวนการสำคัญเพื่อให้สมาชิกรัฐสภา

ได้ยื่นคำแปรญัตติ โดยสมาชิกส่วนหนึ่งอาจจะไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิแปรญัตติ เพื่อที่จะแสดงความเห็นในชั้นกรรมาธิการ หากคณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตติไว้ เพื่อผู้ที่สงวนคำแปรญัตตินั้นจะได้นำความเห็นไปอภิปรายต่อในที่ประชุมรัฐสภา สิทธิในการแปรญัตติและสงวนคำแปรญัตติเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา โดยพยานได้ยื่นขอแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว แต่คณะกรรมาธิการปฏิเสธ โดยอ้างว่าพยานยื่นคำแปรญัตติเกินกำหนดระยะเวลา ๑๕ วัน พยานไม่เคยพบกรณีที่มีการตัดสิทธิผู้สงวนคำแปรญัตติไม่ให้อภิปราย โดยอ้างว่าประธานในที่ประชุมสามารถกำหนดระยะเวลาการอภิปรายได้เพื่อไม่ให้เป็นการเยินยอ การแปรญัตติมีความสำคัญคือ หากสมาชิกมิได้แปรญัตติไว้ จะคัดค้านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการไม่ได้ เว้นแต่เป็นการอภิปรายในส่วนที่คณะกรรมาธิการแก้ไข แต่ถ้าคณะกรรมาธิการยื่นตามร่างเดิมไม่ได้แก้ไข ผู้ที่ไม่ได้แปรญัตติ และสงวนคำแปรญัตติไว้ก็ไม่มีสิทธิอภิปราย

นายไพฑูลย์ นิติตะวัน พยานของผู้ร้องที่ ๒ และผู้ร้องที่ ๔ เบิกความสรุปได้ว่า จากการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในคณะกรรมาธิการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล ของวุฒิสภา ที่พยานได้นำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่เสนอญัตติกับที่นำเข้าประชุมในรัฐสภาเป็นคนละฉบับกัน โดยพยานเชื่อว่าการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใหม่มาเปลี่ยนในเช้าวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยการแก้ไขญัตติเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอญัตติ โดยที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอเป็นครั้งแรกที่มีการลงลายมือชื่อนั้น เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ยื่นในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งไม่มีการแก้ไขมาตรา ๑๑๕ (๙) และมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง พยานซึ่งเป็นประธานอนุกรรมการดังกล่าวได้เชิญนางบุษกร อัมพรประภา ผู้อำนวยการสำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้ดูแลเรื่องนี้โดยตรงมาชี้แจงว่าในวันเสาร์ที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๖ นางสาวนงเยาว์ ประพิณ นิตินกรชำนาญการพิเศษ ประจำสำนักงานการประชุม แจ้งว่า มีผู้มาขอเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่จำไม่ได้ว่าเป็นใคร โดยไม่มีการโทรศัพท์ประสานจากนายอุดมเดช รัตนเสถียร พยานเห็นว่าเป็นการปลอมญัตติและใช้ญัตติปลอมในการประชุมรัฐสภา

ถือเป็นการร่วมกันกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิถีทางที่มีได้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย เลขาธิการรัฐสภา พยานศาล เบิกความสรุปได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอมาตามญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีฉบับเดียวตรงกันกับที่ใช้ในการประชุมรัฐสภา แต่พยานไม่เคยตรวจสอบเปรียบเทียบระหว่างร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ยื่นมาตามญัตติ กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ใช้ในการประชุมรัฐสภาจริง เพราะพยานไม่อยู่ในวันที่มีการยื่นญัตติ โดยการตรวจร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น พยานได้มาตรวจสอบก็เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะเข้าสู่การประชุมรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง โดยทางปฏิบัติที่ผ่านมาการแก้ไขญัตติ ก่อนที่ประธานจะวินิจฉัยสั่งการให้บรรจุเข้าวาระนั้นกระทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ก็จะบันทึกแก้ไขตามที่ผู้เสนอได้ขอแก้ไขมาก่อนเสนอ พยานทราบว่า มีคณะอนุกรรมการฯ เรียกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปทำการสอบสวน แต่พยานยังไม่ทราบผลการสอบสวน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังไม่มาชี้แจง สำหรับเรื่องวันเวลาในการยื่นญัตติทั่ว ๆ ไปนั้นอาจจะยื่นนอกวันและเวลาราชการก็ได้ หากมีการประชุมในวันนั้น

ส่วนประเด็นเรื่องสมาชิกรัฐสภาใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนกันนั้น พยานเบิกความว่า เท่าที่พยานทราบ สมาชิกรัฐสภาก็จะใช้บัตรซึ่งทางสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามอบให้คนละหนึ่งใบ เป็นบัตรประจำตัวของสมาชิกสำหรับเป็นบัตรลงคะแนน โดยเมื่อเริ่มประชุมครั้งแรกจะใช้วิธีการลงชื่อที่หน้าห้องประชุม พอครบองค์ประชุมประธานรัฐสภาก็จะเปิดประชุม โดยระบบการลงคะแนนด้วยบัตรนี้ใช้มาประมาณ ๑๐ ปีแล้ว เพื่อแก้ปัญหากรณีการนับคะแนนด้วยการยกมือซึ่งอาจจะผิดพลาดและโต้แย้งกันได้ ส่วนการจะใช้บัตรแทนกันหรือไม่ พยานไม่ทราบ แต่ทราบว่าประธานรัฐสภาได้ตั้งกรรมการขึ้นมาตรวจสอบแต่ยังไม่มีข้อสรุปในเรื่องนี้

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดคดีปวิติทัศนซึ่งเป็นพยานหลักฐานประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ และให้พยานดูเพื่อให้ความเห็น พยานเบิกความว่า ไม่แน่ใจว่าเป็นการใช้บัตรแทนกันหรือไม่ โดยเห็นว่าอาจจะเป็นการใช้บัตรสองใบ บัตรหนึ่งเพื่อแสดงตน อีกบัตรเพื่อลงมติ แต่พยานไม่แน่ใจว่าสมาชิกรัฐสภาหนึ่งคนจะมีบัตรเพื่อลงมติหรือแสดงตนกันคนละกี่ใบ ทั้งนี้ พยานรับว่า เสียงของประธานในที่ประชุมที่พยานได้ยินในคดีปวิติทัศนเป็นเสียงของนายนิคม ไวยรัชพานิช รองประธานรัฐสภา ผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

นางอัจฉรา จุ้ยนิยม ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานโสตทัศนูปกรณ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พยานศาล เบิกความสรุปได้ว่าระเบียบขั้นตอนในการเข้าประชุมรัฐสภานั้น สมาชิกรัฐสภาที่มาถึงแล้ว จะไปลงชื่อไว้ โดยสมาชิกจะมีบัตรที่จะแนบบัตรกับเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ระบบจะประมวลผลว่ามีสมาชิกรัฐสภามาลงชื่อเข้าร่วมประชุมก็ราย และส่งผลมาที่กลุ่มงานโสตทัศนูปกรณ์ โดยผู้รับผิดชอบ เรื่องการลงชื่อและแนบบัตรเข้าประชุม ได้แก่ กลุ่มงานทะเบียนประวัติ

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดคลิปวิดีโอซึ่งเป็นพยานหลักฐานประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ และให้พยานดูเพื่อให้ความเห็น พยานเบิกความว่า ภาพในคลิปน่าจะเป็นช่วงการกดบัตรเพื่อลงคะแนนโดยตามปกติ หนึ่งบัตรจะใช้ได้หนึ่งคน ลงคะแนนได้หนึ่งเสียง พยานเห็นว่าบุคคลที่ปรากฏในคลิปวิดีโอมีบัตร อยู่ในมือหลายใบ ส่วนอุปกรณ์ที่ใช้ในการอ่านบัตรนั้น หากสมาชิกรัฐสภาใส่บัตรเข้าไปแล้วกดลงคะแนนไปแล้ว ดึงบัตรออกมา และนำบัตรผู้อื่นใส่เข้าไปอีก ในระบบสามารถทำได้ เว้นแต่เป็นบัตรของตนเองที่ใส่และ กดลงมติไปแล้ว แต่ผลในกรณีที่มีการใช้บัตรอื่นเข้าไปกดลงมติในลักษณะดังกล่าว จะส่งผลต่อการนับคะแนน หรือไม่ พยานไม่ทราบ นอกจากนี้ ยังมีบัตรสำรองเก็บไว้ที่เจ้าหน้าที่สำหรับสมาชิกรัฐสภาที่ลืมนำบัตร ของตนเองมาอีกหนึ่งใบต่อหนึ่งคนด้วย รวมเป็นสองใบต่อสมาชิกหนึ่งคน โดยเทคโนโลยีที่ใช้อยู่ในที่ประชุมรัฐสภานี้ ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเจ้าของบัตรเป็นคนกดบัตรลงมติด้วยตนเอง หรือสมาชิกอื่น เป็นผู้กดแทน ในทางปฏิบัติหากสมาชิกรัฐสภาใส่บัตรและกดบัตรลงคะแนนแล้วสลับเปลี่ยนบัตรอื่น มาใส่ที่ช่องอ่านบัตรเดียวกันและลงคะแนนอีกในเวลาไล่เลี่ยกันต่อเนื่องกันก็สามารถทำได้ และ ระบบจะนับคะแนนให้ จนกว่าประธานในที่ประชุมจะสั่งปิดการนับคะแนน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารหลักฐานประกอบของผู้ร้อง และได้สวนพยานหลักฐาน อีกทั้งสั่งให้คู่กรณียื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีเป็นหนังสือแล้ว จึงกำหนดประเด็นวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ก่อนพิจารณาประเด็นดังกล่าว มีปัญหาต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเทศที่นำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศ ล้วนมีวัตถุประสงค์และมุ่งหมายที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของประชาชน ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แบ่งช่องทางการใช้อำนาจออกเป็น ๓ ทาง คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา การใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และการใช้อำนาจตุลาการทางศาล ดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้ มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”

จากหลักการดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นอิสระ และซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองใดบิดเบือนการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากความชอบธรรมทุกรูปแบบ อีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองหยิบยกบทกฎหมายใดมาเป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุน คำจูน ในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือพวกพ้องจากการใช้อำนาจนั้น ๆ

ถึงแม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากทะเลาะหรือใช้อำนาจอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยไม่ฟังเหตุผลและขาดหลักประกัน จนทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่มีที่อยู่ที่ยืนตามสมควรแล้วไซ้ จะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร หากแต่จะกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการฝ่ายข้างมาก ชัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดแจ้ง ซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญนี้ได้รับการยืนยันมาโดยตลอดว่า จำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือน หรืออำนาจอำเภอใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยให้ตั้งมั่นอยู่บนหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจของปวงชนชาวไทย เพื่อให้แต่ละองค์กรหรือสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ในสถานะที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อทัดทานและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ อย่างเหมาะสม มิใช่แบ่งแยกให้เป็นพื้นที่อิสระของแต่ละฝ่ายที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้ เพราะหากปล่อยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลแล้ว ย่อมเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดความเสียหายและนำพาประเทศชาติให้เกิดเสื่อมโทรมลง เพราะความผิดพลาดและมั่วเมา ในอำนาจของผู้ถืออำนาจรัฐ

ในการนี้อาจกล่าวได้ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล ล้วนถูกจัดตั้งขึ้นหรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จึงต้องถูกจำกัดขอบเขตทั้งในด้านกระบวนการและเนื้อหา กรณีจึงมีผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายเหล่านี้ไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้นำหลักนิติธรรม มากำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่าย ทุกองค์กร และทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่า นอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อย เพื่อหยาบยกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ ท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม

ย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวาทบาทหมางและแตกสามัคคีกัน
อย่างรุนแรงระหว่างประชาชน และย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งหมายถึง “รัฐธรรมนูญนี้” ตามนัยมาตรา ๖๘ นั้นเอง
การใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณีจึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริตย่อมมีผลประโยชน์ทับซ้อน
หรือวาระซ่อนเร้นมิได้ เพราะมิเช่นนั้น จะทำให้บรรดาสุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์
อันพึงมีพึงได้ ให้ไปตกอยู่กับบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม

หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ
อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง
หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร
ซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี ศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ก็ดี
จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

ส่วนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชนโดยประชาชน
และเพื่อประชาชน มิใช่การปกครองตามแนวคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีใช้การปกครองที่อ้างอิง
แต่เพียงฐานอำนาจที่มาจากภาระเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
ยังมีองค์ประกอบสำคัญอีกหลายประการ การที่องค์กรหรือสถาบันการเมือง ในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐ
มักจะอ้างอยู่เสมอว่า ตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่กลับนำแนวความคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
มาปฏิบัติหาวิธีวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม
ภายใต้หลักนิติธรรมไม่ เนื่องจากประชาธิปไตยมิได้หมายถึงเพียงการได้รับเลือกตั้งหรือชนะการเลือกตั้ง
ของฝ่ายการเมืองเท่านั้น เพราะเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียงสะท้อนถึงความต้องการ
ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้น หากเป็นเหตุให้ตัวแทนใช้อำนาจได้
โดยไม่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักนิติธรรม แต่อย่างใด

ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ
ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ภายใต้หลักการควบคุมความชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะทำให้สิทธิ
และเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับ

การดำรงและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ที่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ประกอบมาตรา ๒๗ ที่ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้ รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง เมื่อพิจารณาโดยตลอดแล้ว เห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องทั้งสี่ใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

(๑) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ใช้ในการประชุมพิจารณาร่วมกันของรัฐสภาเป็นฉบับเดียวกันกับที่มีการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หรือไม่

ผู้ร้องอ้างว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ผู้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา มีเนื้อความไม่ตรงกับร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการแจกจ่ายให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีข้อแตกต่างกันหลายประการ ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้เลขาธิการรัฐสภาส่งต้นฉบับของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายสุวิจักขณ์ นาควัชรระชัย เลขาธิการรัฐสภา ได้ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาตามที่เลขาธิการรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีการใส่เลขหน้าเรียงตามลำดับด้วยลายมือตั้งแต่หนังสือถึงประธานรัฐสภา รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมเสนอ จนถึงหน้าที่ ๓๓ แต่ในหน้าถัดไปซึ่งเป็นบันทึก

หลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างที่แก้ไข ไม่ปรากฏว่ามีการลงเลขหน้ากำกับไว้ อีกทั้งไม่มีการเขียนข้อความใด ๆ ด้วยลายมือ และเมื่อตรวจสอบ ปรากฏว่าตัวอักษรที่ใช้ตั้งแต่หน้าที่ ๑ ถึงหน้าที่ ๓๓ มีความแตกต่างกันกับตัวอักษรที่ใช้ในบันทึกหลักการ และเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข

เมื่อนำเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ ที่อ้างว่าได้รับแจกเพื่อใช้ในการประชุมรัฐสภาทั้งสองฉบับ มีข้อความและเลขหน้าตรงกันและมีการเติมข้อความต่อท้ายชื่อ ร่างรัฐธรรมนูญในหน้าบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างที่แก้ไขด้วยลายมือ และมีการใส่เลขหน้า เรียงลำดับทุกหน้าตั้งแต่หนังสือถึงประธานรัฐสภา เพื่อขอเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขรายชื่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมเสนอ บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข ตัวร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของ ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข รวม ๔๑ หน้า สำหรับตัวอักษรที่พิมพ์ก็ปรากฏว่าได้ใช้ตัวอักษรแบบเดียวกัน ตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย

นอกจากนี้ เมื่อนำเอกสารยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ ที่นายประสิทธิ์ โปษุธร และพวก เป็นผู้เสนอ ตามที่เลขาธิการรัฐสภาได้นำส่งศาลรัฐธรรมนูญ มาประกอบการพิจารณา ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า มีการใส่เลขหน้าเรียงตามลำดับด้วยลายมือตั้งแต่ หน้าหนังสือถึงประธานรัฐสภา รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภา ผู้ร่วมเสนอ บันทึกหลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไข จนถึงหน้าสุดท้าย ซึ่งเป็นบันทึก วิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข อีกทั้งมีการเติมข้อความในชื่อร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย โดยเพิ่มเติมคำว่า “แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช” ในหน้าบันทึก วิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข ส่วนตัวอักษรที่ใช้ในการพิมพ์ก็เป็นตัวอักษร ที่มีลักษณะเดียวกันตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย ลักษณะของการใส่เลขหน้าตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย การแก้ไขชื่อร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข การใช้ตัวอักษรที่พิมพ์ตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย จะเหมือนกับ เอกสารที่ผู้ร้องอ้างว่าได้รับแจกเพื่อใช้ในการประชุมของรัฐสภา

จากการตรวจสอบพยานหลักฐานดังกล่าวข้างต้น เชื่อได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่เสนอให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ

มิใช่ร่างเดิมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ และได้ส่งสำเนาให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบการประชุม แต่เป็นร่างที่จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ ซึ่งมีข้อความที่แตกต่างจากร่างเดิมหลายประการ ถึงแม้ว่านายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย จะเบิกความว่า ก่อนที่บรรจวาระ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขก็ยังสามารถแก้ไขได้ ก็น่าจะเป็นการแก้ไขในเรื่อง ผิดพลาดเล็กน้อย เช่น พิมพ์ผิด มิใช่เป็นการแก้ไขซึ่งขัดกับหลักการเดิม หากเป็นการแก้ไขที่ขัดกับ หลักการเดิมก็ย่อมจะมีผู้ร่วมลงชื่อเสนอญัตติตามที่บัญญัติไว้ จากการตรวจสอบข้อความของร่างที่มีการแก้ไข ปรากฏว่า มีการเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญจากร่างเดิมหลายประการ คือ การเพิ่มเติมหลักการ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง ด้วย ประการสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๖ จะมีผลทำให้บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพ สิ้นสุดลง สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกโดยไม่ต้องรอให้พ้นระยะเวลา ๒ ปี และ มีการดำเนินการในลักษณะที่มีเจตนาปกปิดข้อเท็จจริงไม่แจ้งข้อความจริงว่าได้มีการจัดทำร่างขึ้นใหม่ ให้สมาชิกวุฒิสภาทราบทุกคน

เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ในการพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภา มิได้นำเอาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาฉบับที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร และคณะ เสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ มาใช้ในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ แต่ได้นำร่างที่มีการจัดทำขึ้นใหม่ ซึ่งมีหลักการแตกต่างจากร่างเดิมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร เสนอหลายประการโดยไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ แต่อย่างไรก็ดี มีผลเท่ากับว่าการดำเนินการในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภารับหลักการ ตามคำร้องนี้ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคหนึ่ง

(๒) การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะผู้ที่ได้ขอแปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการที่สงวนความเห็นไว้ ย่อมมีสิทธิ ที่จะอภิปรายแสดงความคิดเห็นและให้เหตุผลในประเด็นที่ได้แปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือได้สงวนความเห็นไว้ สำหรับประเด็นนี้ ข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวนและจากการเบิกความของพยาน

ต่อศาลรัฐธรรมนูญในชั้นไต่สวน ปรากฏในการพิจารณาวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ผลัดกันทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้มีการตัดสิทธิผู้ขออภิปรายในวาระที่หนึ่ง และตัดสิทธิผู้ขอแปรญัตติ ผู้สงวนคำแปรญัตติ และผู้สงวนความเห็น เป็นจำนวนถึง ๕๗ คน โดยอ้างว่าความเห็นดังกล่าวขัดต่อหลักการ ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้มีการฟังการอภิปราย ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ใช้เสียงข้างมากในที่ประชุมปิดการอภิปราย เห็นว่า แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานและแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายได้ก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา หรือละเลยไม่ฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายข้างมากโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม

นอกจากนี้ ผู้ร้องยังอ้างอีกว่า การนับระยะเวลาในการแปรญัตติของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้อง โดยอ้างว่า เมื่อที่ประชุมพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ มีผู้เสนอกำหนดเวลาในการขอแปรญัตติ ๑๕ วัน และ ๖๐ วัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมจะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาลงมติว่า จะใช้กำหนดเวลาใด แต่ก่อนที่จะมีการลงมติเกิดปัญหาเรื่ององค์ประชุมในขณะนั้นไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงยังมิได้มีการลงมติ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งให้กำหนดเวลายื่นคำแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการ แต่มีผู้ทักท้วง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้นัดประชุมอีกครั้งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติให้กำหนดเวลาแปรญัตติ ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สรุปให้เริ่มต้นนับย้อนหลังไปโดยให้นับระยะเวลา ๑๕ วันนั้นตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้ระยะเวลาการขอแปรญัตติไม่ครบ ๑๕ วันตามมติที่ประชุม เพราะจะเหลือระยะเวลาให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติเพียง ๑ วัน เท่านั้น เห็นว่า การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกวุฒิสภาที่จะเสนอความคิดเห็น การแปรญัตติจึงต้องมีเวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภายุติบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การนับระยะเวลาในการแปรญัตติ ย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง ๑ วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย การกำหนดเวลาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง

(๓) วิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ
ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เมื่อพิจารณาหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา
แบบมีผู้แทนแล้ว จะเห็นว่า สมาชิกรัฐสภานับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบนี้เป็นอย่างยิ่ง
เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนหรือได้รับการสรรหา
ให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาแทนประชาชน อย่างไรก็ตาม ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒
ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทน
ปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์
อีกทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่ว่า
การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ
ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ส่วนการใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ
อธิปไตยที่แท้จริงนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ได้กำหนดหลักการสำคัญประการหนึ่ง
เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายไว้ว่า สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่ง
ในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง
เป็นเสียงชี้ขาด ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น การแสดงตนในการออกเสียง
ลงคะแนนถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุม
เพื่อพิจารณาญัตติต่าง ๆ แต่ครั้งด้วยตนเอง และในการนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่อง
ได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียงเท่านั้น การกระทำใดที่เป็นเหตุให้ผลการลงคะแนนผิดไปจากความเป็นจริง
การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องมีประจักษ์พยานผู้เห็นเหตุการณ์มาเบิกความ พร้อมทั้งมีพยานหลักฐานสำคัญมาแสดง คือ คลิปวิดีโอที่บันทึกภาพเหตุการณ์ขณะที่มีการกระทำดังกล่าวถึงสามตอนที่แสดงให้เห็นว่า มีสมาชิกรัฐสภาบางคนใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่นในเครื่องออกเสียงลงคะแนนระหว่างที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในการนี้ นางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพยานบุคคลของผู้ร้องที่ ๒ และผู้ร้องที่ ๔ ได้เบิกความประกอบคลิปวิดีโอ รวม ๓ ตอน เพื่อยืนยันว่า ในขณะนั้นได้มีบุคคลตามที่ปรากฏในคลิปวิดีโอกระทำการใช้บัตรแสดงตนอิเล็กทรอนิกส์ใส่เข้าไปในเครื่องออกเสียงลงคะแนน และกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมติคราวละหลายใบ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการและวิธีการที่ถูกต้องในเรื่องนี้ ตามคำเบิกความของนางอัจฉรา จุ้ยนิยม ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานโสตทัศนอุปกรณ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่เบิกความไว้ว่าโดยปกติแล้วบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ยืนยันหรือแสดงตนในการนับองค์ประชุมและลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภานั้นจะมีประจำตัวคนละหนึ่งใบ และมีบัตรสำรองอีกคนละหนึ่งใบซึ่งเก็บรักษาไว้ที่เจ้าหน้าที่ สำหรับให้สมาชิกขอรับไปใช้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภามีได้นำบัตรประจำตัวมา ประกอบกับเสียงที่ปรากฏในคลิปวิดีโอขณะกระทำการดังกล่าว ก็สอดคล้องกับเสียงที่ปรากฏในแผ่นวิดีโอที่บันทึกถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภา และรายงานการประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ระบุไว้ในคำร้อง ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่เลขาธิการรัฐสภาส่งให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งในทางไต่สวนพยานบุคคล เลขาธิการรัฐสภาซึ่งได้ดูและฟังภาพและเสียงในคลิปวิดีโอที่บันทึกนั้นแล้ว ได้เบิกความว่า จำได้ว่าเป็นเสียงของรองประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมในขณะนั้น ประกอบกับนางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพยานบุคคลของผู้ร้องที่ ๒ และผู้ร้องที่ ๔ ซึ่งเบิกความประกอบภาพถ่ายที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่ผู้ร้องที่ ๒ ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ชี้ให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ ซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภา ได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและออกเสียงลงคะแนนคราวละหลายใบ หมุนเวียนใส่เข้าไปในเครื่องอ่านบัตร และกดปุ่มแสดงตนติดต่อกันหลายครั้ง นอกจากนี้ พยานบุคคลปากนี้ยังได้เบิกความยืนยันข้อเท็จจริงว่า สามารถจดจำผู้ถูกร้องรายนี้ได้เป็นอย่างดี โดยไม่มีเหตุไคร้หรือเหตุอื่นเป็นการส่วนตัวกันแต่อย่างใด และหลังจากที่พยานร้องเรียนเรื่องนี้แล้ว ก็ยังคงทักทายกันเป็นปกติ เนื่องจากตนเป็นสมาชิกรัฐสภา

มาเป็นเวลา ๑๐ ปี ได้ติดตามตรวจสอบและร้องเรียนเรื่องการใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะพฤติกรรมของนายนิศร ทองอิราช จนกระทั่งถึงกับใช้ให้คนของตนคอยถ่ายภาพและวิดีโอเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานประกอบการร้องเรียน และเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่พยานนำสืบต่อศาลรัฐธรรมนูญก็เห็นภาพบุคคลปรากฏใบหน้าด้านข้างซึ่งสามารถยืนยันได้ว่าเป็นนายนิศร ทองอิราช ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ ซึ่งสวมสูทสีเดียวกันกับภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่ถือบัตรแสดงตนและลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในมือจำนวนหนึ่งซึ่งมากกว่าสองบัตรเกินกว่าจำนวนบัตรแสดงตนที่สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งจะพึงมีได้ และยังใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวใส่เข้าออกในช่องอ่านบัตรพร้อมกดปุ่มบนเครื่องอ่านต่อเนื่องกันทุกบัตร

เห็นได้ว่า การกระทำเช่นนี้มีลักษณะที่ผิดปกติวิสัยและมีสมาชิกรัฐสภาใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์หลายใบ จากการรับฟังพยานหลักฐานและคำเบิกความพยานในชั้นการพิจารณาไต่สวนคำร้องเป็นเรื่องที่แจ้งชัดทั้งภาพวิดีโอ และประจักษ์พยานที่มาเบิกความประกอบการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาในระหว่างที่มีการออกเสียงลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า มีสมาชิกรัฐสภาหลายรายมิได้มาออกเสียงลงมติในที่ประชุมรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ แต่ได้มอบให้สมาชิกรัฐสภาบางรายใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนแทนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของรัฐสภาในการประชุมนั้น ๆ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริตไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เนื่องมาจากกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ได้ระบุมาแล้วข้างต้น มิอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ปัญหาที่ต้องพิจารณาในประเด็นที่สองมีว่า การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผู้ร้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น มีเนื้อหาสาระสำคัญเป็นการแก้ไขคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา โดยเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาสาระในหลายประเด็น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้บุคคลใดได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ร่างขึ้นโดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขหลักการในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหาเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วน ทุกสาขาอาชีพ ได้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างรอบคอบ ทั้งยังได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นอิสระจากการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ห้ามบุพการี คู่สมรส บุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาและกำหนดเวลาห้ามเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นเวลา ๕ ปี เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ในกรณีที่ถูกล่ามัวว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๐ เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติห้ามความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันดังกล่าวเพราะหากยอมให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันย่อมไม่อาจหวังได้ว่า จะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา อันเป็นการขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนุญนี้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญตามคำร้องนี้ เป็นการแก้กลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้วในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลม เสี่ยงต่อการสูญเสียเสรีภาพและสามัคคีธรรมของมวลหมู่มหาชนชาวไทย เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้องสภาของครอบครัว และสภาผู้เมื่อย สูญเสียสถานะและศักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมของปวงประชาหลากหลายอาชีพ เป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้กลับมีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญนี้ คือ รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงแสดงประชามติของมหาชนชาวไทย

นอกจากนี้ การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งเพียงทางเดียว อันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกัน ไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา เป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป

การแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาต้องสูญเสียไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญนี้

นอกจากนี้ เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนุญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ ยังขัดต่อรัฐธรรมนุญ ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ โดยรวบรัดให้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญดังกล่าวโดยไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๔๑ ที่จะต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนุญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนุญเสียก่อน ซึ่งขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจอันเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจโดยอาศัยเสียงข้างมากปราศจากการตรวจสอบ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก ๖ ต่อ ๓ ว่าการดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดในคดีนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม มาตรา ๒๙๑ (๑) (๒) และ (๔) และมาตรา ๓ วรรคสอง และวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก ๕ ต่อ ๔ ว่า มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนที่ผู้ร้องที่ ๑ ขอให้ยุบพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ คณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าว นั้น เห็นว่า ยังไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสาม และวรรคสี่ จึงให้ยกคำร้องในส่วนนี้

นายจรูญ อินทจาร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา ๖๘ บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๖๙ บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๑๒๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

มาตรา ๑๒๓ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

มาตรา ๑๒๕ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานและรองประธานวุฒิสภาไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกแห่งสภานั้น ๆ เลือกกันเองให้สมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานในคราวประชุมนั้น

มาตรา ๑๒๖ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด

มาตรา ๒๙๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๘๖ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้

ข้อ ๘๗ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง ให้รัฐสภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ที่ประชุมรัฐสภาจะตั้งคณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับพร้อมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับหรือทั้งหมด รวมกันก็ได้ และเมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้ลงมติว่าจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใด เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

ข้อ ๙๔ ในกรณีที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้พิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

ข้อ ๙๕ การพิจารณาในวาระที่สอง ให้ที่ประชุมรัฐสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จากสมาชิกรัฐสภาเพื่อพิจารณามีจำนวนไม่เกินสี่สิบห้าคน และกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิก ของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา และ กรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๙๖ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นคณะกรรมการ สมาชิกสภาผู้ใด เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อ ประธานคณะกรรมการภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไว้เป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการ แห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องเนื่องกับหลักการนั้น

ข้อ ๙๗ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จแล้ว ให้เสนอ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานรัฐสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใดหรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ข้อ ๙๘ เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและรายงานของคณะกรรมการการตามข้อ ๙๗ แล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายในสิบห้าวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

ข้อ ๙๙ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการการพิจารณาเสร็จแล้วให้รัฐสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๑๐๐ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้คณะกรรมการการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เสนอ พร้อมทั้งรายงานการรับฟังความคิดเห็นต่อรัฐสภาด้วย

ข้อ ๑๐๑ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

ข้อ ๑๐๒ เมื่อได้พิจารณาตามข้อ ๙๙ จนจบร่างแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งและในการพิจารณาร่างนี้สมาชิกรัฐสภาอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

ความเห็น

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามคำร้องเอกสารหลักฐานของผู้ร้องและไต่สวนพยานหลักฐานอีกทั้งสั่งให้คู่กรณียื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีเป็นหนังสือแล้ว คดีมีประเด็นวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อันเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ คือ อำนาจการตรากฎหมายเป็นของรัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การตรากฎหมายก็ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กระบวนการตรานั้นก็ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย คือ ฝ่ายตุลาการ อันสืบเนื่องมาจากรากฐานความสำคัญของหลักถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจอธิปไตยสามฝ่าย ไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป ทั้งนี้ เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ดังนั้น เมื่อมีปัญหาต้องวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็ชอบที่ฝ่ายตุลาการจะเป็นผู้วินิจฉัยอันสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมควบคู่ไปกับการธำรงและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ที่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ประกอบมาตรา ๒๗ ที่ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย

และการตีความกฎหมายทั้งปวง เมื่อพิจารณาโดยตลอดแล้ว เห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องทั้งสองใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมด ได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปในประเด็นที่ ๑ ว่า กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มา ซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาเป็นสามประการ ดังนี้

ประการที่ ๑ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ใช้ระหว่าง พิจารณาประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นฉบับเดียวกันกับที่มีการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ผู้เสนอ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและได้มีการแจกจ่ายสำเนาให้สมาชิกรัฐสภาในวันประชุมรัฐสภาวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ซึ่งผู้ร้องอ้างว่าไม่ตรงกับที่ได้มีการเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ โดยมีข้อแตกต่างกันหลายประการ ในกรณีนี้ศาลมีคำสั่งให้เลขาธิการรัฐสภาส่งต้นฉบับของร่างแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ซึ่งนายสุวิจักขณ์ นาควิชะระชัย เลขาธิการรัฐสภา ได้ส่งต่อศาลแล้ว เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาตามที่เลขาธิการรัฐสภา ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีการใส่เลขหน้าเรียงตามลำดับด้วยลายมือตั้งแต่หนังสือถึงประธานรัฐสภา รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมเสนอร่างรัฐธรรมนูญ จนถึงหน้าที่ ๓๓ แต่ในหน้าถัดไปซึ่งเป็นบันทึกหลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข ไม่ปรากฏว่ามีเลขหน้ากำกับไว้ อีกทั้งไม่มีการเขียนข้อความใด ๆ ด้วยลายมือ และเมื่อตรวจสอบปรากฏว่า ตัวอักษรที่ใช้ตั้งแต่หน้าที่ ๑ ถึงหน้าที่ ๓๓ มีความแตกต่างกันกับตัวอักษรที่ใช้ในบันทึกหลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข

เมื่อนำเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ ที่อ้างว่าได้รับแจกเพื่อใช้ในการประชุมรัฐสภาทั้งสองฉบับ มีข้อความและเลขหน้าตรงกันและมีการเติมข้อความต่อท้ายชื่อร่างรัฐธรรมนูญในหน้าบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างที่แก้ไขด้วยลายมือ และมีการใส่เลขหน้าเรียงลำดับทุกหน้าตั้งแต่หน้าหนึ่งถึงประธานรัฐสภา เพื่อขอเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมเสนอร่างรัฐธรรมนูญ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข ตัวร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขรวม ๔๑ หน้า สำหรับตัวอักษรที่ใช้พิมพ์ก็ปรากฏว่าได้ใช้ตัวอักษรแบบเดียวกันตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย

นอกจากนี้ เมื่อนำเอกสารญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ ที่นายประสิทธิ์ โภธิสุขน และพวก เป็นผู้เสนอ ตามที่เลขาธิการรัฐสภาได้นำส่งศาลเพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบแล้วปรากฏว่า มีการใส่เลขหน้าเรียงตามลำดับด้วยลายมือตั้งแต่หน้าหนึ่งถึงประธานรัฐสภา รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมเสนอร่างรัฐธรรมนูญ บันทึกหลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไข จนถึงหน้าสุดท้ายซึ่งเป็นบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข อีกทั้งมีการเติมข้อความในชื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเพิ่มเติมคำว่า “แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช” ในหน้าบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข ส่วนตัวอักษรที่ใช้ในการพิมพ์ก็เป็นตัวอักษรที่มีลักษณะเดียวกันตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย ลักษณะของการใส่เลขหน้าตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย การแก้ไขชื่อร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข การใช้ตัวอักษรที่พิมพ์ตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย จะเหมือนกับเอกสารที่ผู้ร้องอ้างว่าได้รับแจกจากการประชุมของรัฐสภา

