



คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ที่ ๑
นายวันธงชัย ชำนาญกิจ ที่ ๒
นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ที่ ๓
นายวรินทร์ เทียมจรัส ที่ ๔
และนายบวร ยสินทร กับคณะ ที่ ๕

ผู้ร้อง

ประธานรัฐสภา ในฐานะรัฐสภา ที่ ๑
คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ พรรคเพื่อไทย ที่ ๓
พรรคชาติไทยพัฒนา ที่ ๔
นายสนธิ์ จุลพงศธร กับคณะ ที่ ๕
และนายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ ที่ ๖

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ นายวันธงชัย ชำนาญกิจ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ นายวรินทร์ เทียมจรัส นายบวร ยสินทร กับคณะ ยื่นคำร้องรวมห้าคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งห้ามีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคดี เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๕ เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๕๕ เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๕๕ เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๕ และเรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๕ เข้าด้วยกัน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยให้เรียกพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ผู้ร้องที่ ๑ นายวันธงชัย ชำนาญกิจ ผู้ร้องที่ ๒ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๓ นายวรินทร์ เทียมจรัส ผู้ร้องที่ ๔ และนายบวร ยสินธร กับคณะ ผู้ร้องที่ ๕ และให้เรียกประธานรัฐสภา ในฐานะรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๑ คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๒ พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๓ พรรคชาติไทยพัฒนา ผู้ถูกร้องที่ ๔ นายสุนัย จุลพงศธร กับคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๕ และนายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๖ ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบคำร้องทั้งห้า สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๕)

ผู้ร้องที่ ๑ กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ ได้ยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยผู้ร้องที่ ๑ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่หลักเกณฑ์และวิธีการที่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องทั้งสามเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงมีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นอกจากนี้ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบในวาระที่สองแล้ว ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยไม่ต้องนำกลับมาให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง จึงเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ และทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะรัฐมนตรีที่จะเกิดขึ้นภายหลังการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กรณีจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ด้วย ทั้งนี้ ผู้ร้องที่ ๑ ได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่ง ดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ เลิกการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๒) มีคำสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ และพรรคผู้ถูกร้องที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ยื่นร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๓) มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ และพรรคผู้ถูกร้องที่ ๔ เป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๕๕)

ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ขึ้น มีสาระสำคัญเป็นการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเพิ่ม มาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๖ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้ร้องที่ ๒ เห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการล้มล้างหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับขัดกับหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงนองคาพยพการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ ซึ่งรวมถึงมาตรา ๒ ที่บัญญัติว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจึงเป็นการทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองและขัดต่อมาตรา ๖๘ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๑ เป็นบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นประเด็น ไม่มีเจตนารมณ์ให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยเสียงข้างมาก ดังนั้น หากบุคคลหรือพรรคการเมืองใดทำการล้มล้างหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ ด้วยวิธีการใด ๆ ย่อมเป็นภัยต่อรัฐธรรมนูญ ประชาชนผู้พบเห็นย่อมมีสิทธิที่จะพิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วยการเสนอเรื่องดังกล่าวต่ออัยการสูงสุดได้ โดยผู้ร้องได้ใช้สิทธิเสนอความเห็นดังกล่าวต่ออัยการสูงสุด ตั้งแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

แต่ยังไม่ทราบผลการดำเนินการแต่อย่างใด และเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้มีมติด้วยเสียงข้างมากให้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นผู้เสนอผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเรียงลำดับมาตรา ในวาระที่สอง และผู้ถูกร้องที่ ๑ จะพิจารณาในวาระที่สามชั้นลงมติ ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งหากร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในวาระที่สาม และมีการนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ย่อมไม่สามารถยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยได้อีกต่อไป ผู้ร้องที่ ๒ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มีความหมายว่า ผู้ร้องที่ ๒ ในฐานะผู้ทราบการกระทำอันต้องห้ามย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ และมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้อีกทางหนึ่งด้วย เมื่ออัยการสูงสุดไม่ดำเนินการตามที่ผู้ร้องที่ ๒ เสนอเรื่อง ผู้ร้องที่ ๒ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัย สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่ง ดังนี้

(๑) วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ถอนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ออกจากการพิจารณาของผู้ถูกร้องที่ ๑

(๒) วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ระงับการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕

คำร้องที่สาม (เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๕๕)

ผู้ร้องที่ ๓ กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อมาที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติเสียงข้างมากรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และมีมติเสียงข้างมากให้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ผ่านวาระที่สอง และรัฐสภาจะพิจารณาในวาระที่สาม ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ผู้ร้องที่ ๓ เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามในการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยไม่มีการสงวนมาตราใดไว้นั้น เป็นการเปิดช่องให้กลุ่มบุคคลสามารถทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และเป็นการทำลายหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงเป็น

การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๕๑ และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๑ ประกอบกับมาตรา ๑๓๖ (๑๖) เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๑ มิได้มีเจตนารมณ์ให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แต่มีเจตนารมณ์เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นประเด็น ซึ่งมีใช้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ในทุกมาตราหรือทุกกรณี การมอบหมายให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะแม้รัฐสภาจะมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นรัฐสภาสามารถกระทำได้เฉพาะตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ประกอบมาตรา ๑๓๖ (๑๖) บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาโดยเฉพาะ การที่รัฐสภาจะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงไม่สามารถกระทำได้ เพราะเป็นการกระทำที่อยู่นอกกรอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ อีกทั้งผู้มีอำนาจกระทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ต้องเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญซึ่งไม่ใช่องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญดังเช่นรัฐสภา เมื่อรัฐสภาไม่มีอำนาจร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาก็ย่อมไม่สามารถโอนหน้าที่หรือมอบหมายให้ผู้อื่นร่างรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐสภา จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๒๕๑ ผู้ร้องที่ ๓ จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๒๕๑ โดยผู้ร้องที่ ๓ ได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่ง ดังนี้

(๑) วินิจฉัยว่าการเสนอญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ และการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นอันตกไป

(๒) วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ถอนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจากการพิจารณาของผู้ถูกร้องที่ ๑

(๓) วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ระงับการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕

คำร้องที่สี่ (เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๕)