จากข้อเท็จจริงพยานหลักฐานดังกล่าวข้างต้น เชื่อได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการมิใช่ร่างรัฐธรรมนูญเดิมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ และได้ส่งสำเนาให้สมาชิกรัฐสภาประกอบการประชุม แต่เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ ซึ่งมีข้อความที่แตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญเดิมหลายประการ แม้นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย จะเบิกความว่า ก่อนที่บรรจุมาร จะมีความจำเป็นต้องแก้ไขก็ยังสามารถแก้ไขได้ ก็น่าจะเป็นการแก้ไข

ในเรื่องผิดพลาดเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น พิมพ์ผิด มิใช่เป็นการแก้ไขซึ่งขัดกับหลักการเดิม หากเป็นการแก้ไขที่ขัดกับหลักการเดิมก็ชอบที่จะมีผู้ร่วมลงชื่อเสนอญัตติตามที่บัญญัติไว้ จากการตรวจสอบข้อความของร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขปรากฏว่า มีการเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญจากร่างรัฐธรรมนูญเดิมหลายประการ คือ การเพิ่มเติมหลักการโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง และวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๔๑ ด้วย ประการสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๖ จะมีผลทำให้บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลง สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกโดยไม่ต้องรอให้พ้นระยะเวลาสองปี และมีการดำเนินการในลักษณะที่มีเจตนาปิดข้อเท็จจริงไม่แจ้งข้อความจริงว่าได้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ให้สมาชิกวุฒิสภาทราบทุกคน

เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ในการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มิได้นำเอาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาฉบับที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร และคณะเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ มาใช้ในการพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ แต่ได้นำร่างรัฐธรรมนูญที่มีการจัดทำขึ้นใหม่ซึ่งมีหลักการแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญเดิมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร เสนอหลายประการโดยไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อเสนอญัตติ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่แต่อย่างใด มีผลเท่ากับว่าการดำเนินการในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภารับหลักการตามคำร้องนี้ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง (๑)

ประการที่ ๒ การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

จากข้อเท็จจริงตามคำร้องพร้อมเอกสารประกอบและแถลงการณ์ปิดคดีเป็นหนังสือของฝ่ายผู้ร้องรวมทั้งข้อเท็จจริงในทางไต่สวนฟังเป็นยุติว่า การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะประธานรัฐสภา ได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา หลังจากในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ กรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาจากพรรคฝ่ายค้านเสนอให้เพิ่มวันแปรญัตติจาก ๑๕ วัน เป็น ๖๐ วัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาจะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาลงมติว่าจะใช้กำหนดเวลาใด แต่ก่อนที่จะมีการลงมติเกิดปัญหาเรื่ององค์ประชุมในขณะนั้นไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงยังมิได้มีการลงมติ ผู้ถูกร้องที่ ๑

ได้สั่งให้กำหนดเวลาสิ้นสุดภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการแต่มีผู้ทักท้วง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้นัดประชุมอีกครั้งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ในการประชุมครั้งนี้ที่ประชุมได้ลงมติให้กำหนดเวลาแปรญัตติ ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สรุปให้เริ่มต้นนับย้อนหลังไปโดยให้นับระยะเวลาย้อนหลังไปโดยให้นับระยะเวลา ๑๕ วัน นั้น ตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้ระยะเวลาการแปรญัตติไม่ครบ ๑๕ วัน ตามมติที่ประชุม เพราะจะเหลือระยะเวลาให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติเพียง ๑ วัน เท่านั้น กรณีเช่นนี้ เห็นได้ว่า การนับระยะเวลาในการแปรญัตติเป็นการนับเวลาย้อนหลังไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภามีเวลาเพียงพอเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติเพื่อทำหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภายังมิได้มีการกำหนดขั้นตอนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา การกระทำเช่นนี้เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังได้ความเพิ่มเติมจากพยานหลักฐานในสำนวนและจากการเบิกความต่อศาลในชั้นไต่สวนว่า ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ผลิตกันทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้มีการตัดสิทธิผู้ขออภิปรายในวาระที่หนึ่งและตัดสิทธิผู้ขอแปรญัตติผู้สงวนคำแปรญัตติ และผู้สงวนความเห็น เป็นจำนวน ๕๗ คน โดยอ้างว่าความเห็นดังกล่าว ขัดต่อหลักการทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้มีการฟังการอภิปราย ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ใช้เสียงข้างมากในที่ประชุมปิดอภิปราย กรณีเช่นนี้เห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากสมาชิกรัฐสภา แต่ละคนซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ได้รับมอบหมายมาแสดงเจตนาแทนประชาชนชาวไทยในกระบวนการนิติบัญญัติ ย่อมมีสิทธิและความชอบธรรมที่จะได้รับโอกาสในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นที่ตนเห็นต่างไปที่ประชุมรัฐสภา เพราะโดยผลของกฎหมายนั้น ย่อมใช้บังคับต่อปวงชนชาวไทยโดยตรง การปฏิเสธสิทธิในการอภิปรายเหตุผลความจำเป็นและข้อเสนอในการขอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีการพิจารณาอยู่ของสมาชิกรัฐสภาย่อมมีลักษณะเป็นการรวบรัดตัดทอนเป็นการขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ให้ผู้แทนของประชาชนทุกคนมีสิทธิมีส่วนอย่างเท่าเทียมกันในการพิจารณากฎหมายออกมาใช้บังคับกับประชาชน ทั้งเป็นการละเลย

ไม่ฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย จึงเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายข้างมาก โดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม กรณีการดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐสภา ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

ประการที่ ๓ วิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ร้องมีพยานผู้เห็นเหตุการณ์มาเบิกความพร้อมทั้งพยานหลักฐานสำคัญ คือ แผ่นวีดิทัศน์ที่บันทึกภาพเหตุการณ์ขณะที่มีการกระทำดังกล่าวถึงสามตอน ที่นำมาแสดงต่อศาลนี้ชี้ให้เห็นว่า ในระหว่างที่มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ เวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา และวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ เวลา ๑๖.๔๓ นาฬิกา มีสมาชิกรัฐสภาบางคนใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่นในเครื่องออกเสียงลงคะแนน ซึ่งนางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ พยานของผู้ร้องที่ ๒ และ ผู้ร้องที่ ๔ ได้เบิกความประกอบคลิปวีดิทัศน์ รวม ๓ ตอน ยืนยันว่าในขณะนั้นได้มีบุคคลตามที่ปรากฏในคลิปวีดิทัศน์กระทำการอันมีพิรุณ กล่าวคือ มีการใช้บัตรแสดงตนอิเล็กทรอนิกส์ใส่เข้าไปในเครื่องออกเสียงลงคะแนน และกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมติคราวละหลายใบ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า นายนิศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ ได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตน และออกเสียงลงคะแนนคราวละประมาณสามถึงสี่ใบ หมุนเวียนใส่เข้าไปในเครื่องอ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตน ติดต่อกันหลายครั้ง นอกจากนี้นางสาวรังสิมา รอดรัศมี ยังได้เบิกความยืนยันข้อเท็จจริงว่า สามารถจดจำ ผู้ถูกร้องรายนี้ได้เป็นอย่างดี โดยไม่มีเหตุไครศเคืองเป็นการส่วนตัวกันแต่อย่างใด โดยนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ได้ร้องเรียนพฤติกรรมของผู้ถูกร้องรายนี้ต่อประธานรัฐสภาหลายครั้ง และพยานเป็นสมาชิกรัฐสภา มาเป็นเวลาประมาณ ๑๐ ปี ได้ติดตามตรวจสอบและร้องเรียนเรื่องการใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะพฤติกรรมของนายนิศร ทองธิราช จนกระทั่งถึงกับใช้ให้คนของตน คอยถ่ายภาพและวีดิทัศน์เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานประกอบการร้องเรียน และเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่พยานนำสืบต่อศาลก็เห็นภาพบุคคลปรากฏใบหน้าด้านข้างซึ่งสามารถเห็นได้ว่าเป็นนายนิศร ทองธิราช ซึ่งสวมสูทสีเดียวกันกับภาพที่ปรากฏในคลิปวีดิทัศน์ที่ถือบัตรแสดงตนและลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในมือ

จำนวนหนึ่งซึ่งมากกว่าสองใบ เกินกว่าจำนวนบัตรแสดงตนที่สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งจะพึงมีได้ และ
ยังใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวใส่เข้าออกในช่องอ่านบัตรพร้อมคูปองบนเครื่องอ่านต่อเนื่องกันทุกใบ
และได้ความตามคำเบิกความของนางอัจฉรา จุ้ยนิยม ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานโสตทัศนูปกรณ์ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเบิกความยืนยันว่า ปกติแล้วบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ยืนยันหรือแสดงตนและ
ลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภานั้น จะมีประจำตัวคนละหนึ่งใบ และมีบัตรสำรองอีกคนละหนึ่งใบ รวม ๒ ใบ
ประกอบกับเสียงที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่ขณะกระทำการดังกล่าวสอดคล้องกับเสียงที่ปรากฏในแผ่นวีดิทัศน์
บันทึกถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภา และรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๙ สมัยสามัญทั่วไป
วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๖ ณ ตึกรัฐสภา ซึ่งเป็นวันที่และช่วงระยะเวลาเดียวกัน
กับที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
ที่ระบุไว้ในคำร้อง เห็นได้ว่า พฤติการณ์ของสมาชิกรัฐสภาในการใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนน
ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ปรากฏนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับนางสาวรังสิมา รอดรัศมี เบิกความยืนยันว่า
นายนิรศร ทองธีราช ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนยอมรับว่าบุคคลในภาพที่ปรากฏในวีดิทัศน์เป็นตนจริง
แต่ปฏิเสธว่าไม่ได้เสียบบัตรแทน หากเรื่องนี้ไม่มีมูลความจริงชอบที่นายนิรศร ทองธีราช
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร พรรคเพื่อไทย จะต้องไปดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์
เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ โดยเฉพาะนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ซึ่งเป็นผู้ที่กล่าวหา
เรื่องนี้มาโดยตลอด แต่ที่ผ่านมามีได้ปรากฏว่า นายนิรศร ทองธีราช ได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด
อันเป็นการปกป้องชื่อเสียงของตนอย่างที่ควรจะเป็น หรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ
ต่อศาล จากพยานหลักฐานดังกล่าวข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า มีสมาชิกรัฐสภา คือ นายนิรศร ทองธีราช
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร พรรคเพื่อไทย ใช้บัตรแสดงตนและลงมติในระบบอิเล็กทรอนิกส์
แทนผู้อื่นในระหว่างที่มีการพิจารณาญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
ในมาตรา ๙ การกระทำดังกล่าวของนายนิรศร ทองธีราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร
พรรคเพื่อไทย เป็นการกระทำที่มีชอบและผิดปกติวิสัยในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ทั้งเป็นการละเมิด
หลักพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่
ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติ

มาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญ ทั้งยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ที่ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ พรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนนอันมีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของรัฐสภาในการประชุมเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริตซึ่งขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังวินิจฉัยข้างต้น

ดังนั้น การกระทำของฝ่ายผู้ถูกร้องในการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มิได้นำเอา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาฉบับที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร และคณะ เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ มาใช้ในการพิจารณา ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ แต่ได้นำร่างรัฐธรรมนูญที่มีการจัดทำขึ้นใหม่ ซึ่งมีหลักการแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญเดิมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร เสนอหลายประการโดยไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกรัฐสภา ร่วมลงชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ แต่อย่างไรก็ดี มีผลเท่ากับว่าการดำเนินการ ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภารับหลักการตามคำร้องนี้ เป็นไปโดยมิชอบตามมาตรา ๒๙๑ วรรคหนึ่ง (๑) การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและ ตัดสิทธิการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และวิธีการแสดงตนในการนับองค์ประชุม และลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ การกระทำของฝ่ายผู้ถูกร้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปในประเด็นที่ ๒ ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มา ซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวแล้ว มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหามาตรา ๑๑๖ วรรคสองและมาตรา ๑๑๗ ซึ่งมีผลทำให้บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินสองปี จะเป็นรัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง มิได้ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อยู่เดิม สามารถที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ต้องติดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงให้คุณประโยชน์แก่สมาชิกวุฒิสภาที่ลงมติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีก และนอกเหนือจากนี้เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมทำให้โครงสร้างของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีคุณภาพเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

เมื่อพิจารณาถึงการกระทำต่าง ๆ ดังวินิจฉัยในประเด็นที่ ๑ ว่ากระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามคำร้องเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายประการและยังเป็นการดำเนินการที่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๒๒ ที่ว่า สมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งผลของการกระทำดังกล่าวหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำนี้ ส่อให้เห็นเจตนาที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ได้ตามที่ประสงค์ จึงเป็นการกระทำที่มุ่งให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดในคดีนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม มาตรา ๒๙๑ (๑) (๒) และมาตรา ๓ วรรคสอง อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ส่วนคำขอที่ผู้ร้องที่ ๑ ขอให้ยุบพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าว นั้น เห็นว่า กรณียังไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสามและวรรคสี่ จึงให้ยกคำร้องในส่วนนี้

นายจรูญ อินทจาร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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 ย่อมเป็นความเสียหายอย่างยิ่งต่อการนำพาประเทศชาติให้เสื่อมโทรมลง เพราะความผิดหลงและกิเลสตัณหาของผู้ทรงอำนาจ

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

หลักนิติธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 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 ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”

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

โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติและหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นและประชาชนย่อมมีอำนาจและความชอบธรรมที่จะตรวจสอบการดำเนินการนั้นได้

ดังนั้น ถึงแม้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย จะมีอิสระในการดำเนินการภายในกรอบอำนาจหน้าที่ได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่มีเชื่อว่า 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 ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน 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 การออกเสียงลงคะแนนเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่เป็สมาชิกรัฐสภา ผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน คือ ผู้ที่เข้าประชุมและอยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีการออกเสียงลงคะแนน ข้อเท็จจริงปรากฏจากแผ่นบันทึกภาพและเสียงที่ฝ่ายผู้ร้องเสนอต่อศาลประกอบด้วยแผ่นบันทึกภาพและเสียงที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาส่งต่อศาล ปรากฏว่า ทั้งภาพและเสียงพูดในแผ่นบันทึกภาพและเสียงทั้งสองชุดตรงกัน เป็นเหตุการณ์ในวันลงมติในวาระที่สองในชั้นแปรญัตติ ซึ่งภาพจากแผ่นบันทึกภาพ

และเสียงที่ฝ่ายผู้ร้องเสนอต่อศาล ปราบกฏชัดว่า 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 และมีผลทำให้มีผู้ออกเสียงลงคะแนนแทนกันนี้ไม่สมบูรณ์และไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย 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 ให้เป็นองค์กรตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และถ่วงดุลอำนาจกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในกรณีที่ถูกล่าม اتهامมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๐ เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติห้ามความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันดังกล่าว เพราะหากยอมให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ย่อมไม่อาจหวังได้ว่า จะมีการตรวจสอบโดยตรงไปตรงมา อันเป็นการขัดกับ หลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนี้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ เป็นการแก้กลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้ว ในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลม เสี่ยงต่อการสูญเสียสันติภาพและสามัคคีธรรมของมวลหมู่มหาชนชาวสยาม เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้อง สภาของครอบครัว และสภาผิวเมีย สูญเสียสถานะและศักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่ การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมขององประชาหลากหลายอาชีพ เป็นการกระทบต่อการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้ กลับมีโอกาสดำรงซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ 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

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ 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 การแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวม ๓๑๒ คน เข้าชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๔ ซึ่งในส่วนของกระบวนการตราร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีประเด็นว่าชอบด้วย

รัฐธรรมนูญ หรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง บัญญัติว่า “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้” ดังนั้น หากญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าข่ายต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ก็สามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดโครงสร้างของการปกครองประเทศ การถ่วงดุลอำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ และยังได้กำหนดไว้ด้วยว่าบทบัญญัติกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะใช้บังคับมิได้ ความสำคัญของรัฐธรรมนูญจึงย่อมมีมากกว่ากฎหมายอื่นใด ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ได้วางบรรทัดฐานให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ว่าเข้าเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ จึงเห็นว่า ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าเข้าเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ได้

เมื่อพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ขอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ มีประเด็นย่อยที่ต้องพิจารณาดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ใช้พิจารณาในการประชุมร่วมกันของสมาชิกรัฐสภาเป็นฉบับเดียวกันกับที่ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

ประเด็นนี้ เห็นว่า กรณีตามคำร้อง แม้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ได้ส่งให้ฝ่ายผู้ร้องพิจารณาก่อนการประชุมจะมีข้อความที่แตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ใช้ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ก็ถือเป็นเรื่องปกติที่สามารถจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ เนื่องจากเป็นการแก้ไขก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ประธานรัฐสภา จะสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ซึ่งในการนี้ จะเห็นว่าสมาชิกรัฐสภาที่พิจารณาญัตติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ต่างก็ได้รับทราบและพิจารณาลงมติรับหลักการตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ได้แจกจ่ายให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณา

ในภายหลังทั้งสิ้นประกอบกับการไต่สวนพยานบุคคล คือ นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นเลขาธิการรัฐสภา ยอมรับว่า มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอต่อประธานรัฐสภาจริง แต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมก่อนที่ประธานรัฐสภาจะลงนามอนุญาตให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวันจันทร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓๖ กำหนดว่า ผู้ตัดที่บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาแล้ว หากผู้เสนอผู้ตัดจะถอนผู้ตัด หรือจะแก้ไขเพิ่มเติม หรือจะถอนชื่อจากการเป็นผู้ร่วมกันเสนอ หรือผู้รับรองจะถอนการรับรองผู้ตัด จะต้องได้รับความยินยอมของที่ประชุมรัฐสภา กรณีนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมผู้ตัดร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จึงสามารถกระทำโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ดังนั้น จึงเห็นว่า ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการคือ ฉบับที่ประธานรัฐสภาสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ประเด็นว่า เป็นคนละฉบับกับที่ได้ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่เป็นสาระสำคัญที่จะเป็นเหตุในประการที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ประเด็นย่อยที่สอง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่

ผู้ร้องอ้างว่า ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการได้มีการพิจารณาว่า จะรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้หรือไม่ โดยผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ชี้แจงหลักการและเหตุผลต่อรัฐสภา หลังจากได้มีการอภิปรายแล้วที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการ เมื่อที่ประชุมมีมติรับหลักการ จากนั้นก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง ในขั้นนี้ ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า มีสมาชิกรัฐสภาบางคนได้เสนอให้มีการแปรญัตติภายใน ๖๐ วัน กรณีจึงต้องมีการลงมติว่าจะมีการแปรญัตติตามที่เสนอหรือไม่ ปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ซึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการแล้ว ประธานจะต้องปิดประชุมและเรียกประชุมใหม่เพื่อลงมติดังกล่าว แต่กลับปรากฏว่าผู้ร้องที่ ๑ ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าให้ถือกำหนดระยะเวลาแปรญัตติเป็น ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา แต่ในที่สุด ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ด้วยเสียงข้างมาก ๓๕๙ เสียง ต่อ ๑๙ เสียง งดออกเสียง ๓๓ คน และ

ไม่ลงคะแนน ๕ คน ยืนยันวันแปรญัตติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมเป็นรายมาตรา ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา จำนวน ๑๕ วัน ตามเดิม จึงเห็นว่า กำหนดการแปรญัตติ ๑๕ วัน เป็นไปตามมติเสียงข้างมากของที่ประชุมรัฐสภาและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภาแล้ว

ประเด็นย่อยที่สาม การกำหนดวันในการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ กำหนดว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้รัฐสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภแล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ผู้รักษาการตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา คือ ประธานรัฐสภาย่อมมีอำนาจในการพิจารณาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม ในการประชุมของแต่ละสภา ผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมจึงมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในอันที่จะควบคุมการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมรัฐสภา ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อบังคับการประชุมเป็นเครื่องมือหรือแนวทางในการควบคุมการประชุมสภาให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การวินิจฉัยให้ผู้สงวนคำแปรญัตติและกรรมการเสียงข้างน้อยผู้สงวนความเห็นอภิปรายหรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของประธานรัฐสภาที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยตามข้อบังคับดังกล่าว การดำเนินการของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นไปโดยชอบตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ แล้ว

ประเด็นย่อยที่สี่ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เป็นการกระทำโดยผู้มีส่วนได้เสีย และมีประโยชน์ทับซ้อน หรือไม่

การเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญและการร่วมกันพิจารณาและลงมติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอันประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ห้ามไว้ชัดเจน ดังเช่นกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหก นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๒ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ก็ไม่ได้ห้ามสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเข้าร่วมพิจารณาและลงมติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงเห็นว่าการเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญและการเข้าร่วมพิจารณาและลงมติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ประเด็นย่อยที่ห้า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีการเพิ่มเติมมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ และลงมติไปในคราวเดียวกัน เป็นการกระทำที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ หรือไม่

ผู้ร้องอ้างว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภามีการเพิ่มเติมมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ และลงมติไปในคราวเดียวกันในการพิจารณาวาระที่สอง หากเรื่องดังกล่าวเป็นความจริงก็อาจเข้าข่ายผิดข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้รัฐสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น” พิจารณาแล้ว เห็นว่า ในรายงานการประชุมสภา ไม่ปรากฏว่ามีการอภิปรายรายมาตราในมาตราดังกล่าวก่อนลงมติ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้ว มาตรา ๑๑/๑ ดังกล่าว ก็มีที่มาจากคำแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแม้ในครั้งแรก คณะกรรมการจะยังไม่เห็นด้วยในการพิจารณาชั้นกรรมาธิการ แต่เมื่อในชั้นการอภิปรายและลงมติรายมาตรา คณะกรรมการได้เห็นด้วยตามคำแปรญัตติ ประธานรัฐสภาจึงนำเข้ามาให้ออกเสียงว่าจะเพิ่มมาตราดังกล่าวตามความเห็นของผู้แปรญัตติและตามความเห็นชอบของกรรมาธิการหรือไม่ อีกทั้งเนื้อหามาตรา ๑๑/๑ ที่เพิ่มเข้ามาดังกล่าว ก็ไม่ใช่การเพิ่มเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญที่ขัด หรือมีรายละเอียดแตกต่างจากหลักการ แต่เป็นมาตราที่กำหนดไว้เพื่อให้การอ้างอิงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่อนุวัติการตามการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว

สามารถอ้างอิงได้เรียบร้อยไม่ลักลั่น ซึ่งเป็นบทมาตราที่จำเป็นต้องมีอยู่เป็นปกติเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีการเปลี่ยนชื่อกฎหมายบางฉบับ และเรื่องการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบในเรื่องนี้ เหมือนกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ นอกจากนี้ ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๑๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า ถ้ามีปัญหาที่จะต้องตีความข้อบังคับนี้ ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติวินิจฉัยโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเป็นประการใดแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาด เรื่องนี้จึงควรเป็นเรื่องของ ที่ประชุมรัฐสภาจะเสนอญัตติให้มีการตีความข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อ ๙๙ ว่าการลงมติ ในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ ไปในคราวเดียวกันชอบด้วยข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ หรือไม่ จึงเห็นว่า แม้การเพิ่มเติมมาตรา ๑๑/๑ อาจไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา แต่ก็ยังไม่พอ ถู้อได้ว่า การดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นย่อยที่หก กระบวนการนับองค์ประชุมและออกเสียงลงคะแนนในระหว่างการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าฝ่ายผู้ร้องมีประจักษ์พยานที่เห็นเหตุการณ์เพียงคนเดียว คือ นางสาวรังสิมา รอดศรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเบิกความต่อศาลว่าเห็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย คนหนึ่ง คือ นายนิรศร ทองธิดาฯ เสียบบัตรลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คนอื่น จึงได้ให้เจ้าหน้าที่รัฐสภาถ่ายภาพไว้ แต่ภาพจากคลิปวิดีโอที่ฉายในห้องพิจารณาเป็นภาพจาก มุมสูงถ่ายจากด้านหลังห้องประชุมสภา เห็นไม่ชัดเจนว่าเป็นนายนิรศร ทองธิดาฯ ตามที่พยานกล่าวอ้าง เห็นเพียงว่ามีผู้กำลังเสียบบัตรในห้องประชุมรัฐสภา จากการตรวจสอบภาพที่ปรากฏในคลิปตรงกับ การประชุมรัฐสภา ต่อมาผู้ร้องที่ ๒ คือ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ได้ส่งภาพบุคคลในคลิปที่อ้างว่ากดบัตร ลงคะแนนแทนคนอื่นต่อศาล เป็นภาพถ่ายบัตรประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายนิรศร ทองธิดาฯ และภาพถ่ายด้านข้างของผู้ที่อยู่ในคลิปวิดีโอ ซึ่งก็มีได้เป็นภาพในขณะกดบัตรลงคะแนนและภาพด้านข้าง ของผู้ที่อยู่ในคลิปกับภาพถ่ายหน้าตรงของนายนิรศร ทองธิดาฯ ซึ่งไม่แน่ใจว่าเป็นบุคคลคนเดียวกัน

จึงยังพิสูจน์ไม่ได้ว่าบุคคลในภาพคลิปวิดีโอที่บันทึก คือ นายนิศร ทองธิดราช ประกอบกับนางอัจฉรา จุ้ยนิยม ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานโสตทัศนอุปกรณ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พยานศาลเบิกความต่อหน้าศาลว่า ถ้าหากสมาชิกรัฐสภาเสียบบัตรหลายครั้งเครื่องคอมพิวเตอร์จะบันทึกการลงคะแนน เฉพาะการเสียบบัตรครั้งล่าสุด โดยไม่มีการบวกคะแนนเพิ่มตามจำนวนครั้งที่มีการเสียบบัตร นอกจากนี้ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลว่าการบันทึกภาพการกดบัตรแทนกันที่ให้เห็นนั้น ไม่สามารถยืนยันได้ว่าเป็นการกดบัตรแทนกันในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใด ซึ่งอาจจะใช่หรือไม่ใช่ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และ มาตรา ๑๑๔) ก็ได้ กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าเป็นการเสียบบัตรลงคะแนนแทนกันของสมาชิกรัฐสภาในการลงมติ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังที่ฝ่ายผู้ร้องกล่าวอ้าง

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ามีสมาชิกรัฐสภาใช้บัตรแสดงตนและลงมติแทนผู้อื่นในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม แต่การดังกล่าวนี้ ก็เป็นการกระทำผิดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาเฉพาะตัวของผู้นั้นเองกับผู้ที่ยื่นขอให้ยืนยันตนและลงคะแนนแทนเท่านั้น สมาชิกรัฐสภาคนอื่นที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้คนอื่นมิได้มีส่วนรู้เห็นด้วย จึงควรถือว่าการลงมติของสมาชิกรัฐสภาผู้ถูกกล่าวหาว่าต้องเสียเปล่าไปเนื่องจากเป็นการใช้วิธีการโดยไม่ชอบ ก็แต่เฉพาะในส่วนที่ผู้นั้นได้กระทำลงไปเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการลงมติในวาระที่สอง ร่างมาตรา ๙ และร่างมาตรา ๑๐ นั้น ปรากฏว่ามีสมาชิกรัฐสภาเห็นด้วยกับร่างมาตรา ๙ ตามที่มีการแก้ไข โดยคณะกรรมการ ๓๕๘ เสียง ไม่เห็นด้วย ๙๖ เสียง งดออกเสียง ๓๖ เสียง และสำหรับร่างมาตรา ๑๐ นั้น มีสมาชิกรัฐสภาเห็นด้วยตามที่มีการแก้ไขโดยคณะกรรมการ ๓๕๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑๔ เสียง กล่าวคือ เสียงของสมาชิกรัฐสภาที่เห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญทั้งสองร่างมาตรานี้ มากกว่าสองในสามของสมาชิกผู้ใช้สิทธิลงคะแนนในแต่ละมาตรานั้น เมื่อเปรียบเทียบกับความเสียเปล่าที่เกิดขึ้นจากการลงคะแนนแทนกันของสมาชิกรัฐสภาฝ่ายผู้ถูกร้องที่ถูกกล่าวหาว่า แม้จะมีการลงคะแนนเสียงแทนผู้อื่น ก็เป็นเพียงเสียงจำนวนน้อยที่มีประมาณสามถึงสี่เสียง ซึ่งไม่มีนัยสำคัญที่จะทำให้เปลี่ยนแปลงผลการลงมติในร่างมาตราที่เป็นปัญหา หรือทำให้กระบวนการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่ชอบอยู่แล้ว

ต้องเสียไปทั้งหมด ส่วนการที่จะเอาผิดกับสมาชิกวุฒิสภาผู้กระทำการดังกล่าว ก็ชอบที่จะดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป กรณียังมีอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณารายละเอียดประเด็นตามคำร้องของผู้ร้องทั้ง ๔ ตลอดจนพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงในสำนวน ข้อกฎหมายทั้งหมดตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว เห็นว่ายังไม่เข้าเหตุตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

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

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... มีประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็น คือ การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบบสรรหาบางส่วนมาเป็นแบบเลือกตั้งทั้งหมด และการแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนประเด็นเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดแทนการสรรหาบางส่วน ซึ่งอาจมีผลต่อกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๑ ว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งทั้งหมด จำนวน ๒๐๐ คน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระบบรัฐสภาทั่วโลก ก็ปรากฏว่าวุฒิสภาในประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนการแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้ตัดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนออกไป เช่น ต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี ก็เป็น

การแก้กลับไปเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยกเว้นเรื่องการเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง จึงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ จึงเห็นว่า เป็นการแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เกือบทั้งหมด

นอกจากนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้ตามหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ โดยมีข้อห้ามในมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ว่าผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้ จึงเห็นว่า ในส่วนของเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่เข้าข้อห้ามตามมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง คือ ยังไม่ถึงขั้นเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... ที่ผ่านการพิจารณาวาระที่สาม ของรัฐสภาแล้ว มาตรา ๑๓ ได้กำหนดให้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหา สิ้นสุดสมาชิกภาพพร้อมกันในวันที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี ในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี ในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๐ ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติให้มีผลย้อนหลังไปลบล้างสิทธิการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองไว้ อันเป็นการขัดต่อหลักการได้สิทธิมาแล้วโดยชอบธรรม (acquired rights) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และขัดกับหลักการบัญญัติกฎหมายให้มีผลย้อนหลังที่เป็นโทษแก่บุคคล ซึ่งทั้งสองหลักนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติไว้ จึงเห็นว่า ควรที่จะต้องมีการแก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาที่วาระการดำรงตำแหน่งยังไม่ครบ ๖ ปี เท่าที่เหลืออยู่ ยังคงมีสมาชิกภาพต่อไปจนกว่าจะครบวาระ ๖ ปี ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ ดังนั้น ในวาระเริ่มแรก วุฒิสภาก็ต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งใหม่และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาเท่าที่เหลืออยู่ จึงจะชอบ

นอกจากในส่วนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนเนื้อหา ยังไม่เข้าเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง การตราร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) เป็นการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สอง เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) เป็นการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบ และทางการไต่สวน สรุปได้ว่า ในคดีนี้ ผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ โดยอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓๑๒ ดำเนินการเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิก มาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ โดยเสนอญัตติต่อ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๑ เห็นชอบให้บรรจुरะเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ที่ประชุม รัฐสภาได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง ลงมติรับหลักการ แล้วตั้งกรรมาธิการชั้นคณะหนึ่งพิจารณา และ พิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในวาระ ที่สาม เสร็จสิ้นแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ผู้ร้องทั้งสี่เห็นว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้ง ๓๑๒ คน เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ และเป็นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไป ตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ขอให้สั่งเลิก การกระทำความดังกล่าว และผู้ร้องที่ ๑ ขอให้สั่งยุบพรรคการเมืองที่ผู้ถูกร้องสังกัด ได้แก่ พรรคเพื่อไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา พรรคพลังชล พรรคมหาชน และพรรคประชาธิปัตย์ใหม่ รวมทั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าว เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

มีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๘ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ห้ามบุคคลใด ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้บุคคลใดก็ตามที่ทราบว่ามีบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าว ให้มีสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หลักการนี้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ได้บัญญัติรับรองสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้เช่นกันในมาตรา ๖๘ โดยมีหลักการให้บุคคลใดจะใช้สิทธิ

ตามบทบัญญัติมาตรานี้ได้ก่อกำเนิดเมื่อปรากฏเหตุตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่มีบุคคลหรือพรรคการเมือง มีการกระทำโดยมีเจตนาเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองดังกล่าวโดยความหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ไม่อาจอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้โดยชอบ การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุด ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว” ขั้นตอนของการใช้สิทธิจึงเริ่มเมื่อมี ผู้ทราบว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดมีการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บุคคลผู้ทราบเรื่องดังกล่าว ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง จากนั้นอัยการสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริง ของเรื่องที่เสนอแก่ตน และมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยสั่งการต่อไป ผู้ที่ทราบ การกระทำตามความในมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ ไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เนื่องจากกรณีที่ปรากฏมีการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง โดยมี เจตนาเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผลของการกระทำดังกล่าวย่อมกระทบต่อปวงชนชาวไทยเจ้าของอำนาจอธิปไตย ปวงชนชาวไทย ซึ่งประกอบกันเป็นรัฐจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ประชาชนแต่ละคนไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ แตกต่างกัน กรณีจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใดจะใช้สิทธิเฉพาะของตนเองในการป้องกัน พิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วยการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เมื่อบุคคลใดทราบการกระทำดังกล่าว ต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการตรวจสอบการกระทำนั้นเพื่อให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรอง ข้อเท็จจริงเสียก่อนว่ามีมูลเหตุเพียงพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง หรือไม่ ประกอบกับอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายอาญา โดยเฉพาะ การกระทำดังกล่าวยังเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นความผิดอาญา

แผ่นดินด้วย มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงบัญญัติให้การเสนอเรื่องของอัยการสูงสุดต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยนั้นไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว และหากให้บุคคลผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้แล้ว อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วดำเนินการอะไรต่อไม่ได้ ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของอัยการสูงสุดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ จากเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งเป็นผู้ทราบการกระทำให้ต้องเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่ามิบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำตามวรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ปรากฏว่ามีเจตนาให้อำนาจบุคคลใดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ดังนั้น ผู้ร้องทั้งสองจึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง โดยตรงได้

ปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ หรือไม่ เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ในคดีนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราในส่วนของมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๒๙๑ โดยเป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(๒) ผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กรณีหากปรากฏสภาพการณ์ของสังคมรัฐมีการเปลี่ยนแปลงทำให้บทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าว ประชาชนมีเจตนารมณ์ร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติวางหลักเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้าเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชนในช่วงเวลาใด ๆ ด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยหลักการแล้ว

ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะกำหนดผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ (๑๖) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อแตกต่างที่สำคัญจะเห็นได้ตามมาตรา ๒๙๑ ที่กำหนดผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีจำนวนมากกว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กระบวนการพิจารณาของรัฐสภากำหนดเป็น ๓ วาระ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการและในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่หนึ่งต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สามต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐสภาไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ หากแต่ใช้อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตามที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการในลักษณะของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจจะตรวจสอบอำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการอาจใช้อำนาจปฏิเสธไม่บังคับใช้หรือรับรองบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญที่เห็นโดยชัดแจ้งว่าได้บัญญัติขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยคำร้องทั้งสี่ที่ขอให้ตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ ได้