ผู้ร้องที่ ๔ กล่าวอ้างว่า บุคคล คณะบุคคล คณะรัฐมนตรีและพรรคการเมือง ได้เสนอญัตติพร้อมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีคณะบุคคลมาทำหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ อันเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๙๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้อำนาจอธิปไตยแก่นั้น การกำหนดให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เป็นการขัดต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องที่ ๔ ได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๕ แต่ไม่ทราบผลการดำเนินการแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องและมีคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉินให้รัฐสภางดเว้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑

คำร้องที่ห้า (เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๕)

ผู้ร้องที่ ๕ กล่าวอ้างว่า เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ รัฐสภาได้มีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช รวมทั้งสิ้น ๓ ฉบับที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๕ และผู้ถูกร้องที่ ๖ เป็นผู้เสนอ และเห็นว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกร้องดังกล่าวที่ดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ตามร่างที่ยื่นต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ นั้นย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปวงชนชาวไทย เพราะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๙๑ ไม่ใช่เป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามที่บัญญัติไว้ใน

มาตรา ๒๙๑ เพราะไม่มีผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งต้องแสดงข้อขัดข้องของรัฐธรรมนูญมาตราใดที่ไม่สามารถใช้บังคับหรือมีปัญหาใด ๆ และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีที่มาจากการทำประชามติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพื่อให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ต้องทำประชามติ นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นอำนาจพิเศษในการล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาใช้แทน และให้อำนาจรัฐสภาเลือกคณะบุคคลเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ด้วย จึงเห็นว่าการกระทำของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาที่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องที่ ๕ ได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ แต่ยังไม่ทราบผลการดำเนินการแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเพื่อการพิจารณาและไต่สวนฉุกเฉินก่อนที่รัฐสภาจะลงมติในวาระที่สามของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องทั้งห้าต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองผู้กระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้สองประการคือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวโดยอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสองนี้

เป็นภาระหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หากได้ตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่เมื่อผู้ร้องได้เคยเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้วยังไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ จึงชอบที่จะใช้สิทธิประการที่สองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งห้านี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒) และแจ้งให้ผู้ถูกร้องทั้งหกยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง

ผู้ถูกร้องทั้งหกยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ถูกร้องที่ ๑ ชี้แจงว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มิใช่การใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับนั้น ได้ตรวจสอบและวินิจฉัยว่าไม่มีลักษณะหรือมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐแต่อย่างใด และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาไม่ใช่การกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ จึงบรรจุกฎบัตรร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ได้ให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายแสดงความคิดเห็นโดยไม่ได้มีการครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ต่อมาที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับ และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการ โดยใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ในการพิจารณาวาระที่สอง ประธานรัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการประชุมด้วยความเป็นกลาง รวมทั้งให้สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายเป็นเวลาถึงสิบห้าวัน และได้รอการลงมติในวาระที่สาม ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นเวลาสิบห้าวัน นอกจากนี้ แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะให้อำนาจประธานรัฐสภาในการตรวจสอบว่าร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นมีเนื้อหาเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐหรือไม่ก็ตาม แต่ประธานรัฐสภาได้แสดงจุดยืนที่ชัดเจนว่า จะจัดให้มีการตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่เป็นกลาง

เพื่อพิจารณาตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า ประธานรัฐสภามีเจตนาแน่วแน่ในอันที่จะพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว ทั้งนี้ประเทศไทยได้เคยมีประเพณีการปฏิบัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

สำหรับกรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไปยังเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้แจ้งประธานรัฐสภา ในฐานะรัฐสภาให้รอการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยนั้น เห็นว่า อาจกระทบต่อการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อความรอบคอบจึงเห็นควรรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาก่อน จึงได้มีคำสั่งงดการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามในวันอังคารที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่จัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวันศุกร์ที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ เห็นว่า ที่ประชุมสามารถลงคะแนนเสียงในวาระที่สามได้ อย่างไรก็ตาม ประธานรัฐสภาได้มีนโยบายสร้างความปรองดองสมานฉันท์จึงใช้ดุลพินิจเลื่อนการพิจารณาลงคะแนนเสียงในวาระที่สามออกไปก่อน

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไป โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ และมาตรา ๑๒๒ มิใช่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือพรรคการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยยกคำร้องของผู้ร้องทั้งห้า

ผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงรวมสามประเด็น สรุปได้ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่เสนอต่อรัฐสภามิได้เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๖๘ เพราะผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจการปกครองตามรัฐธรรมนูญ การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) และเนื้อหาสาระของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็มีได้มีบทบัญญัติใดที่มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๘ รวมทั้งการพิจารณาเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็เป็นอำนาจของรัฐสภา ตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้เป็นไปเพื่อล้มล้าง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ แต่อย่างไรก็ตาม เพราะตามร่างมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า มีหลักการที่สูงเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันมิให้สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวได้ และหากร่างรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามหลักการที่กำหนด ร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะเป็นอันตกไป การจัดทำมีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นเช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล จำนวน ๙๙ คน มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน จำนวน ๗๗ คน และมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมของรัฐสภา จำนวน ๒๒ คน โดยมีได้มีส่วนเข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่ปรากฏว่ามีหลักการหรือข้อความใดที่จะชี้แจงหรือแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ แต่ประการใด

ประเด็นที่สอง ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ เสนอมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แต่ประการใด เพราะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๒๙๑ (๑) โดยยึดหลักการสูงสุดของการปกครองประเทศ คือ ห้ามเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ทุกประการ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ เสนอมิได้ เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ แต่เป็นการเพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การจะยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ เป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยการดำเนินการของ สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งต้องไม่มีลักษณะตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นแนวทางที่เคยดำเนินการในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ เสนอให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภา ไม่ขัดต่อหลักการประชาธิปไตยที่ดำเนินการผ่านผู้แทนประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แต่ประการใด เพราะการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อพิจารณาศึกษาถึงข้อดีข้อเสียและปัญหาต่าง ๆ จากการใช้บังคับบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อจัดทำแล้วเสร็จจะต้องนำกลับไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งการนำร่างรัฐธรรมนูญไปถามประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยไม่ต้องผ่านผู้แทนของประชาชน เป็นหลักการที่เป็นประชาธิปไตยที่นานาอารยประเทศยอมรับ

การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นการดำเนินการตามนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ซึ่งต้องดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ และการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นเพียงการเสนอกรอบความคิด ในการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อรัฐสภารับหลักการและดำเนินการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมเป็นอันสิ้นสุดภาระหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ ๒ การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑

ผู้ถูกร้องที่ ๓ ชี้แจงสรุปได้ว่า ผู้ร้องทั้งห้าไม่มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง เนื่องจากผู้ร้องทั้งห้าได้ใช้สิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุด ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้มีความเห็นเป็นที่ยุติแล้ว การที่ผู้ร้องทั้งห้าใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาในเรื่องเดียวกัน จึงเป็นการไม่ชอบ และการที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้อง ของผู้ร้องทั้งห้าไว้พิจารณา จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย แต่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ซึ่งกำหนดขั้นตอนและวิธีการแตกต่างจากกระบวนการ นิติบัญญัติทั่วไป อำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

แต่เป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่มีลำดับชั้นสูงกว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้แต่อย่างใด และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิใช่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มิใช่บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้มีการบรรจุข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภาแล้ว เป็นขั้นตอนของรัฐสภา มิใช่เป็นการดำเนินการของผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอีกต่อไป และมีใช้กรณีที่รัฐสภาใช้สิทธิเสรีภาพ เพราะสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ต้องเป็นกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ส่วนที่ ๑ ถึงส่วนที่ ๑๒ เท่านั้น จะตีความเกินเลยไปถึงการดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ ผู้ถูกร้องที่ ๓ เห็นว่า เมื่อมีอำนาจเรื่องการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปใช้กับเรื่องการใช้สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๖๘ ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เพื่อป้องกันการใช้สิทธิเสรีภาพหรือการใช้กำลังล้มล้างการปกครอง เช่น การทำรัฐประหาร รัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้เลิกการกระทำนั้นเสียก่อน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นไม่อาจเทียบได้กับการทำรัฐประหาร เนื่องจากเป็นการดำเนินการของรัฐสภา หากต้องด้วยเงื่อนไขและไม่มีลักษณะต้องห้ามในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐแล้วย่อมถือเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของรัฐสภา องค์กรอื่นใดรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้

การเสนอข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องที่ ๓ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาได้ดำเนินการโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แล้ว เพราะเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สำหรับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่มีบทบัญญัติส่วนใดที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐแต่อย่างใด โดยสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการเพิ่มหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มิใช่

เป็นการล้มล้างหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับในทันที ต่อมาเมื่อมีสภาร่างรัฐธรรมนูญและดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ นอกจากนี้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอทั้งสามฉบับ และที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบในวาระที่สองแล้วมีข้อความห้ามการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ หรือการจัดทำของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงไม่ใช่เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่มีผลเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือมีลักษณะเป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เพราะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงทั้งในการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและการลงประชามติ และรัฐสภามีส่วนร่วมในการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๒ คน ในการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทั่วทุกภูมิภาค ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำจากรัฐบาลหรือรัฐสภา และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงประชามติของประชาชน นอกจากนี้ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศ คุณสมบัติของผู้สมัครก็เปิดกว้างให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดสามารถสมัครรับเลือกตั้งได้ ส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเป็นผู้คัดเลือก รัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลก็ไม่สามารถกำหนดตัวบุคคลได้ เพราะต้องผ่านการเสนอชื่อจากสถาบันหรือองค์กรที่กำหนด จึงไม่อาจมีบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดไปครอบงำทางความคิดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาสาระตามที่ฝ่ายตนเองต้องการได้ และมีใช่เป็นการได้อำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มิใช่ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้ว ผู้ถูกร้องที่ ๒ จะได้อำนาจการปกครองประเทศโดยทันที

ผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นพรรคการเมืองที่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยตลอดดังที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะมีความคิดในการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ข้อมูลต่าง ๆ ที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียงจินตนาการของผู้ร้องทั้งสิ้น และในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกิจการทางการเมืองที่แยกจากการดำเนินการของผู้ถูกร้องที่ ๓ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ หรือสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ กับผู้ถูกร้องที่ ๒ ในทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายถือว่ามิมีบทบาทและหน้าที่แยกจากกัน และในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น พรรคมิได้มีมติหรือคำสั่งมอบหมายใด ๆ เพียงแต่เป็นนโยบายของพรรคในการหาเสียง ส่วนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องที่ ๒ ก็เป็นการดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๓ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งยกคำร้องของผู้ร้องทุกคำร้อง

ผู้ถูกร้องที่ ๔ ชี้แจงสรุปได้ว่า พรรคไม่เคยมีการเรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคหรือเรียกประชุมตามข้อบังคับพรรคชาติไทยพัฒนา พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อมีมติในการดำเนินการในเรื่องที่ถูกกล่าวหา การที่สมาชิกพรรคได้ร่วมกับสมาชิกพรรคการเมืองอื่น เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ประกอบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไม่เพียงพอต่อการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องที่ ๔ มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการที่สมาชิกพรรคได้ร่วมเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๔ เห็นว่ามิได้เป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และรูปของรัฐแต่อย่างใด และการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเคยมีทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอันอาจถือได้ว่าเป็นประเพณีหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีเนื้อหาเป็นการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานและรองประธาน

สภาาร่างรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติที่ให้สภาาร่างรัฐธรรมนูญอาจนำรัฐธรรมนูญฉบับใดที่เห็นว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงมาเป็นต้นแบบในการยกร่าง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ผู้ตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้มีเนื้อหาเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ การใช้สิทธิของผู้ร้องทั้งห้าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เนื่องจากการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องทั้งห้า จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกคำร้องในส่วนของผู้ร้องที่ ๔

นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิกในคณะของผู้ร้องที่ ๕ ซึ่งแจ้งข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า ผู้ร้องทั้งห้าไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่กำหนดให้ผู้ที่ยื่นคำร้องต้องเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณา จึงเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ผู้ร้องทั้งห้าจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ได้ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะพิจารณาและดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ มิใช่เรื่องของการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ จึงมิใช่เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของมาตรา ๖๘ ผู้ร้องทั้งห้าจึงไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ทุกประการ มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด กระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความเป็นประชาธิปไตยและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากกระทำโดยสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนมาเป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัด และคัดเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภาอีก ๒๒ คน สภาาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองที่สามารถยกร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่ถูกแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้อง

ผ่านการพิจารณาของประธานรัฐสภาว่ารัฐธรรมนูญมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า หรือไม่ หากมีลักษณะต้องห้ามและรัฐสภาพิจารณาเห็นว่า มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ต้องตกไป จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่า การยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี รวมถึงการพิจารณาของรัฐสภาเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มิใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ แต่อย่างใด และขอให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งห้า

ผู้ถูกร้องที่ ๖ ชี้แจงสรุปได้ว่า การเสนอญัตติขอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ของผู้ถูกร้องที่ ๖ กับคณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภา โดยในเนื้อหาสาระมิได้กระทบกระเทือนรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและรูปของรัฐแต่อย่างใด การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นแนวทางที่สอดคล้องและไม่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เพราะเคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในประเด็นเกี่ยวกับคำร้องนี้ได้มีความเห็นของอัยการสูงสุดซึ่งพิจารณาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่า การเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ อีกทั้งญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอนั้น รัฐสภาได้มีมติรับหลักการดังกล่าวแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิได้มีเนื้อหาอันเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และไม่มีผลเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง การที่ผู้ร้องทั้งห้าใช้สิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พรรคชาติไทยพัฒนากระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยกคำร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้
ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สี่ หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหาร พรรคการเมืองหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ร้องทั้งห้าสำเนาสำเนาแล้วให้ผู้ถูกร้องทั้งห้าสำเนา

ศาลได้ไต่สวนพยานฝ่ายผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ จำนวน ๗ ปาก คือ พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายวันธงชัย ชำนาญกิจ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ นายสุรพล นิติไกรพจน์ นายวรินทร์ เทียมจรัส และนายบวร ยสินทร สรุปความได้ว่า

ผู้ร้องมีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง โดยมี เหตุผลทางวิชาการว่าศาลมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าอะไรเป็นกฎหมายที่จะตีความได้ และการวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ไม่ได้วินิจฉัยว่าการดำเนินการนี้ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลวินิจฉัย เพียงขั้นตอนต้นเท่านั้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบว่าการดำเนินการเช่นนี้ ละเมิดหลักการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มีเจตนารมณ์ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายประเด็นหรือรายมาตรา มิใช่ให้แก้ไขเพื่อนำไปสู่ การยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกร้องที่ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่เป็นเรื่องที่เคยกระทำมาแล้ว รับฟังไม่ได้ เนื่องจากมีบริบททางสังคมที่แตกต่างกัน โดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผ่านการลงประชามติของประชาชนในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนทั้งหมด ดังนั้น หากจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสมาชิก รัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนที่อาจขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งหมด ได้แก่การยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วร่างขึ้นใหม่ จึงจะต้องกระทำโดยการรับฟัง ประชามติจากประชาชนทั้งประเทศ เป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจะลบล้าง การกระทำหรืออำนาจของผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญโดยตรงหาอาจกระทำไม่ได้ ผู้ถูกร้องจึงไม่มี

อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ทำให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยยกเลิกฉบับเดิมได้ เนื่องจากจะเป็นการขัดต่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน

นอกจากนี้ การที่ให้ประธานรัฐสภาและรัฐสภาวินิจฉัยตามร่างมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ว่าร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างขึ้นนั้นจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือไม่ นั้น ก็ไม่เป็นหลักประกันที่เชื่อถือได้ เพราะมาตรา ๒๙๑/๑๓ วรรคสอง การกำหนดให้ประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือไม่ หากประธานรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญไม่มีปัญหาตามมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า แล้ว ก็ไม่ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาให้รัฐสภาวินิจฉัย ดังนั้น แม้ร่างรัฐธรรมนูญอาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ประธานรัฐสภาอาจวินิจฉัยว่าไม่มีปัญหาตามมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า และส่งร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้งนำออกให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ โดยองค์กรอื่นไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้ อีกทั้งแม้ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า จะกำหนดว่าไม่ให้แก้ไขในหมวด ๒ ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ก็ยังมีพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ในรัฐธรรมนูญหมวดอื่น ๆ ด้วย

ศาลได้ไต่สวนพยานฝ่ายผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ จำนวน ๗ ปาก คือ นายโกคิน พลกุล นายอุดมเดช รัตนเสถียร นายชุมพล ศิลปอาชา นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ นายภราดร ปริศนานันท์ทกุล และนายอัชพร จารุจินดา สรุปความได้ว่า

การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณากลับกรองเรื่องแล้วเห็นว่ามิมีมูลจึงจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ก็เคยบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ คือ ให้ยื่นต่ออัยการสูงสุดได้ช่องทางเดียว ดังปรากฏข้อมูลตามเอกสารบทความทางวิชาการที่จัดทำโดยศาลรัฐธรรมนูญ และเว็บไซต์ของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๔

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้สามารถกระทำได้ เพราะอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรายประเด็นในแต่ละมาตรา หรือหลายมาตราพร้อมกัน เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ หรือกรณีต้องการที่จะแก้ไขมาตราใดมาตราหนึ่งเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ ก็ยังอยู่ในความหมายการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องรัฐธรรมนูญห้ามไว้ และการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ประเทศไทยเคยดำเนินการมาแล้วถึง ๓ ครั้ง ได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในครั้งนี้ มีความเป็นประชาธิปไตย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของฝ่ายการเมือง และวิธีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่มีบทบัญญัติใดเปิดโอกาสให้มีการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ เพราะมีข้อห้ามไว้ในมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างชัดเจนแล้ว ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงยึดรูปแบบการปกครองและรูปของรัฐเช่นเดิม เพราะจะต้องอยู่ในกรอบที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ให้อำนาจไว้เท่านั้น หากพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว ข้อยุติในขณะนี้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงแค่ร่างที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองเท่านั้น ยังไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่กลับมีการจินตนาการว่าจะไปแก้ไขเช่นนั้นเช่นนี้ ซึ่งเป็นการนำเอาจินตภาพไปตัดสินข้อเท็จจริงในปัจจุบัน การดำเนินการกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ที่ผ่านมา ก็มีการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายและแปรญัตติอย่างเปิดเผย การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ และผูกพันให้คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘

ประธานรัฐสภาได้ยืนยันว่า เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้วเสร็จ จะจัดให้มีการตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นกลาง เพื่อพิจารณาตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แก้ไขในหมวดพระมหากษัตริย์ หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือไม่ โดยจะไม่ใช่ดุลพินิจแต่เพียงลำพัง

ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องที่ ๖ นั้นแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องที่ ๒ และที่ ๕ กล่าวคือ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ต้องนำมาให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้ง และเคยมีการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ จึงถือได้ว่าเป็นประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นอกจากนี้ การดำเนินการของผู้ถูกร้องที่ ๕ และที่ ๖ และสมาชิกพรรคคนอื่นในฐานะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ผูกพันกับพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ และที่ ๔ ศาลรัฐธรรมนูญพิเคราะห์พยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายแล้ว คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามที่ได้ กำหนดไว้

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

มีประเด็นที่พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๓ ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ในข้อกฎหมายว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ได้หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำได้กล่าวยอมมีสิทธิ เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิก การกระทำได้กล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่จะใช้สิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยให้มีสิทธิสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และประการที่สอง สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ เพราะอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หากได้ตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ แม้ผู้ร้องได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้ว ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิในประการที่สองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เห็นว่าการแปลความดังกล่าวนี้จะสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ในมาตรา ๖๘ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นไปเพื่อการรับรองสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๙ ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” เนื่องจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เลิกการกระทำที่อาจเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องกำลังดำเนินอยู่และยังไม่บังเกิดผล ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีคำวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้นได้ หากไม่แล้วคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ ก็จะพ้นวิสัย ไม่สามารถใช้บังคับได้ ทั้งสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ นี้ มีหลักการสำคัญมุ่งหมายให้คนไทยทุกคนมีส่วนร่วมในการปกป้องพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการเข้าสู่อำนาจในการปกครองประเทศให้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิให้ถูกล้มล้างโดยสภาพจึงเป็นมาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้าเพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองและการล้มล้างรัฐธรรมนูญมิให้เกิดขึ้นได้ เพราะหากปล่อยให้เกิดการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว ย่อมสุจริตวิสัยที่จะแก้ไขให้กลับคืนดีได้ เช่นนี้แล้ว ประชาชนผู้ทราบเหตุตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง

ย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิของตนต่อต้านการกระทำนั้นได้โดยสันติวิธี

เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้มีได้มุ่งหมายลงโทษทางอาญา หรือลงโทษทางรัฐธรรมนูญโดยการยุบพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการสั่งให้เลิกการกระทำที่มีชอบตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เสียก่อนที่การกระทำนั้นจะบังเกิดผล การมีอยู่ของมาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นไปเพื่อรักษาหรือคุ้มครองตัวรัฐธรรมนูญเอง ตลอดจนหลักการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองหรือกำหนดกรอบไว้ให้เป็นเจตนารมณ์หลักทางการเมืองของชาติ คือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และป้องกันการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในประการนี้ต่างหากที่ถือเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญที่จะต้องยึดถือไว้เป็นสำคัญ ยิ่งกว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้จะถือเป็นเครื่องมือช่วยค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ แต่ความเห็นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนใดคนหนึ่งก็มีใช้เจตนารมณ์ทั้งหมดของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากรายงานการประชุมของสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังพิจารณาได้ว่าสาระสำคัญของการอภิปรายนั้นมีเจตนาร่วมกันอยู่ที่การจะให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญผ่านกลไกของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้เป็นสำคัญยิ่งกว่าเรื่องของตัวบุคคลผู้มีสิทธิเสนอคำร้องการตีความเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องตีความไปในแนวทางของการยอมรับสิทธิมิใช่จำกัดสิทธิ เพื่อให้ชนชาวไทยและศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจมีปัญหามาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้สมดังเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว

กรณีอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง แล้ว แต่ยังไม่มีการสั่งประการใดจากอัยการสูงสุด หากปล่อยให้กระบวนการลงมติในวาระที่สามลุล่วงไปแล้ว แม้ต่อมาอัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นไปโดยมิชอบด้วยมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ให้เลิกการกระทำนั้น ก็จะไม่สามารถบังคับตามคำวินิจฉัยในทางใดได้อีก รวมทั้งไม่อาจย้อนคืนแก้ไขผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวได้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘
วรรคสอง

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไข
เพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

ประเด็นพิจารณาว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๒๙๑ จะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
ทั้งฉบับ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนา
รัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจ
เหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง
เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้
ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเองกลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้
อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็น
กฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
รัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป

การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่าน
การลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภา
ก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน
ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสม
และเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้มีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นรายมาตราเพื่อปฏิรูปการเมืองและปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ไว้เพื่อเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากข้อบกพร่องในตัวรัฐธรรมนูญเองหรือปัญหาจากข้อเท็จจริงทางการเมืองที่ต้องมีการแก้ปัญหาย่างเป็นระบบ และมีความสอดคล้องต่อเนื่องในคราวเดียวกัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... จึงเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ อันถือได้ว่ามีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และกำหนดกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังที่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในวาระที่สอง และกำลังเข้าสู่การลงมติในวาระที่สาม จะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวยังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง อีกทั้งขั้นตอนการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้เป็นรูปธรรม การกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าซึ่งยังไม่ปรากฏผลประการใด และยิ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้” ประกอบกับบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ให้เหตุผลว่า “จะยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป” และในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว

มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ก็ยังบัญญัติคุ้มกันเพื่อรับรองการร่างรัฐธรรมนูญที่จะไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งรัฐว่า “ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้” และหากร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคห้าดังกล่าว “ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคหก

อย่างไรก็ตาม หากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์แล้ว ทั้งประธานรัฐสภาและรัฐสภา ก็มีอำนาจยับยั้งให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปได้ รวมทั้งหากบุคคลใดทราบว่ามีกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวก็ยังมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวในทุกช่วงเหตุการณ์ที่บุคคลนั้นทราบทราบเท่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ยังมีผลใช้บังคับ ประการสำคัญเมื่อพิจารณาค่าชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริง และการไต่สวนของศาลจากฝ่ายผู้ถูกร้อง อาทิ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา นายอัคร จารุจินดา ผู้แทนคณะรัฐมนตรี นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ผู้แทนพรรคเพื่อไทย นายชุมพล ศิลปอาชา ผู้แทนพรรคชาติไทยพัฒนา และนายภราดร ปริศนานันทกุล ล้วนต่างเบิกความถึงเจตนารมณ์ในการดำเนินการเพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้และผู้ถูกร้องทั้งหมดยังแสดงถึงเจตคติอันตั้งมั่นว่า จะดำรงคงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่เช่นเดิม