ประเด็นที่หนึ่ง การตราร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง

มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) เป็นการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า ผู้ร้องทั้งสี่กล่าวอ้างว่า ในการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นประเด็นพิจารณาในคดีนี้ มีสมาชิกรัฐสภาออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ทำให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดในกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๔๑ และกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า การประชุมแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีการออกเสียงลงคะแนนโดยกดบัตรลงคะแนนแทนกัน เท่ากับว่าการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปโดยไม่ชอบ รัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าเป็นไปตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ เพราะสมาชิกรัฐสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ และสมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ การออกเสียงลงคะแนนแทนกันจึงทำลายหลักการความเป็นอิสระและอำนาจการตัดสินใจโดยใช้คะแนนเสียงที่สมาชิกแต่ละคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน หากกรณีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกรัฐสภา ย่อมทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมติดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ แต่หากไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงมติของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาที่มีการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเฉพาะตน ซึ่งไม่ทำให้การลงมติออกเสียงที่สมบูรณ์นั้นเสียไป ส่วนข้อกล่าวอ้างอื่นของผู้ร้องทั้งสี่ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย เพราะเป็นกรณีที่รัฐสภาจะเป็นผู้ตรวจสอบและพิจารณาด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สอง เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓

และมาตรา ๑๑๔) เป็นการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งห้ามมิให้บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อการกระทำความผิดกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีองค์ประกอบ ๓ ส่วน ดังนี้ ผู้กระทำคือ บุคคลซึ่งรวมถึงพรรคการเมืองตามความในวรรคสองด้วยการกระทำคือ การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และเจตนาของการกระทำ คือ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาตามคำร้องทั้งสี่ฉบับอันเป็นประเด็นพิจารณาคดีนี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ประกอบมาตรา ๑๓๖ (๑๖) และมีข้อกำหนดห้ามเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ ตามมาตรา ๒๕๑ (๑) วรรคสอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาตามคำร้องทั้งสี่ฉบับอันเป็นประเด็นพิจารณาคดีนี้มีได้เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดตามรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และไม่อาจแปลเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาซึ่งเสนอให้มีการแก้ไขเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาว่าเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของรัฐสภาตามคำร้องทั้งสี่ฉบับอันเป็น

ประเด็นพิจารณาคดีนี้จึงไม่มีปัญหาว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

ดังนั้น เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาตามคำร้องทั้งสี่ฉบับอันเป็นประเด็นพิจารณาคดีนี้ไม่เป็นเหตุตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีเหตุให้ต้องสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม และไม่มีเหตุสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้องทั้งสี่

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ 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

มีกรณีที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องทั้งสี่ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยปกติแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ที่ว่าด้วยสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มิเจตนาที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเพื่อพิทักษ์ปกป้องรัฐธรรมนูญจากบุคคลหรือพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไปเพื่อการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ย่อมไม่อาจนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้ได้

เพราะการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นไปภายในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบขององค์กรเหล่านั้นตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น เมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือภายในขอบเขตอำนาจของรัฐธรรมนูญแล้ว โดยปกติย่อมไม่มีทางที่จะกลายเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ตาม หากยึดถือแนวทางดังกล่าวโดยเคร่งครัดโดยไม่พิจารณาถึงข้อยกเว้นหรือเหตุที่องค์กรเหล่านี้อาจดำเนินการได้ในบางกรณีที่มีลักษณะผิดปกติวิปริต วิปลาส ลุแก่อำนาจ หรือจงใจกระทำขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยแจ้งชัด แม้ว่าอาจเกิดขึ้นได้ยากแต่ก็อาจเกิดขึ้นได้ (เช่น รัฐสภาออกกฎหมายให้รัฐสภาไม่มีวันหมดวาระ หรือไม่ให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นต้น) แล้วศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย ก็เท่ากับว่าเป็นการตีความให้บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ทั้งมาตราไม่มีที่ใช้บังคับได้นั่นเอง เพราะหากพิจารณาไปตามถ้อยคำที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในมาตราดังกล่าว และถือเอาถ้อยคำที่ปรากฏที่มุ่งไปที่การกระทำของ “บุคคล” บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ “พรรคการเมือง” พรรคใดพรรคหนึ่ง ที่กระทำการใช้สิทธิและเสรีภาพไปเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองของประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เช่นนี้ การกระทำดังกล่าวย่อมปรากฏอยู่ในตัวว่าเป็นความผิดอาญา มาตรา ๑๑๓ ฐานเป็นกบฏในราชอาณาจักรหรือการปลุกระดมมวลชนตามมาตรา ๑๑๖ ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาที่จะต้องมีการสอบสวน พนักงานอัยการหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา เป็นผู้รับผิดชอบจับกุมสอบสวนฟ้องคดีและพิพากษาลงโทษไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา หรือมิฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเข้ามาดำเนินการร้องขอให้ศาลที่มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในกรณีที่เป็นการกระทำของพรรคการเมืองที่เข้าข่ายดังกล่าวได้โดยตรงอยู่แล้ว เพราะโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในกรณียุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิทางการเมืองของผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวในทั้งสองกรณีนี้ มีลักษณะการลงโทษที่รุนแรงกว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ สั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวอยู่แล้ว เพราะการจับกุมคุมขังดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำโดยมาตรการทางอาญาย่อมมีสภาพบังคับ

ที่รุนแรงมากกว่าคำสั่งให้เลิกการกระทำของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความในมาตรา ๖๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ที่ได้บัญญัติว่า คำสั่งห้ามของศาลรัฐธรรมนูญไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าวก็เป็นการรับรองอยู่อย่างแข็งขันว่า การกระทำที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งห้ามนั้นอาจเป็นการกระทำผิดทางอาญาไปพร้อม ๆ กันในตัวก็ได้

ดังนั้น หากตีความบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ คำว่า “บุคคลใด” หรือ “พรรคการเมือง” ในมาตราดังกล่าว จะต้องไม่รวมไปถึงการทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด จึงเป็นการตีความที่ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและทำให้มาตรา ๖๘ ไม่มีที่จะใช้บังคับได้เพราะหากจะต้องเป็นการกระทำของ “บุคคลใด” หรือ “พรรคการเมืองใด” เท่านั้น ก็ย่อมจะต้องเป็นการดำเนินคดีอาญากับผู้นั้นหรือพรรคการเมืองนั้นทุกกรณีโดยพนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิดและวินิจฉัยโทษ และไม่มีกรณีใดที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมาใช้อำนาจตามบทบัญญัติของมาตรา ๖๘ ในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงได้ โดยเหตุดังกล่าวจึงต้องอธิบายบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ดังกล่าวให้ครอบคลุมไปยังการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า อาจเข้าข่ายเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองของประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้นเอง เพราะหากเป็นการดำเนินการขององค์กรของรัฐหรือขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญโดยอ้างอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การดำเนินกระบวนการตรวจสอบทางอาญากับองค์กรดังกล่าวก็ไม่อาจเป็นไปได้หรือเป็นไปได้โดยยาก เพราะจะมีปัญหาการตีความในเรื่องที่ว่า การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นจะเป็นการล้มล้างระบอบการปกครองหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยวิธีการอันไม่ชอบหรือไม่ ซึ่งองค์กรอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาย่อมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยได้ มีแต่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวตามที่บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ได้มอบหมายภารกิจในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้แก่องค์กรศาลรัฐธรรมนูญ

แต่ทั้งนี้ โดยที่พื้นฐานการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเข้าข่ายว่าอาจเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นข้อยกเว้นที่ต้อง

ตีความโดยเคร่งครัดว่า โดยปกติแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะถือเป็นการล้มล้างการปกครองหรือให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยกระบวนการที่มีขอบมิได้ เว้นเสียแต่ว่าจะปรากฏข้อเท็จจริงว่า แม้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ผลของการกระทำดังกล่าวหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นอาจเป็นการทำลายกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ได้ ดังกรณีที่อาจยกตัวอย่างของการใช้อำนาจขององค์กรรัฐธรรมนูญทั้งหลาย เช่น การที่สมาชิกรัฐสภาใช้อำนาจตามกฎหมายงดใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตราที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต หรือการที่องค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีไปโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับหรือวินิจฉัยชี้ขาดไปโดยขัดแย้งกับหลักกฎหมายหรือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติโดยขัดแย้งทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์ของชาติหรือของประชาชน หรือโดยละเมิดหลักเกณฑ์เรื่องวิธีพิจารณาความขององค์กรนั้น โดยแจ้งชัด และไม่มีกระบวนการทบทวนตรวจสอบใด ๆ ที่จะดำเนินการต่อเรื่องดังกล่าวได้อีก หากการใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นนั้นอาจเข้าข่ายลักษณะเป็นการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ เข้ามาตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้น

ในกรณีของเรื่องที่ได้มีการร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๖๘ กรณีนี้ มีลักษณะเป็นการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏในเบื้องต้นว่า แม้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติโดยการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๑ แต่การดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่ององค์ประกอบและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีสมาชิกรัฐสภาลงคะแนนเห็นชอบในการพิจารณาวาระที่สามของการประชุมของรัฐสภาได้ปรากฏเหตุอันมีลักษณะร้ายแรงที่อาจเข้าข่ายการดำเนินการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้โดยแจ้งชัดหลายประการที่อาจเห็นได้ว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองหลักการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้แทน

ของปวงชนชาวไทยที่จะมาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน และการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็อาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและวิธีการได้มาขององค์กรนิติบัญญัติที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นสาระสำคัญของระบอบการปกครองแบบที่เป็นอยู่จนถึงขั้นที่อาจถือได้ว่าการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ทำให้กระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งในกรณีนี้ก็คือการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความกระทบกระเทือนถึงขนาดที่ถือได้ว่าไม่ใช่กระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้อำนาจกระทำการไว้เลยทีเดียว ทั้งนี้ โดยเหตุแห่งความผิดพลาดร้ายแรงจนถึงขนาดถือได้ว่าไม่เป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีตามคำร้องนี้

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

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ใช้ในการประชุมร่วมกันของสมาชิกรัฐสภา เป็นฉบับเดียวกันกับที่ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) บัญญัติให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และ (๒) บัญญัติให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนของศาลได้ความว่า นายอุดมเดช รัตนเสถียร ผู้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใหม่ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) มาเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญ

แก้ไขเพิ่มเติมฉบับเดิม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) โดยยังคงใช้หนังสือเสนอร่างที่มีการลงเลขรับเดิมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (เลขรับที่ ๒๐/๒๕๕๖ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖) ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใหม่ที่นำมาเปลี่ยนนั้น เป็นฉบับที่ไม่ได้มีผู้เสนอญัตติร่วมเป็นจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) บัญญัติไว้ จึงเป็นการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) และการที่รัฐสภา ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวทั้งสามวาระ ก็เป็นกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๒) เพราะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น ไม่ได้มาจากการเสนอญัตติที่เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) นั้นเอง

ประเด็นย่อยที่สอง การดำเนินการประชุมของประธานในที่ประชุมรัฐสภา ที่ตัดสิทธิสมาชิก ในการยื่นคำแปรญัตติ และการอภิปรายของผู้สงวนคำแปรญัตติ เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ววรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า การพิจารณาบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง ประธาน คณะกรรมาธิการวิสามัญและประธานในที่ประชุมรัฐสภา มิได้ให้โอกาสสมาชิกที่ขอแปรญัตติหรือสมาชิก รัฐสภาที่ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ ได้แถลงคำแปรญัตติและเหตุผลของการขอแปรญัตติของตนต่อที่ประชุม คณะกรรมาธิการและที่ประชุมรัฐสภา ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของการประชุมของรัฐสภา อันเป็นการละเมิดหลักการของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๑๒๒ ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยซึ่งจะต้อง ทำหน้าที่แสดงความคิดเห็น สนับสนุน คัดค้าน หรือขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ในกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่ตนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยอย่างเต็มที่ การจำกัดตัดสิทธิ การอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาร่างกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาได้ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้แล้ว หรือเมื่อสมาชิกสภา

ได้สงวนคำแปรญัตติไว้เมื่อไม่ได้รับความเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมจากคณะกรรมการที่พิจารณาบทกฎหมายนั้น สมาชิกสภาแต่ละคนซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่ได้รับมอบหมายมาแสดงเจตนาแทนประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ ย่อมมีสิทธิและความชอบธรรมที่จะได้รับโอกาสในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นที่ตนเห็นต่างไปจากคณะกรรมการที่พิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมรัฐสภา ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติ ที่กระทำการตรากฎหมายในนามปวงชนชาวไทยได้ การปฏิเสธสิทธิในการอภิปรายเหตุผลความจำเป็นและข้อเสนอในการขอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญที่มีการพิจารณาอยู่ของสมาชิกย่อมมีลักษณะเป็นการรวบรัดตัดทอนกระบวนการทางนิติบัญญัติ ขัดต่อหลักการของระบอบการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ให้ผู้แทนของประชาชนทุกคนได้มีสิทธิมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการพิจารณากฎหมายออกมามีบังคับกับประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งเป็นผู้เลือกตนให้มาทำหน้าที่แทน อันเป็นการละเมิดหลักเกณฑ์ของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งแม้ผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมจะขอมติจากที่ประชุม และมีสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมเสียงข้างมากลงมติให้ปิดการอภิปราย จนเป็นผลให้ผู้ที่ยังไม่ขอแปรญัตติหรือขอสงวนคำแปรญัตติไว้ไม่อาจแถลงเหตุผลและข้อคิดเห็นของตนก็ตาม แต่การลงมติดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกในที่ประชุมในเรื่องนี้เป็นการทำลายสารัตถะและทำลายความชอบธรรมของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากตัวแทนของปวงชนชาวไทยโดยรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาหรือของสภาแต่ละสภา ที่ประธานในที่ประชุมจะต้องปกป้องรักษาไว้ให้มั่นคง ในฐานะที่เป็นหัวใจของกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจะต้องมาจากการพิจารณาของตัวแทนของประชาชนทั้งหลายนั่นเอง ดังนั้นการอ้างมติเสียงข้างมากของที่ประชุมให้ปิดการอภิปรายโดยตัดโอกาสสมาชิกที่ขอแปรญัตติหรือขอสงวนคำแปรญัตติให้ได้สิทธิในการอภิปรายชี้แจงความคิดเห็นและเหตุผลของตนเอง จึงไม่เพียงแต่เป็นการใช้เสียงข้างมากเป็นใหญ่โดยไม่คำนึงถึงการปกป้องสิทธิและโอกาสที่ชอบของฝ่ายเสียงข้างน้อยเท่านั้น หากยังเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากผู้แทนของปวงชนชาวไทยตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาอีกด้วย การดำเนินการประชุมของประธานในที่ประชุมรัฐสภาที่ตัดสิทธิสมาชิกในการแถลงเหตุผลของการแปรญัตติและ

การอภิปรายของผู้สงวนคำแปรญัตติ เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

ประเด็นย่อยที่สาม สมาชิกรัฐสภามีการออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกรัฐสภารายอื่น หรือไม่ และขอด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ปรากฏจากการรับฟังพยานหลักฐานและคำเบิกความในชั้นการพิจารณาไต่สวนคำร้องเป็นเรื่องที่แจ้งชัดทั้งภาพวิดิทัศน์ และประจักษ์พยานที่มาเบิกความประกอบการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภา ในระหว่างที่มีการออกเสียงลงมติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า มีสมาชิกรัฐสภาหลายรายมิได้มาออกเสียงลงมติในที่ประชุมรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ แต่ได้มอบให้สมาชิกรัฐสภาบางรายใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนแทนและในนามของตนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ยังมีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของรัฐสภาในการประชุมนั้น ๆ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริตไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เนื่องจากมาจากกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ไม่ชอบขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้ระบุนมาแล้วข้างต้น และมีอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังที่ได้พิจารณาในคำร้องนี้ได้

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

บทบัญญัติมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นประเด็นของคำร้องทั้งสี่ที่บัญญัติห้ามการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขย่อมมีความหมายตามความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไปเป็นสากลว่า หมายถึงระบอบการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระในการปกครองและได้ใช้อำนาจนั้นโดยผ่านการเลือกตั้งผู้แทนของตนมาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนประการหนึ่ง กับการที่จะต้องมิบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดได้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกประการหนึ่ง กับการที่จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกันเพื่อมิให้ผู้ใช้อำนาจองค์กรใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเป็นอีกประการหนึ่ง และทั้งสามประการที่ประกอบเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศนั้น จะต้องยึดถือหลักการที่จะต้องมิประมุขของรัฐในรูปแบบพระมหากษัตริย์ หากมีบุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพไปในทางที่ขัดแย้งต่อหลักการที่กล่าวมานี้ ย่อมเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวเสียได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยองค์ประกอบและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในกรณีนี้ ไม่เข้าข่ายอันเป็นการล่วงละเมิดเพื่อทำลายล้างหลักการดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้อีกด้วย ซึ่งการที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาเกือบทั้งหมดจนทำให้สมาชิกวุฒิสภาอาจถูกรวบงำและเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์จนไม่มีความเป็นอิสระที่จะตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้จึงเข้าข่ายเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ตามความดังกล่าว