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า ข้อเท็จจริงยังรับฟังไม่ได้ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อกล่าวอ้างทั้งหมดจึงคงเป็นเพียงการคาดการณ์ หรือเป็นความหวังต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ยังห่างไกลต่อการที่จะ

เกิดเหตุตามที่กล่าวอ้าง ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงยังไม่พอพียงได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกจึงฟังไม่ได้ว่ามีเจตนาล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้องในประเด็นนี้ และเมื่อได้วินิจฉัยเป็นดังนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ ๔ อีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้องทั้งห้าคำร้อง

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุณ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายซัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

- ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่
- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่
- การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่
- หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งให้ยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องอำนาจในการยื่นคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าสำนวนและอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว”

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นี้อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เห็นได้ในเบื้องต้นว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นสิทธิของชนชาวไทยโดยทั่วไป เมื่อปรากฏว่ามีบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิได้ ๒ ทาง คือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีนี้ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ของอัยการสูงสุด และสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญก็มิใช่เป็นสิทธิของอัยการสูงสุดเท่านั้น อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๖ ฉะนั้น ข้อความตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ จึงมีความหมายที่ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงอีกทางหนึ่ง เพื่อให้สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญของประชาชนเป็นไปได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นหากอัยการสูงสุดดำเนินการล่าช้า ย่อมไม่ทันการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งห้ามการกระทำที่มีชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ได้ เนื่องจากการเสนอยุติเป็นเรื่องการกระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำของรัฐบาล สำหรับข้อกล่าวอ้างว่าคณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีใช้บุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อีกทั้งการที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอยุติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช และรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ มิได้เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ กรณีจึงไม่เข้าองค์ประกอบที่จะเป็นความผิดนั้น เห็นว่า คณะรัฐมนตรีย่อมประกอบด้วยบุคคลผู้มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและบุคคลผู้มีตำแหน่งรัฐมนตรีอีกไม่เกิน

สามสิบห้าคน โดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๑ วรรคหนึ่ง ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกห้าร้อยคน และวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกหนึ่งร้อยห้าสิบคน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้น การกระทำของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจึงเป็นการกระทำของคณะบุคคล ส่วนที่อ้างว่าผู้ตดิขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี จึงไม่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน (๑) ถึง (๗) ของมาตราดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลคณะหนึ่งที่มีสิทธิเสนอผู้ตดิขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่เป็นบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ประการใด กรณีเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่ต้องพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากมีเหตุผลสมควรก็จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ต่อไป และรัฐสภาที่อาจใช้สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจไม่เป็นไปตามผู้ตดิที่คณะรัฐมนตรีเสนอก็ได้ ดังนั้น การเสนอผู้ตดิขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีและการพิจารณาของรัฐสภา ย่อมเป็นเรื่องของการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าสำนวนไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ สำหรับประเด็นข้อนี้ในเบื้องต้น เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ที่ผู้ถูกร้องทั้งหกกับพวกดำเนินการอยู่ นี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จากหลักเกณฑ์ที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราโดยรัฐสภาเปลี่ยนเป็นให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ วิธีการเช่นนี้เป็นอำนาจของรัฐสภา และตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังมิได้มีผลบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังมีผลใช้บังคับอยู่ จึงมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศโดยต่อเนื่อง ไม่อาจถือว่าเป็นการล้มล้าง

การปกครองแต่อย่างใด ที่มีการกำหนดกรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้แต่เพียงว่า ร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ และรัฐสภาจะไม่ใช่ผู้พิจารณาอีก เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างเสร็จก็จัดส่งไปให้ประธานรัฐสภา ต่อจากนั้นประธานรัฐสภาก็จะส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ ลงประชามติ เว้นแต่ประธานรัฐสภาเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีลักษณะต้องห้ามตามกรอบดังกล่าว จึงจะนำเสนอให้รัฐสภาวินิจฉัย วิธีการที่ผู้ถูกร้องตั้งทักกับพวกกำหนดให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เช่นนี้ เป็นการถ่ายโอนภาระหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญ อย่างเด็ดขาด เสมือนว่ารัฐสภาปิดความรับผิดชอบโดยสิ้นเชิง ไม่สมกับที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทน ประชาชน ทั้งการที่จะวินิจฉัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีลักษณะต้องห้ามตามกรอบข้างต้นหรือไม่ ตกเป็นอำนาจของประธานรัฐสภาเพียงผู้เดียวเท่านั้น ย่อมเป็นเรื่องที่น่าระแวงสงสัยได้ว่า ถ้าร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีลักษณะต้องห้าม แต่ประธานรัฐสภาเห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม ย่อมไม่ต้อง ผ่านการพิจารณาวินิจฉัยของรัฐสภา แต่จะนำไปลงประชามติได้เลย ซึ่งกรณีเช่นนี้จะเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะจะแน่ใจได้อย่างไรว่าประชาชนมีความเข้าใจร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในทุกประเด็น อย่างไรก็ตาม ปัญหาตามประเด็นข้อนี้ ไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบและวินิจฉัยปัญหาข้อนี้ได้ จึงเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย คงยกขึ้นกล่าวเป็นข้อสังเกตเท่านั้น

ประเด็นที่ ๓ กรณีตามคำร้องของผู้ร้องเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่

ในประเด็นข้อนี้ จากการไต่สวนพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่าย ข้อเท็จจริงได้ความจาก พยานหลักฐานของฝ่ายผู้ร้องว่า รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาไว้ว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พรรคเพื่อไทยผู้ถูกร้องที่ ๓ ก็มีนโยบายเช่นเดียวกัน แต่มีสมาชิกของผู้ถูกร้องที่ ๓ จำนวนหนึ่งร่วมอยู่ในกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ” หรือ น.ป.ช. ซึ่งมีการจัดการชุมนุมทางการเมืองเป็นประจำ สมาชิกของผู้ถูกร้องที่ ๓ หลายคนเป็นแกนนำของกลุ่ม น.ป.ช. บางคน