ประกอบกับที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้นว่า การประชุมพิจารณาและลงมติของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ เป็นไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ขัดต่อกระบวนการนิติบัญญัติที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาที่ตราขึ้นเพื่อวางกรอบการใช้อำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ อีกทั้งมีการมอบหมายให้บุคคลอื่นลงคะแนนเสียงในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแทนสมาชิกรัฐสภาจำนวนมาก อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่สมาชิกรัฐสภาที่อยู่ในอาณัติ มอบหมาย และความครอบงำของบุคคลอื่นในการลงมติและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้อย่างแข็งขัน และความผิดพลาดคลาดเคลื่อนดังกล่าวมีสภาพร้ายแรงจนถึงขนาดถือได้ว่าเสมือนกับไม่เคยมีการพิจารณาหรือให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมาโดยชอบเลย ดังนั้น หากยินยอมให้รัฐสภาสามารถใช้อำนาจการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดได้โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับกฎเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้ว ก็ย่อมเท่ากับเป็นการรับรองให้รัฐสภาสามารถใช้อำนาจของตนด้วยวิธีการใด ๆ ก็ได้ โดยไม่ต้องดำเนินตามกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ และสามารถใช้อำนาจของตนอย่างไร ๆ ก็ได้ โดยไม่คำนึงถึงแดนอำนาจขององค์กรอื่น ๆ ผู้มีส่วนใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการของการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง ซึ่งหากยอมรับให้สามารถมีการดำเนินการดังกล่าวของรัฐสภาที่ไม่ชอบดังกล่าว และให้การดำเนินการที่ไม่ชอบเช่นนั้นมีผลตามรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมไม่แตกต่างไปจากการยอมรับให้รัฐสภามีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในการปกครองประเทศ ซึ่งไม่เพียงแต่จะขัดแย้งต่อหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการให้อำนาจรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันเป็นข้อห้ามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๖๘ ในส่วนที่สอง และย่อมถือว่ารัฐสภาได้ดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ทางนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนด และกำลังจะใช้อำนาจของตนเกินขอบเขตด้วยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า การดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาในคำร้องนี้เป็นดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๑๒๖

วรรคสาม มาตรา ๒๙๑ (๑) และ (๒) และมาตรา ๓ วรรคสอง และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
ดังกล่าว มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญของการกระทำที่มีลักษณะเป็นการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง
ประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘
วรรคหนึ่ง

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง กระทบพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง กระทบพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร ยื่นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ เวลา ๑๓.๐๕ นาฬิกา ที่ผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ ยื่นเป็นพยานต่อศาล กับที่นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย เลขาธิการรัฐสภา ยื่นส่งต้นฉบับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ฉบับนายอุดมเดช รัตนเสถียร เพื่อให้ศาลพิจารณาเปรียบเทียบนั้น เห็นว่า มีข้อแตกต่างอยู่หลายประการ ดังนี้

(๑) ข้อความในส่วนของหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีคำว่า “มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง” และเพิ่มเติม “วรรคหนึ่ง” ในส่วนของมาตรา ๒๔๑

(๒) ถ้อยคำในร่างมาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๕ (๙) มีถ้อยคำแตกต่างกัน กล่าวคือ มีถ้อยคำว่า “... ซึ่งมีใช้สมาชิกวุฒิสภา” และถ้อยคำว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น” เพิ่มเติม

(๓) มีการเพิ่มความในมาตรา ๖ ซึ่งเป็นการแก้ไขมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง โดยให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๑๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินสองปี จะเป็นรัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมิใช่สมาชิกวุฒิสภา มิได้” โดยได้มีการเรียงลำดับมาตราใหม่

(๔) ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามเอกสารแนบท้ายของผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ นั้น จะมีการเขียนเลขหน้าเรียงมาจากรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่เสนออยู่ติดต่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไปจนถึงหน้าบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช แต่ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นต้นฉบับจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น พบว่า จะมีการเขียนเลขหน้าถึงรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่เสนออยู่ติดต่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประกอบกับ เมื่อพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ ที่ศาลมีคำสั่งให้เลขาธิการรัฐสภาส่งต้นฉบับต่อศาล โดยเฉพาะพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ ซึ่งผ่านการพิจารณาในวาระที่สามจากรัฐสภาแล้วเช่นกัน แต่ก็ยังพบว่าเอกสารร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังคงมีการเรียงลำดับเลขหน้าตั้งแต่นำหน้าหนังสือขอเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่เสนออยู่ติดต่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จนถึงหน้าบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช

(๕) ในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ ที่ นายดิเรก ถึงฝั่ง เป็นผู้เสนอนั้น จะมีการแก้ไขรายละเอียดเป็นลายมือลงในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะที่ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีการแก้ไขในหลายมาตรา ไม่พบการแก้ไขเป็นลายมือในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเอกสารต้นฉบับที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งต่อศาล แต่อย่างไรก็ดี ในทางกลับกันบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีการเพิ่มเติมเป็นลายมือทำยข้อ ๑ และข้อ ๒ ว่า “แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช” แต่ก็ไม่พบว่ามีแก้ไขเพิ่มเติมในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งต่อศาลแต่อย่างใด

ดังนั้น หากพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการเสนอญัตติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) แล้ว จะเห็นว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ นายอุดมเดช รัตนเสถียร และคณะ เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ เป็นคนละฉบับกับที่สำเนาแจกจ่ายให้แก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อใช้ประกอบการประชุมร่วมของรัฐสภาในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ และไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้เสนอญัตติได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมญัตติที่ตนยื่นไว้ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีจึงถือว่า กระบวนการดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑)

ปัญหาที่จะวินิจฉัยต่อไปว่า มีสมาชิกรัฐสภาออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกคนอื่นหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่ง ในการออกเสียงลงคะแนน ...” นอกจากนี้ มาตรา ๒๙๑ (๔) บัญญัติว่า “การพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อ เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมาก เป็นประมาณ”

เห็นว่า จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา การประชุมรัฐสภาจะต้องมีสมาชิกรัฐสภามาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม การออกเสียงลงคะแนน สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนย่อมมีเสียงหนึ่ง

ในการออกเสียงลงคะแนนจะแสดงตนแทนสมาชิกอื่นหรือออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกคนอื่นมิได้ หากมีการกระทำดังกล่าวแทนกัน องค์ประชุมก็จะเป็นองค์ประชุม การออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ชอบคดีนี้ผู้ร้องทั้งหมดได้ฟ้องว่า มีการโกงคะแนนในการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง โดยมีสมาชิกคนเดียวใช้บัตรลงคะแนนหลายใบ พิจารณาแล้ว ผู้ร้องทั้งสี่มีนางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ มาเบิกความยืนยันว่าเห็นนายนิศร ทองธิดราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและออกเสียงลงคะแนนคราวละสามถึงสี่ใบ หมุนเวียนใส่เข้าไปในเครื่องอ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนหลายครั้ง แทนสมาชิกผู้อื่น ระหว่างที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ นอกจากคำเบิกความแล้ว ฝ่ายผู้ร้องทั้งสี่ยังมีภาพวิดีโอที่นายนิศร ทองธิดราช กระทำการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ ขณะกระทำการดังกล่าวเป็นพยานสนับสนุนให้เห็นประจักษ์ พยานผู้ร้องทั้งสี่ จึงรับฟังได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่านายนิศร ทองธิดราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นเจ้าของบัตรแล้วมอบให้นายนิศร ทองธิดราช ใช้บัตรแทนกระทำการทุจริตโกงการแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในคราวประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ในวาระที่สอง เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๙๑ (๔) และมีได้ดำเนินการตามข้อบังคับเกี่ยวกับองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช จึงมิชอบ

คดีคงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปในประเด็นที่สองว่าการแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีเนื้อหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะร่างมาตรา ๕ ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และให้ใช้ความในร่างมาตรา ๕ แทนซึ่งมีเนื้อหาเป็นการตัด (๕) ของมาตรา ๑๑๕ ออกทำให้บุคคลที่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก

วุฒิสภาได้ มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขของมาตรา ๑๑๕ (๖) มีผลทำให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือเคยดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองมาแล้วสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันทีโดยไม่ต้องเว้นวรรคทางการเมืองห้าปี มีเนื้อหาเป็นการแก้ไข (๗) ของมาตรา ๑๑๕ มีผลทำให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที และมีเนื้อหาเป็นการแก้ไข (๘) ของมาตรา ๑๑๕ มีผลทำให้บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นรัฐมนตรีหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ต่อเนื่องทันที

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทหน้าที่ในการเป็นสมาชิกแห่งสภา ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรองและให้ความเห็นชอบในการเลือกสรรผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและศาลรัฐธรรมนูญด้วยการลดทอนเงื่อนไขอันเป็นลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ตามร่างมาตรา ๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยยกเลิกข้อความในมาตรา ๑๑๕ (๕) ที่ว่า “ไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไปทั้งหมด การยกเลิกข้อความดังกล่าวทำให้บุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ มีผลกระทบต่อหลักการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติห้ามมิให้บุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ด้วยมีเจตนารมณ์ไม่ให้สมาชิกวุฒิสภามีความเชื่อมโยงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นใดในพรรคการเมือง เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง โปร่งใส ไม่ตกอยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติหรือความครอบงำหรือการแทรกแซงจากบุคคลภายในครอบครัวเดียวกันได้ จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง ดังนั้น การยกเลิกลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การแก้ไขความในมาตรา ๑๑๕ (๖) ให้เหลือเพียง “ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของ พรรคการเมือง” และตัดข้อความในส่วนที่ว่า “หรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” ออกไป รวมถึงแก้ไขความในมาตรา ๑๑๕ (๗) ให้เหลือเพียง “ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน” โดยตัดข้อความในส่วนที่ว่า “และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” ออก อีกทั้งแก้ไขความใน มาตรา ๑๑๕ (๙) ให้เหลือเพียง “ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” โดยตัดข้อความส่วนที่ว่า “หรือเคยเป็นแต่พ้นตำแหน่งดังกล่าวมาแล้ว ยังไม่เกินห้าปี” นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความสมดุลระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่สำคัญหลายประการ ในการตรวจสอบและถ่วงดุลกระบวนการนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็น สมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็นรัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้น จากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี ดังนั้นการยกเลิกลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๖) (๗) และ (๙) เกี่ยวกับระยะเวลาห้าปีนั้น อาจเป็นการเปิดโอกาส ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นใด เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วสามารถ ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที ทำให้เกิดการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่เป็นสมาชิก วุฒิสภาและสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น โดยอาศัยกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเมืองหรือ พรรคการเมืองเดียวกัน ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงและครอบงำการทำหน้าที่ของ สมาชิกวุฒิสภาได้โดยง่าย กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพในการรักษาความสมดุลของการทำ หน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน

ผลกระทบอีกทางหนึ่งของการแก้ไขรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าว คือ ผลกระทบต่อ การทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ผลกระทบต่อระบบการพิจารณากลับกรงกระบวนกร

ในการพิจารณาร่างกฎหมายอาจถูกแทรกแซงได้จากฝ่ายบริหาร ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวย่อมจะเห็นได้จากช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งของสภาพปัญหาวิกฤตทางการเมืองของไทยที่มีผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้

อนึ่ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้เป็นการลดทอนเงื่อนไขอันเป็นลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดเงื่อนไขอันเป็นลักษณะต้องห้ามไว้ก็เพื่อต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีความแตกต่างที่ชัดเจนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแง่ที่ว่าจะต้องไม่เป็น “นักการเมืองอาชีพ” กล่าวคือ นอกจากจะไม่ให้สังกัดพรรคการเมืองแล้วยังจะต้องเป็นผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องในเชิงสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๕ (๕) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๕ (๖) (๗) และ (๘) ยังมีบทบัญญัติเพื่อให้ผู้ที่อาจจะเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาก่อนในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นอื่น ซึ่งอาจได้ชื่อว่าเป็น “นักการเมืองอาชีพ” ที่สังกัดพรรคการเมืองหรืออยู่ในระบบการเมืองแบบเลือกตั้งปกติ นั้น จะต้อง “เว้นวรรค” เพื่อทิ้งช่วงการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงบทบาททางการเมืองในลักษณะดังกล่าวเสียก่อนที่จะมาสมัครรับเลือกตั้งหรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องว่า ในชั้นพิจารณาวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการนั้น ยังปรากฏข้อความดังกล่าวอยู่ แต่ต่อมาในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการของรัฐธรรมนูญในวาระที่สองนั้นมีการตัดทอนข้อความดังกล่าวออกไป และแม้ว่า หลักการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองนั้น การพิจารณาของกรรมาธิการย่อมต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความแตกต่างไปจากร่างกฎหมายหรือร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในชั้นรับหลักการ ถือเป็นเรื่องปกติของกระบวนการนิติบัญญัติและรัฐธรรมนูญบัญญัติก็ตาม แต่การแก้ไขดังกล่าวก็ควรจะต้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ด้วย โดยเฉพาะการตัดลดเงื่อนไขซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานเดิมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พฤติกรรมการดำเนินการของผู้ถูกร้องทั้งหมดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นไปโดยมิชอบและไม่สอดคล้องกับหลักสุจริต ซึ่งเป็นหลักการที่ทำหน้าที่ เป็นเครื่องวัดมาตรฐานควบคุมความประพฤติของบุคคลในทุก ๆ เรื่องของคนในสังคมเป็นมาตรฐานทางศีลธรรมในสังคม อันเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความไว้วางใจและชื่อเสียงต่อกันรวมทั้งพิเคราะห์ถึง ปกติประเพณีในสังคมด้วย ซึ่งแนวคิดนี้ใช้ได้กับสังคมทุกแขนงไม่ว่ากฎหมายมหาชน

หรือเอกชนก็ตาม เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวย่อมมีผลเท่ากับเป็นการทำลายหลักการเรื่อง “การถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดจึงเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ซึ่งจะกระทำมิได้ ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในสวนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงมีเนื้อหาเป็นการทำให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิถีทางที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ และมาตรา ๖๘

ด้วยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่า กระบวนการพิจารณาและการแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๑) และ (๔) ประกอบกับ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม และขัดต่อมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แต่การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในกรอบของกฎหมายแต่ยังมีได้ร้ายแรงถึงขั้นที่จะดำเนินการตามมาตรา ๖๘ วรรคสาม และวรรคสี่ หากยังมีเลิกกระทำการศาลรัฐธรรมนูญ อาจสั่งยุบพรรคหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๖๘ วรรคสาม หรือวรรคสี่ได้

นายอนุรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือทำให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ หรือไม่

ความเห็น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสี่มีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณา เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖ เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖ เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖ และเรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖ เข้าด้วยกันเพื่อความสะดวกและประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยให้เรียกพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ผู้ร้องที่ ๑ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๒ นายสาย กังกเวดิน กับคณะ ผู้ร้องที่ ๓ และนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ ผู้ร้องที่ ๔ และให้เรียกประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ถูกร้องที่ ๑ ประธานวุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ และสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๒

ในประการแรกจะได้วินิจฉัยว่า การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับข้อกำหนดการดำรงตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องทั้งหมดเป็นการกระทำขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือไม่ เห็นว่า ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๗ วรรคสอง ที่ว่า “... สมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้” และให้ใช้ความใหม่ว่า “...ให้วาระของวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง” โดยผลของการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ย่อมมีผลให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งวาระได้ นอกจากนั้น ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ได้มีบทบัญญัติใด ๆ ที่บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกหากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งนั้น หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันย่อมสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันทีและสามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภาติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งวาระได้อีกด้วย นอกจากนั้น โดยผลของการแก้ไขข้อกำหนดการดำรงตำแหน่งหลังจากพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๑๕ (๖) มาตรา ๑๑๕ (๗) และมาตรา ๑๑๕ (๘) ย่อมมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันทีเช่นกัน ทั้งที่หลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๗ กำหนดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้งโดยสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงแสดงถึงเจตนาของผู้ถูกร้องทั้งหมด ว่ามุ่งหมายกระทำเพื่อให้ตนได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสืบต่อไปโดยขัดต่อหลักการเดิมแห่งรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายมิให้สมาชิกวุฒิสภาได้สืบทอดอำนาจเกินกว่าหนึ่งวาระ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์แห่งตน โดยเฉพาะผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะประธานวุฒิสภานำหน้าที่ประธานที่ประชุมของรัฐสภาสลับกับผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ถูกสมาชิกคัดค้านการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมโดยเห็นว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนและจะปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลางก็ปรากฏว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ เพิกเฉยยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมของรัฐสภาจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ ประกอบหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสอง เมื่อกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้เป็นการกระทำที่มุ่งหมายให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มตนเองจึงผิดหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์และดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ กระบวนพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้จึงมีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ต้องพิจารณาว่า วิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ชอบด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ หรือไม่ เห็นว่า ฝ่ายผู้ร้องมีนางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ เป็นประจักษ์พยานเบิกความประกอบคลิป์วิดีโอทัศน รวม ๓ ตอน ยืนยันว่าได้มีนายนิรุต ทองธिरาช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ เสียบบัตรแสดงตนอิเล็กทรอนิกส์ใส่เข้าไปในเครื่องออกเสียงลงคะแนน และกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมติ คราวละหลายใบแทนสมาชิกผู้อื่นที่ไม่ได้อยู่ในห้องประชุมขณะที่มีการให้ออกเสียงลงมติในร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ พยานให้การสอดคล้องกับเสียงที่ปรากฏในแผ่นวีดิทัศน์บันทึกการถ่ายทอดสด การประชุมรัฐสภา และรายงานการประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมร่วมกัน ของรัฐสภาเพื่อพิจารณาญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ระบุไว้ในคำร้อง เห็นว่าพยานหลักฐานตามที่ได้ไต่สวนมานี้รับฟังข้อเท็จจริงได้ ทั้งปรากฏภาพนายนิรุต ทองธिरาช ในแผ่นวีดิทัศน์อย่างชัดเจนและมีพฤติการณ์สอดคล้องหลายใบตอนออกเสียงลงคะแนนอันเป็นการผิดปกติ วิสัยของสมาชิกรัฐสภาในการใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์

เมื่อพิจารณาหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาแบบ มีผู้แทนแล้ว สมาชิกรัฐสภาถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบบนี้เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นผู้แทน ของปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนหรือได้รับการสรรหาให้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา แทนประชาชน ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจาก การขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓ วรรคสอง ที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

เมื่อหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้สมาชิกรัฐสภา ออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายไว้ประการหนึ่งว่า สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ดังนั้น ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา นั้น การแสดงตนถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุมแต่ละครั้ง และในการประชุมพิจารณาแต่ละครั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียงเท่านั้น เมื่อปรากฏว่ากระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวดำเนินการไปโดยขัดกับรัฐธรรมนูญเสียเองย่อมมีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นโมฆะ นอกจากนี้ ทางใต้สวนยังได้ความว่ากระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งดำเนินการพิจารณาโดยผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะประธานในที่ประชุมของรัฐสภา มีการปิดอภิปรายและเร่งรัดกระบวนการพิจารณาโดยขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๑๒๕ ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๔๗ และข้อ ๕๙ วรรคสอง ไปในทำนองเร่งรัด ให้เสร็จสิ้นโดยเร็วก่อนที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะหมดวาระในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๗ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกทันกำหนดเวลาจึงส่งพฤติการณ์ไปในทำนองเอื้อผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศโดยมีเจตนารมณ์มุ่งหมายที่จะให้องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นอิสระและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองใดบิดเบือนการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากความชอบธรรมทุกรูปแบบ อีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กร

หรือสถาบันการเมืองหยาบคายทกกฎหมายใดมาเป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุน คำจูนในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องจากการใช้อำนาจนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้จะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากละเลยหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยไม่ฟังเหตุผลและขาดหลักประกัน จนทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่มีที่อยู่ที่ยืนตามสมควรแล้วไซ้ จะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร หากแต่ก็จะกลับกลายเป็นระบบเผด็จการฝ่ายข้างมาก ชัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดแจ้งและขัดต่อหลักนิติธรรมส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นร่างที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ดำเนินการกระบวนการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังในรายละเอียดข้างต้น จึงเป็นการใช้สิทธิของในฐานะสมาชิกรัฐสภาผู้ถูกร้องทั้งหมดโดยไม่สุจริต ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมีชอบด้วยวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น กรณีจึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำความผิดกล่าวของฝ่ายผู้ถูกร้องซึ่งถือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญประการหนึ่งเป็นการกระทำโดยมิชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เมื่อกรณีไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นหรือคำขออื่นใดอีก

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนผู้อื่นในการลงมติในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา 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 การประชุมรัฐสภาต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕๒ ประกอบข้อ ๑๖ กำหนดหลักการสำคัญไว้ว่า ในการประชุมและการลงมติของรัฐสภานั้นจะต้องมีสมาชิกรัฐสภาครบองค์ประชุม และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๗ กำหนดหลักการไว้ว่า กรณีที่สมาชิกรัฐสภาไม่ครบองค์ประชุม ประธานรัฐสภาจะสั่งให้เลื่อนการประชุมรัฐสภาไปก็ได้

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนพบว่า เมื่อที่ประชุมพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว มีผู้เสนอกำหนดเวลาในการขอแปรญัตติสิบห้าวัน และหกสิบวัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมจะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาลงมติว่า จะใช้กำหนดเวลาใด แต่เมื่อผู้ถูกร้องที่หนึ่งได้ตรวจสอบองค์ประชุมแต่องค์ประชุมไม่ครบเนื่องจากสมาชิกรัฐสภาจำนวนมากได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว 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 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เป็นการกระทำโดยผู้มีส่วนได้เสียและมีประโยชน์ทับซ้อน 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 แต่งตั้งให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบบุคคลในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขอันเป็นลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ตามร่างมาตรา ๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ทำให้บุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ จะส่งผลกระทบต่อการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่มุ่งหมายให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง 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 การแก้ไขดังกล่าวจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในการตรวจสอบและถ่วงดุลกระบวนการนิติบัญญัติ เสียความสมดุลลงไป เนื่องจากการยกเลิกลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๑๕ (๖) (๗) และ (๙) เกี่ยวกับระยะเวลาห้าปีนั้น จะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นใด เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที ทำให้เกิดการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น โดยอาศัยกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเมืองหรือพรรคการเมือง ซึ่งฐานเสียงทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นฐานเสียงเดียวกัน เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงและครอบงำการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาได้โดยง่าย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อดุลยภาพในการทำหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งไม่เป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และส่งผลกระทบต่อระบบการพิจารณากลับกรอกระบวนกรในการพิจารณาร่างกฎหมายที่อาจถูกแทรกแซงได้จากฝ่ายบริหาร

พฤติกรรมการดำเนินการของผู้กรอกรั้งหมัดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักสุจริต มุ่งที่จะกระทำการทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐ เป็นการทำลายระบบการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงมีเนื้อหาเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิถีทางที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

การที่มีผู้ประกาศไม่ยอมรับอำนาจศาล ย่อมแสดงได้ว่าไม่ยอมรับอำนาจอธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนี้โดยทางศาลอันอาจหมายถึงการกระทำที่ไม่สุจริต มุ่งหมายก่อให้เกิดความปั่นป่วนและกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน เป็นการก้าวล่วงกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอาญาของแผ่นดิน 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

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทร ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ความเห็น

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษา ศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและ

ฝ่ายบริหาร ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง นั้น ทั้งนี้ย่อมต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้กำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภาไว้แล้ว รวมทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรมตามคำปรารภไว้แล้วด้วย กล่าวคือ กรณีเป็นประเด็นปัญหาที่ฝ่ายการเมืองต้องแก้ปัญหาด้วยกระบวนการทางการเมือง ฝ่ายการเมืองก็ต้องแก้ปัญหานั้นกันเอง เว้นแต่กรณีประเด็นปัญหานั้น ๆ สมควรแก้ปัญหาด้วยกระบวนการทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายย่อมบัญญัติไว้ชัดเจนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่น ดังเช่นกรณีการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๘ มาตรา ๑๕๔ เป็นการกำหนดกระบวนการไว้อย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นการเฉพาะแยกไว้เป็นหมวด ๑๕ มาตรา ๒๙๑ โดยมีได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เป็นกลไกควบคุมตรวจสอบไว้อย่างใดเป็นต้น

การทุจริตประพตมิชอบเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติมาช้านานแล้ว และมีแต่จะรุนแรง ขยายวงกว้าง สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น เป็นประเด็นปัญหาหลักประการหนึ่ง ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้สร้างระบบศาลรัฐธรรมนูญ ระบบศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับองค์กรหรือหน่วยงาน เสริมการตรวจสอบในระบบรัฐสภาระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญจึงมีช่องว่างหรือพื้นที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ดุลพินิจเลือกปรับบทตีความได้อย่างกว้างขวาง ศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงบทบาทหน้าที่คุ้มครองดูแลสิทธิของประชาชนเป็นรายบุคคล หรือกลุ่มบุคคลหรือเสียงข้างน้อยอย่างเข้มแข็ง ด้วยการใช้อำนาจรับฟังข้อเท็จจริงที่ได้แย้งกันทางการเมือง แล้วปรับบทตีความขยายก็ได้หรือเคร่งครัดก็ได้ โดยมีนัยของความวิตกกังวลกับการต่อต้านการทุจริตประพตมิชอบ หรือป้องกันบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมิให้ใช้เสียงข้างมากผูกขาดอำนาจรัฐได้ ด้วยเหตุผลว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งเป็นนามธรรม ที่มีนิยามหรือความหมายทางวิชาการที่หลากหลาย สามารถเลือกใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เป็นการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ในประเด็นที่อ้างว่า มีการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติกลไกการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการไว้ไม่ชัดเจน ต้องตีความว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ทราบการกระทำไว้วินิจฉัยโดยตรง หรือต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบก่อน และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ทราบการกระทำไว้วินิจฉัยโดยตรงได้ด้วย นอกจากการเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบก่อน

มีประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่า ในคดีนี้ผู้ร้องทั้งสี่ใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ โดยอ้างว่าผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ใช้สิทธิและเสรีภาพ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งและสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหา โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งเพียงประเภทเดียว ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้ดุลยภาพ

หรือระบบการถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเสียไป ฝ่ายบริหารและพรรคการเมือง
เสียงข้างมากในรัฐสภาสามารถเข้าครอบงำหรือมีอิทธิพลเหนือวุฒิสภาและการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา
อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง
ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นตามคำร้องที่ได้แย้งในหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา
มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นั้น เห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครอง
ที่เชื่อในปรัชญาขั้นรากฐานว่า ทุกคนมีเหตุผล มีสติปัญญา มีความรับผิดชอบ สามารถเลือกตัดสินใจ
ในกิจการบ้านเมืองด้วยตนเองได้อย่างถูกต้องและมีเหตุผล ความวิตกกังวลที่ว่า ระบอบประชาธิปไตย
ของประเทศไทยและวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร จึงมีความคิดเห็นว่า
วุฒิสภาสมควรให้มีสมาชิกส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาเพื่อให้เป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยถ่วงดุลตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐ แต่การพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนก็มี
ความจำเป็นที่ต้องช่วยกันส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง ตามประวัติศาสตร์ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง
เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย
ได้ผ่านวิกฤตทางการเมืองมาแล้วหลายครั้ง ประชาชนบาดเจ็บล้มตายไปจำนวนมาก ประเทศชาติสูญเสีย
ผลประโยชน์ไปแล้วมหาศาล บรรดาการกระทำทั้งหลายตามประวัติศาสตร์ทุกครั้งที่ผ่านมา นั้น มีคุณค่า
ทางประวัติศาสตร์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย และวัฒนธรรมทาง
การเมืองของประชาชนในขณะนั้น นำมาใช้เป็นบทเรียนและประสบการณ์ในการแก้ไขความแตกแยก
ขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบันได้ มีปัญหาว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยและ
วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในปัจจุบันมีพัฒนาการที่ดีขึ้นเพียงใด กล่าวคือ ทุกภาคส่วนทุกฝ่าย
มีความระมัดระวังในการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความสงบ ไม่ใช้อารมณ์ความรุนแรงต่อกัน ไม่ละเมิด
สิทธิผู้อื่น และผู้ใช้อำนาจรัฐมีความเป็นกลาง มีความรอบคอบรัดกุมในการปฏิบัติหน้าที่ และป้องกัน
หรือหลีกเลี่ยงการปะทะกัน มิให้เกิดการสูญเสียขึ้นอีกให้จงได้ แล้วหรือไม่ การแก้ไขความขัดแย้ง
ทางการเมืองหรือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรจะมีแนวทางที่สอดคล้องเหมาะสมกับพลวัต
ของพัฒนาการดังกล่าว

ปัจจุบันประชาชนตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองเป็นอย่างมาก เป็นภาระหน้าที่ของทุกภาคส่วนและผู้เกี่ยวข้องที่สนใจติดตามกิจการบ้านเมือง ต้องให้ข้อมูลและความรู้ที่ถูกต้องเป็นจริงแก่ประชาชนในทุกเวลาและทุกโอกาสที่กระทำได้ ดังที่ได้เกิดปรากฏการณ์ของพลังประชาชนที่แสดงออกในกรณีมีส่วนร่วมต่อต้านกฎหมายนิรโทษกรรมที่มีหลักการเนื้อหาไม่พึงประสงค์ของประชาชน ในที่สุดต้องมีการถอนร่างกฎหมายทั้งหมดออกไปจากการพิจารณาและยับยั้งไว้เพื่อให้ตกไปตามขั้นตอนเป็นประสบการณ์ที่มีค่าต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนได้เป็นอย่างดี เป็นบทเรียนสำคัญของเสียงข้างมากและบรรดาผู้ใช้อำนาจอรัฐทั้งหลายในปัจจุบันและอนาคต ต้องตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองอย่างมีคุณภาพ มีจิตสำนึกรับผิดชอบของประชาชน และเป็นพลังในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่แข็งแกร่งและมั่นคงถาวรยิ่งกว่าองค์กรตรวจสอบใด ๆ โดยเฉพาะต้องช่วยกันให้ข้อมูลและความรู้ที่ถูกต้องเป็นจริง ในวาระโอกาสที่มีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยทุกครั้ง จิตสำนึกและคุณภาพการมีส่วนร่วมหรือการเลือกตัดสินใจในกิจการบ้านเมืองของประชาชนและผู้ใช้อำนาจอรัฐต้องพัฒนาดีขึ้นไปพร้อมกันแม้จะใช้เวลาอีกบ้างก็ตาม ส่งผลให้จิตสำนึกและคุณภาพของผู้ได้รับเลือกตั้งพัฒนาดีขึ้น มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ยึดถือประโยชน์สุขส่วนรวมของประชาชนและประเทศชาติเป็นที่ตั้ง

ดังนั้น หลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด จึงมีคุณค่ายิ่งกว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ คน เท่านั้น ซึ่งไม่ใช่การยืนยันว่า จิตสำนึกและคุณภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ในขณะที่กรรมการสรรหายังอยู่ในสังคมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่พัฒนาเท่าที่ควรเช่นเดียวกัน จะแตกต่างกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งอย่างไร ทั้งที่สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มากมาย ถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย สมควรเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมดจากประชาชน และเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ที่ได้กระทำการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ประกอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องยังมิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑)

วรรคสอง กรณีจึงยังไม่มีมูลที่เป็นกรกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว จึงพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๒๙๑ ดังนี้

(๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(๒) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในประเด็นนี้ผู้ร้องทั้งสองได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการเสนอญัตติและพิจารณาการกระทำของสมาชิกรัฐสภา ประธานรัฐสภา และรองประธานรัฐสภา ซึ่งจะพิจารณาเป็นประเด็น ดังนี้

๑. ประเด็นพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อที่ประชุมพิจารณาของรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นคนละฉบับที่สมาชิกรัฐสภาได้ยื่นต่อประธานรัฐสภา ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๒) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่ และร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการการเสนอแตกต่างไปจากร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาได้ลงมติรับหลักการไว้แล้ว หรือไม่

ข้อเท็จจริงในประเด็นนี้สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ นายอุดมเดช รัตนเสถียร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวม ๓๐๘ คน ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อประธานรัฐสภา (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ลงเลขรับที่ ๒๐/๒๕๕๖ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ต่อมานายอุดมเดช รัตนเสถียร ผู้เสนอญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก้ไข

ร่างรัฐธรรมนูญ โดยแก้ไขเพิ่มเติมหลักการและข้อความมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง และมาตราอื่น ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อผู้ร่างที่ ๑ ซึ่งนางบุษกร อัมพรประภา ผู้อำนวยการสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และนางสาวนงเยาว์ ประพิณ นิตกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานการประชุม ได้ชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ว่า เมื่อสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว แนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ จะตรวจสอบความถูกต้องว่ามีข้อบกพร่องหรือไม่ ถ้าพบว่ามีข้อบกพร่องก็จะประสานงานกับผู้เสนอหลัก ให้แก้ไขปรับปรุงก่อนที่จะนำเสนอประธานรัฐสภาบรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุม ทั้งนี้เป็นไป ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อ ๙๐ ที่กำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผู้เสนอตาม มาตรา ๒๙๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาทำการตรวจสอบ และหากมีข้อบกพร่อง ให้ประธานรัฐสภาแจ้งผู้เสนอเพื่อแก้ไขให้ถูกต้อง และนายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย เลขาธิการรัฐสภา ได้เบิกความต่อศาลชั้นต้นเช่นเดียวกันว่า ตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมา ญัตติใดที่ยังไม่บรรจุเป็นวาระ ผู้เสนอญัตติสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะบันทึกการแก้ไขตามที่ผู้เสนอได้ขอแก้ไขก่อนที่ประธาน รัฐสภาจะพิจารณาสั่งให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมร่วมรัฐสภา และญัตติดังกล่าวนี้ ผู้ร่างที่ ๑ สั่งการเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมร่วมรัฐสภาในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งนายอุดมเดช รัตนเสถียร ผู้เสนอได้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใหม่มาเปลี่ยน แล้วนำร่างเดิมกลับคืนไป ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่นำมาเปลี่ยนก็ได้บรรจุในระเบียบวาระ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ผู้ร่างที่ ๑ ได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องด่วน คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) เพื่อลงมติรับหลักการโดยวิธีเรียกชื่อสมาชิกรัฐสภา ตามลำดับอักษร ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญที่ผู้ร่างที่ ๑ เสนอนั้น จึงเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการประชุม ร่วมกันของรัฐสภาตั้งแต่วันที่ ๑ ถึงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ และมีการลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง ๓๘๗ เสียง ไม่รับหลักการ ๒๐๔ เสียง และงดออกเสียง

๓๔ เสียง จึงเห็นว่า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้รับทราบและพิจารณาลงมติรับหลักการจากพื้นฐานของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวม ๓๐๘ คน เป็นผู้เสนอ

ส่วนประเด็นที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการธิการเสนอแตกต่างไปจากร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาได้ลงมติรับหลักการไว้แล้วนั้น เห็นว่า ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๘๖ กำหนดให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมชั้นคณะกรรมการ สมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไว้เป็นอย่างอื่น การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่แก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น ดังนั้น ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมข้อความที่สมาชิกรัฐสภาขอแปรญัตติในมาตราต่าง ๆ แต่การแปรญัตติโดยการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง จึงอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในรายมาตราแตกต่างไปจากร่างเดิมที่รัฐสภารับหลักการในวาระที่หนึ่งได้ และเมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการที่เสนอต่อรัฐสภาในวาระที่สอง ยังคงเป็นไปตามที่รัฐสภาได้รับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว

๒. ประเด็นพิจารณาว่า การปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภาในการกำหนดวันแปรญัตติและการตัดสิทธิ์มิให้ผู้ยื่นคำแปรญัตติอภิปราย เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรมและมีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ ต่อเนื่องถึงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ หลังจากที่สมาชิกรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับแล้ว ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ

เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับ ซึ่งนายสุรชัย ชัยตระกูลทอง ได้ขอเสนอญัตติขอให้กำหนดเวลาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ แต่นายอรรถพร พลบุตร ได้เสนอญัตติขอให้กำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับภายใน ๖๐ วัน ภายหลังจากสมาชิกรัฐสภาได้อภิปราย ประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบองค์ประชุม ปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้วินิจฉัยให้กำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ ต่อมาในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้เสนอต่อที่ประชุมเพื่อขอมติที่ประชุมต่อจากการประชุมคราวที่แล้ว กรณีที่สมาชิกรัฐสภาเสนอกำหนดวันแปรญัตติแตกต่างกัน ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติให้กำหนดวันแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน และให้เริ่มนับวันกำหนดแปรญัตติตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป และต้องยื่นคำแปรญัตติภายในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๖

ส่วนกรณีการตัดสิทธิ์ผู้ยื่นคำแปรญัตติจำนวน ๕๗ คน นั้น ประธานคณะกรรมการการได้วินิจฉัยว่า การยื่นคำแปรญัตติดังกล่าวขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่สามารถที่จะเสนอเข้าที่ประชุมรัฐสภาได้เพราะขัดต่อข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ วรรคสามที่กำหนดว่า การแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น เมื่อมีปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าว ประธานรัฐสภาจึงให้สมาชิกรัฐสภาลงมติวินิจฉัยตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๑๗ ที่กำหนดให้ถ้ามีปัญหาที่จะต้องตีความข้อบังคับนี้ ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติวินิจฉัยโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเป็นประการใดแล้ว ให้ถือคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาดซึ่งที่ประชุมลงมติแล้วเห็นว่าคำแปรญัตติของผู้ยื่นขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๓๖๒ เสียง (กึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภา คือ ๓๒๕ คน)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ ที่บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นให้เป็นไปตามข้อบังคับ และเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความว่าการแปรญัตติของ

สมาชิกวุฒิสภาขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ประธานรัฐสภาได้ปรึกษากับสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีมติโดยเสียงข้างมากวินิจฉัยว่าคำแปรญัตติขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คำวินิจฉัยจึงเป็นเด็ดขาด ซึ่งประธานรัฐสภาได้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ และข้อ ๙๙ แล้ว

๓. ประเด็นพิจารณาว่า การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มาของสมาชิกวุฒิสภา นายนิคม ไวยรัชพานิช รองประธานรัฐสภา (ผู้ถูกร้องที่ ๒) และผู้ถูกร้องที่ ๒๑๖ ถึงที่ ๓๑๐ เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อให้มีโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีก นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ บัญญัติไว้ในกรณีต่อไปนี้นำให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ... (๑๑) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ... และมาตรา ๒๙๑ ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิและหน้าที่หลายประการ อาทิเช่น การลงชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนในวาระต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งหรือสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา เมื่อมีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาจึงต้องมีหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีสิทธิลงชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและลงมติออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวอีกด้วย และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งมิได้เป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

ส่วนกรณีการปฏิบัติหน้าที่รองประธานรัฐสภาของนายนิคม ไวยรัชพานิช นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภานำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน ประธานรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ ประธานรัฐสภาและผู้ที่ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ และสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกร้องที่ ๒๑๖ ถึงที่ ๓๑๐ ยังมิได้มีพฤติกรรมที่เป็น

การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แต่อย่างใด ประกอบกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หากมีผลใช้บังคับก็จะใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งต่อไป ซึ่งผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันลงสมัครรับเลือกตั้งก็อาจได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือไม่ก็ได้

๔. ประเด็นพิจารณาว่า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๑๑ และได้มีการเพิ่มเติม มาตรา ๑๑/๑ แล้วลงมติไปในคราวเดียวกัน เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้สรุปได้ว่า ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการของรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น พรรคเพื่อไทย และคณะ รวม ๑๓ คน ได้ขอแปรญัตติ มาตรา ๑๑ โดยขอเพิ่มความ เป็น มาตรา ๑๑/๑ มีความว่า “เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๑ มีผลใช้บังคับ ให้บรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศหรือข้อบังคับใดที่อ้างถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้หมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา” (เมื่อเสนอรัฐสภาเพื่อลงมติในวาระที่สาม มาตรา ๑๑/๑ ได้ปรับปรุงเป็นมาตรา ๑๒ ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งคณะกรรมการการฯ ไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปร ต่อมาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ ร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช ได้เสนอขอแปรญัตติเพิ่มมาตรา ๑๑/๑ ต่อที่ประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาญัตติดังกล่าวซึ่งนายสามารถ แก้วมีชัย ประธานคณะกรรมการการของรัฐธรรมนูญฯ ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า มีผู้สงวนคำแปรญัตติมาตรา ๑๑/๑ ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการฯ ซึ่งคณะกรรมการการฯ ไม่เห็นด้วย การประชุมครั้งนี้ที่ประชุมจะลงมติอย่างไร กรรมการการฯ ไม่ได้ขัดข้อง ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ นายสุชาติ ญาณุโณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย ได้เสนอขอปิดการอภิปราย โดยที่ประชุมมีมติให้ปิดการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ จากนั้นผู้ถูกร้องที่ ๒ ประธานที่ประชุมรัฐสภาให้มีการลงมติทั้งมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติทั้งสองมาตรา กล่าวคือ

มาตรา ๑๑ มีสมาชิกรัฐสภาเห็นด้วย ๓๔๓ คน ไม่เห็นด้วย ๑๑ คน งดออกเสียง ๒๕ คน และไม่ลงคะแนน ๑๕ คน ส่วนมาตรา ๑๑/๑ มีสมาชิกรัฐสภาเห็นด้วย ๓๒๙ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน งดออกเสียง ๒๖ คน และไม่ลงคะแนน ๘ คน

มีประเด็นพิจารณาว่า การลงมติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ สมาชิกสภาได้ลงมติไปในคราวเดียวกัน หรือไม่ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ ที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาไปในคราวเดียวกัน โดยร้อยโท ปรีชาพล พงษ์พานิช ผู้สงวนคำแปรญัตติ มาตรา ๑๑/๑ ได้อภิปรายขอเพิ่มมาตรา ๑๑/๑ ในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว เมื่อที่ประชุมได้มีมติปิดการอภิปราย ผู้ถูกร้องที่ ๒ ประธานที่ประชุมรัฐสภา ได้ให้สมาชิกลงมติโดยเรียงลำดับมาตรา กล่าวคือ ให้สมาชิกสภาลงมติเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ ก่อน จากนั้นจึงให้สมาชิกสภาลงมติเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑/๑ จึงเห็นว่า การลงมติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ เป็นการลงมติก่อนเสียงลงคะแนนเรียงลำดับมาตรา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๔) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙

๕. ประเด็นพิจารณาว่า สมาชิกรัฐสภามีการออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกสภารายอื่นหรือไม่ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม และมาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริงเรื่องนี้สรุปได้ว่า นางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสงคราม พรรคประชาธิปัตย์ อ้างว่าได้สังเกตเห็นนายนิศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร พรรคเพื่อไทย ได้กดบัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคเพื่อไทย รายอื่น ๆ บ่อยครั้ง จึงขอให้เจ้าหน้าที่ซึ่งรู้จักกันเป็นการส่วนตัวบันทึกภาพเหตุการณ์การออกเสียงลงคะแนนของนายนิศร ทองธิราช ไว้เพื่อเป็นหลักฐานดำเนินการ แต่นางสาวรังสิมา รอดรัศมี ไม่สามารถนำเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมาเบิกความเป็นพยานต่อศาลได้เพราะเกรงว่าจะเกิดภัยอันตรายต่อชีวิต ต่อมาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ขอให้สมาชิกรัฐสภาแสดงตนเพื่อนับองค์ประชุมและลงมติเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙ หรือไม่ ปราบกฏผลการนับองค์ประชุมมีสมาชิกรัฐสภาแสดงตน จำนวน

๔๐๖ คน และลงมติเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙ จำนวน ๓๕๘ คน ไม่เห็นด้วย ๙๖ คน งดออกเสียง ๓๖ คน ไม่ลงคะแนน ๔ คน ถือว่ารัฐสภามีมติเห็นชอบ แต่จากภาพบันทึกเหตุการณ์ออกเสียงลงคะแนนดังกล่าวพบว่า นายนริศร ทองธิราช ได้กดปุ่มแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนโดยใช้บัตรประจำตัวของสมาชิกรัฐสภา รวม ๓ บัตร และในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ การลงมติเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐ เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ขอให้สมาชิกรัฐสภาแสดงตนเพื่อนับองค์ประชุมและลงมติเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐ ปรากฏผลการนับองค์ประชุมมีสมาชิกรัฐสภาแสดงตน ๓๘๘ คน และลงมติเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐ จำนวน ๓๕๔ คน ไม่เห็นด้วย ๑๔ คน ถือว่ารัฐสภามีมติเห็นชอบ แต่จากภาพบันทึกเหตุการณ์ออกเสียงลงคะแนนดังกล่าวพบว่า นายนริศร ทองธิราช ได้กดปุ่มแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนโดยใช้บัตรประจำตัวของสมาชิกรัฐสภา รวม ๓ ใบ

ในการไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญ นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย เลขาธิการรัฐสภา ชี้แจงว่าการบันทึกภาพเหตุการณ์ออกเสียงลงคะแนนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ศาลรัฐธรรมนูญเปิดภาพบันทึกให้ดูนั้น ไม่สามารถยืนยันได้ว่าเป็นการกดบัตรแทนกันในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดแต่เห็นว่าการออกเสียงลงคะแนนโดยการกดบัตรแทนกัน ไม่มีผลต่อการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาอื่นที่ออกเสียงลงคะแนนโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นางสาวรังสิมา รอดรัศมี ให้การยืนยันว่าภาพบันทึกเหตุการณ์ออกเสียงลงคะแนนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ที่ตนได้ให้เจ้าหน้าที่บันทึกภาพเหตุการณ์ไว้นั้นเป็นความจริง และยืนยันว่านายนริศร ทองธิราช เป็นบุคคลในภาพเหตุการณ์ดังกล่าว เนื่องจากได้รู้จักกับนายนริศร ทองธิราช ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี และเฝ้าสังเกตการกระทำของนายนริศร ทองธิราช มาตลอด จากการตรวจสอบรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ ปรากฏว่าเสียงจากภาพบันทึกเหตุการณ์ลงมติออกเสียงลงคะแนนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙ มีข้อความส่วนใหญ่ตรงกับรายงานการประชุม ฯ ในหน้าที่ ๘๓/๑ หน้าที่ ๘๓/๒ หน้าที่ ๘๔/๑ และหน้าที่ ๘๔/๒ และเสียงจากภาพบันทึกเหตุการณ์ลงมติออกเสียงลงคะแนนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐ มีข้อความตรงกับรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป)

วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ ในหน้าที่ ๘๑/๑ หน้าที่ ๘๑/๒ หน้าที่ ๘๑/๓ และหน้าที่ ๘๑/๔ จึงเชื่อว่า นายนิรศ ทองธิดาช ได้ออกเสียงลงคะแนนโดยใช้บัตรประจำตัวของสมาชิกรัฐสภารายอื่นที่ฝากออกเสียงลงคะแนนให้

จึงมีประเด็นพิจารณาว่า การออกเสียงลงคะแนนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ของนายนิรศ ทองธิดาช ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๐ ประกอบมาตรา ๑๒๖ โดยมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม และวรรคสาม บัญญัติว่า สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงเป็นเสียงชี้ขาด และมาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ดังนั้น การที่นายนิรศ ทองธิดาช ได้นำบัตรประจำตัวสมาชิกรัฐสภารายอื่นที่ฝากไว้มาออกเสียงลงคะแนนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้กับสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม และมาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของนายนิรศ ทองธิดาช ต้องเสียไป และสมควรต้องดำเนินการลงโทษถอดถอนนายนิรศ ทองธิดาช และผู้เกี่ยวข้อง มิให้เป็นเยี่ยงอย่างอีกต่อไป

ปัญหาที่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้ต่อไปมีว่า การกระทำของนายนิรศ ทองธิดาช มีผลทำให้ องค์ประชุมและการลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาต้องเสียไป หรือไม่ ข้อเท็จจริงที่ได้ความแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า สมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ ต่างปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ได้แสดงตนนับองค์ประชุมและลงมติเห็นชอบด้วยโดยชอบ ปรากฏผลว่า มาตรา ๙ องค์ประชุมมีสมาชิกรัฐสภาแสดงตน จำนวน ๔๐๖ คน และลงมติเห็นด้วย จำนวน ๓๕๘ คน มาตรา ๑๐ องค์ประชุมมีสมาชิกรัฐสภาแสดงตน จำนวน ๓๘๘ คน และลงมติเห็นด้วย จำนวน ๓๕๔ คน ถือได้ว่า รัฐสภามีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ด้วยคะแนนเสียงข้างมากเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๔) วรรคสอง แล้ว การกระทำของนายนิรศ ทองธิดาช ได้ความว่า กดปุ่มแสดงตนและออกเสียง

ลงคะแนนโดยใช้บัตรประจำตัวของสมาชิกวุฒิสภารายอื่นด้วย ในมาตรา ๙ รวม ๓ ใบ และในมาตรา ๑๐ รวม ๓ ใบ ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญที่ทำให้องค์ประชุมไม่ครบหรือเปลี่ยนแปลงมติที่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ได้แต่อย่างใด นอกจากนี้ยังได้ความจากการไต่สวนนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ว่า พยานให้เจ้าหน้าที่คอยบันทึกภาพเหตุการณ์การกดบัตรแสดงตน และลงคะแนนแทนผู้อื่นด้วยการให้ถ่ายคลิปไว้ตลอดแทบทุกมาตรา โดยทางไต่สวนไม่ได้ความว่า นายนิศร ทองธิราช ได้กระทำการดังกล่าวในมาตราอื่น ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร การกระทำของนายนิศร ทองธิราช จึงไม่มีผลทำให้องค์ประชุมและการลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาต้องเสียไปแต่ประการใด

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

ตามคำร้องของผู้ร้องทั้งสองคำร้อง ได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญว่ามีการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่ หลายประเด็น กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ ของรัฐธรรมนูญ ให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด จำนวน ๒๐๐ คน การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๕ เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา โดยตัดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนออกไปทำให้บุคคลผู้เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้เกินหนึ่งวาระ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑ โดยมีให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การแก้ไขเพิ่มเติมให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันสิ้นสุดในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยผู้ร้องทั้งสองอ้างว่าการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญโดยยกเลิกสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งประเภทเดียวทำให้คุณภาพของระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอिปไตยของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญถูกทำลายและเป็นเหตุ นำไปสู่การปกครองระบอบเผด็จการรัฐสภาเสียงข้างมาก เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครอง ขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภาในนานาประเทศทั่วโลกต่างมีที่มาของ สมาชิกวุฒิสภาที่แตกต่างกันไป บางประเทศมีที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง หรือการเลือกตั้ง โดยทางอ้อม บางประเทศมีที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทั้งนี้เป็นผล เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปของแต่ละประเทศ การที่ประเทศแต่ละประเทศมีความประสงค์ให้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศและให้สมาชิก วุฒิสภามีที่มาอย่างไรก็เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศ ในปัจจุบัน และอาจจะปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยโดยตรง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญโดยให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยประเทศไทยยังคงมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบ รัฐสภา คือ มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญให้สมาชิกวุฒิสภา มีที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหา และ มิได้ทำให้ดุลยภาพระบบการตรวจสอบถ่วงดุลเสียไป ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็เพื่อไม่ให้ องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจอธิปไตยเพียงองค์กรเดียว เพราะผู้ใช้อำนาจอาจใช้อำนาจโดยมิชอบหรือ ใช้อำนาจโดยบิดเบือน ซึ่งในทางทฤษฎีจึงแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรมีการใช้อำนาจหน้าที่ต่างกัน คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชน องค์กรฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการใช้บังคับกฎหมาย และองค์กรฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมาย และวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และให้มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างองค์กรดังกล่าว ไม่ให้มีการผูกขาดการใช้อำนาจเพื่อเป็นหลักประกันว่าอำนาจอธิปไตยยังเป็นของประชาชนและการใช้อำนาจ ขององค์กรดังกล่าวเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ได้บัญญัติรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยไว้ในมาตรา ๓

สำหรับประเด็นที่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา อาจทำให้วุฒิสภาจะถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายการเมืองนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย การปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือ ความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยและด้วยความซื่อสัตย์สุจริตได้นั้น ต้องเกิดจาก “จิตสำนึกที่ดี” อันเป็นมโนธรรมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องยึดถือและปฏิบัติตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ต้องไม่ยึดถือประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ของพวกเขาพ้องหรือเห็นแก่อำิสสินจ้างใด ๆ อันที่จะทำให้ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากการปฏิบัติหน้าที่จากฝ่ายการเมืองหรือบุคคลอื่น ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาหรือคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาจึงมิใช่ประเด็นที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาจะถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายการเมือง

นอกจากนี้ การประชุมรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว รัฐสภาได้กระทำตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ตลอดมา และได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ (๗) แล้ว ขณะนี้อยู่ในกระบวนการตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยทรงลงพระปรมาภิไธย หรือไม่ ประการใด การดำเนินการใดสมควรต้องระมัดระวังอย่างยิ่งด้วยความจงรักภักดีและเทิดทูนสูงสุดเหนือเกล้าเหนือกระหม่อม ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ได้วินิจฉัยไว้ว่า กรณีอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง แล้ว แต่ยังไม่มีความสั่งประการใดจากอัยการสูงสุด หากปล่อยให้กระบวนการลงมติในวาระที่สามลุล่วงไปแล้ว แม้ต่อมาอัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นไปโดยมิชอบด้วยมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ให้เลิกการกระทำ

ก็จะไม่สามารถบังคับตามคำวินิจฉัยในทางใดได้อีก รวมทั้งไม่อาจย้อนคืนแก้ไขผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวได้ ฉะนั้นตามคำขอท้ายคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ ให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดเลิกการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ในชั้นนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำตามคำขอได้ ส่วนการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘วรรคสอง ไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนได้แต่อย่างใด กรณีไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นอื่นต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด จึงเห็นสมควรให้ยกคำร้อง

นายอุดมศักดิ์ นิตินนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