กล่าวข้อความในการชุมนุมชนให้เข้าใจความหมายไปในทางร้ายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ บางคนกล่าวข้อความแสดงเจตนาของตนว่าต้องการให้พระมหากษัตริย์ทรงมีสถานะเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ของบางประเทศที่เป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น พฤติการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้บุคคลทั่วไปกังวลและมีข้อระแวงสงสัยได้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นส่วนใหญ่มากับผู้ถูกร้องที่ ๕ ซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ เกือบทั้งหมด ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากเดิมมาเป็นการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงมีเหตุที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่าผู้ถูกร้องทั้งหกกับพวกอาจมีแผนการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นระบอบอื่นได้ ทั้งร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ก็มีช่องทางให้กระทำเช่นนั้นได้ ดังได้กล่าวเป็นข้อสังเกตไว้แล้วในประเด็นข้อ ๒ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้ผู้ร้องทั้งห้ามายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นคดีทั้งห้าสำนวนนี้ แต่ในทางไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ร้องทั้งห้าคงมีลักษณะเป็นเพียงการคาดเดาหรือตั้งข้อสันนิษฐานไปในทางร้ายเท่านั้น ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องทั้งหกกับพวกมีแผนการอย่างไรที่จะล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือจะเปลี่ยนแปลงสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ ถ้าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ทำได้สำเร็จ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๗๗ จังหวัด จังหวัดละ ๑ คน ใครจะได้รับการเลือกตั้งก็ยังไม่ทราบ แม้จะพอคาดเดาได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ผ่านมา แต่ก็อาจไม่เป็นไปตามที่คาดหมายก็ได้ นักวิชาการอีก ๒๒ คน ที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยกันก็ยังไม่อาจทราบได้ว่าเป็นใคร หรือในอีกทางหนึ่ง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอาจยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเนื้อหาใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยมีข้อแตกต่างเพียงรายละเอียดก็ได้ อันเป็นเรื่องในอนาคต นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา ในฐานะผู้ถูกร้องที่ ๑ ก็เปิดเผยยืนยันว่า การใช้อำนาจของตนตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๙๑/๑๓ นั้น นายสมศักดิ์ เห็นว่า หมวด ๒ ไปแต่ไม่ได้เลย ให้ลอกเลย และการแก้ไขเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในหมวดอื่นก็ถือว่าเข้าข่ายเป็นการแต่ต้องหมวดพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน แสดงถึงเจตนาของนายสมศักดิ์ในฐานะประธานรัฐสภาว่าไม่ประสงค์จะให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ หัวหน้า

พรรคเพื่อไทยในฐานะผู้ถูกร้องที่ ๓ ก็เบิกความยืนยันว่า กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ จะไม่เปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างเด็ดขาด และจะรักษาไว้ด้วย บุคคลที่แสดงความคิดเห็นในแนวทางอื่น เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลนั้น โดยบุคคลเหล่านั้นมิได้เป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ ดังนี้ พยานหลักฐานของฝ่ายผู้ร้องมีแต่ข้อสันนิษฐาน แม้จะมีความเป็นไปได้อยู่บ้าง แต่ก็มีข้อพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักในการรับฟัง เมื่อพยานบุคคลของฝ่ายผู้ถูกร้องล้วนแต่มาเบิกความปฏิเสธ ทั้งยังให้คำมั่นพอสมควรแก่การให้ความเชื่อถือข้อเท็จจริงจึงยังไม่เพียงพอให้รับฟังว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ สำหรับในส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่นั้น เห็นว่า ขณะนี้ผู้ถูกร้องทั้งหกกับพวกดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากเดิมเป็นการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งจะมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งผู้ถูกร้องทั้งหกกับพวกก็อยู่ในอำนาจในการปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถูกประกาศใช้ จะมีข้อความในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ถูกร้องทั้งหกอย่างไรหรือไม่ ย่อมไม่มีผู้ใดทราบ พยานหลักฐานของฝ่ายผู้ร้องทั้งห้าในเรื่องนี้ก็ยังไม่รับฟังเป็นมั่นคงไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องทั้งหกกับพวกมีแผนการอย่างไรหรือไม่ กรณีคงเป็นเพียงการคาดคะเนหรือสันนิษฐานเอาเท่านั้น เพราะผู้ที่จะได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อาจเป็นผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้ถูกร้องทั้งหกกับพวกก็ได้ แม้จะมีข้อระแวงเกี่ยวกับบทเฉพาะกาลในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าอาจมีการร่างให้เอื้อประโยชน์แก่ผู้ถูกร้องทั้งหกกับพวก แต่ก็เป็นการคาดคะเนเช่นเดียวกัน ยังรับฟังเป็นยุติเช่นนั้นไม่ได้

กล่าวโดยสรุป ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกตามคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และกรณีไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นข้อ ๔ ต่อไป อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมเป็นสิทธิของผู้ทราบการกระทำนั้น จะดำเนินการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๖๘ วรรคสอง ได้อีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงมีความเห็นให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าสำนวน

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่ ๔ หากเป็นการกระทำที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖๘ บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๖๙ บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๑๓๖ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๖) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑

มาตรา ๒๙๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 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

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

พิเคราะห์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ...” แล้ว เห็นว่าคำว่า “และ” ในบทบัญญัตินี้ เป็นการอธิบายถึงสิทธิของผู้ทราบการกระทำ ผู้ทราบการกระทำมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และผู้ทราบการกระทำก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำที่จะใช้สิทธิเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด หรือยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองโดยตรง หรืออาจจะใช้สิทธิทั้งสองประการก็ได้ ไม่มีข้อความตอนใดที่บัญญัติว่าผู้ทราบการกระทำมีสิทธิเพียงเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้นยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะมีจุดมุ่งหมายเช่นนั้นก็จะได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด

เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น ตกเป็นของแผ่นดินต่อไป” บทบัญญัติมาตรานี้ใช้ถ้อยคำว่า “เพื่อ” แสดงให้เห็นว่าประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งเรื่องไปอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินคดี จะดำเนินคดีเองโดยไม่ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดไม่ได้

เห็นได้ว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสอง ไม่มีข้อความใดที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้ผู้ทราบการกระทำยื่นคำร้องผ่านอัยการสูงสุดเพียงช่องทางเดียวเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ เกี่ยวกับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ จึงไม่อาจที่จะตีความไปในทางที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ อีกทั้งหากตีความว่าผู้ทราบการกระทำจะต้องเสนอเรื่องผ่านอัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ก็จะเป็นบทบังคับให้อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทุกกรณีไม่ว่าคำร้องนั้นจะมีมูลหรือไม่มีมูลเพราะใช้คำว่า “และยื่น” หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนที่พยานฝ่ายผู้ถูกร้องปากนายอัชพร จารุจินดา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เบิกความว่า “อัยการสูงสุดไม่ใช่แค่ให้รับเรื่อง...ผลของการตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้นก็คือการดูว่ามีมูลจริงหรือไม่ และอัยการนั้นแหละเป็นคนยื่นคำร้อง” จากการเบิกความดังกล่าวเป็นการเบิกความเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียเองโดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด หากกฎหมายจะให้เป็นดุลพินิจของอัยการที่พิจารณาแล้วจะยื่นหรือไม่ ก็จะต้องมีข้อความที่บัญญัติให้เห็นเป็นเช่นนั้น เช่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป” หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ที่บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการ

ตามมาตรา ๙๔ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับแจ้งให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ดังกล่าว”

สำหรับกรณีที่มีผู้เบิกความว่าตามคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๕๔ ของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่รับคำร้องของ นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล ว่าต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดก่อนนั้น กรณีตามคำสั่งดังกล่าว ข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำขอไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เพราะได้ยื่นตรงขอยุบพรรคโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนของมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ในขณะนั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ผู้ทราบการกระทำ ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือสามารถยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องทั้งห้าคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กำหนดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยพระมหากษัตริย์ผู้ทรง เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภาหลักที่สำคัญ คือการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันได้แก่การตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ และการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องเป็นไปตามขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ส่วนที่ ๖ ส่วนที่ ๗ และส่วนที่ ๘ หากการตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ หรือพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้เช่นกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมไว้จึงจะกระทำได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๒๙๑ ดังกล่าว หากรัฐสภากระทำโดยเกินขอบอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่ฉบับเดิม จะมีผลเท่ากับเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจไว้จึงมีอำนาจกระทำได้ แม้แต่ตามหลักกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ยังถือว่าการใช้อำนาจเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้น ถ้ากฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ และยังเป็นรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดก็ยิ่งต้องถือหลักเช่นนี้เหนือกว่ากฎหมายลำดับรองลงไป หากใช้เป็นไปดังคำเบิกความของพยานฝ่ายผู้ถูกร้อง ที่ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ หรือจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับก็ย่อมทำได้

อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการพัฒนาการเมืองของประเทศให้ก้าวหน้า ย่อมกระทำได้โดยการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ซึ่งอาจแสดงออกโดยการลงประชามติ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้รับฉันทามติจากปวงชนชาวไทยผ่านการลงประชามติ ก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหก อันมีผลเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ ๓ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องเพื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นไปโดยสอดคล้องถูกต้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่ ๒ แล้วว่า ในการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องอันมีผลเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งไม่เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งทกในการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญจะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น

ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำร้องและจากการไต่สวนพยานฝ่ายผู้ร้องได้ความว่า ประมาณต้นเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ถึงต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๖ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช และผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้มีมติเสียงข้างมากรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และมีมติเสียงข้างมากให้ผ่านการพิจารณาในวาระที่สอง และรอการลงมติในวาระที่สาม โดยการเสนอและลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ “หมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” เพิ่มมาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๖ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ “จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”

ส่วนจากการไต่สวนพยานฝ่ายผู้ถูกร้อง ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องทั้งทก และพยานให้การสอดคล้องต้องกันว่า การดำเนินการเสนอและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ของผู้ถูกร้องทั้งทกเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เพื่อให้ประชาชนลงประชามติว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าวหรือไม่ และการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับข้างต้นนั้นก็อยู่บนเงื่อนไขว่าร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะกระทำมิได้ โดยมีมาตรการอันเป็นหลักประกันตามสมควรด้วยการให้ประธานรัฐสภาวินิจฉัยและให้รัฐสภาร่วมพิจารณาตรวจสอบ หากรัฐสภาตรวจสอบและวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็เป็นอันตกไป นอกจากนี้พยานของผู้ถูกร้องคือ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภาได้ยืนยันว่า “ในฐานะผู้ที่มาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาย่อมมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีในฐานะประมุขของสถาบันนิติบัญญัติ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น การใช้อำนาจของประธานรัฐสภาตามความในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑/๑๓ นั้นจะไม่มีการใช้ดุลพินิจแต่เพียงลำพัง แต่จะมีการตั้งคณะกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางจริง ๆ มาเป็นคณะกรรมการพิจารณาก่อนที่ประธานรัฐสภาจะใช้ดุลพินิจ” ทั้งนี้ เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่เสร็จแล้วจะต้องจัดให้มีการทำประชามติก่อนว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งไม่แน่ว่าประชาชนชาวไทยทั่วไปจะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากเสียงของประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นก็เป็นอันตกไป ตามความในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑/๑๓

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าการดำเนินการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แต่เมื่อนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ในฐานะหัวหน้าพรรคเพื่อไทยและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งพยานฝ่ายผู้ถูกร้องทั้งหมด ได้เบิกความยืนยันอันเป็นลักษณะสัญญาประชาคมว่า ในการเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับว่าจะไม่แตะต้องหมวดสถาบันพระมหากษัตริย์และหมวดที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ประกอบกับแม้ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะได้มีบทบัญญัติถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งยังไม่อาจคาดเดาได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญจะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกมาโดยเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โครงสร้างการใช้อำนาจอธิปไตย หรือไม่ ในชั้นนี้จึงยังไม่อาจเห็นผลว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเป็นการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับปัจจุบัน หรือไม่ อีกทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาเพียงวาระหนึ่งและวาระสอง ยังไม่ผ่านวาระสาม การที่ผู้ร้องทั้งห้าคาดว่าหากร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวผ่านวาระสามแล้ว มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาร่างรัฐธรรมนูญก็ดี และเกรงว่าประธานรัฐสภาจะใช้อำนาจดุลพินิจเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ก็ดี ถือเป็นการกระทำที่ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้

เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ดี จึงมีลักษณะเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าในขณะที่ เหตุการณ์ยังไม่มาถึง ยังไม่มีกรณีใดที่จะมายืนยันหนักแน่นชัดเจนว่าการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ของผู้ถูกร้องมีเนื้อหาเป็นการใช้สิทธิ และเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งใน ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอมาก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดทำให้ผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ได้ไป ซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ไต่สวนมายังรับฟังไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกเป็นการล้มล้างการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

เมื่อการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหก มิได้เข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้องในประเด็นนี้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ในประเด็นที่ ๔ อีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหก อันมีผลเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกไม่เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้องทั้งห้าคำร้อง

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สี่ หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ในประเด็นนี้ เป็นการโต้แย้งอำนาจศาล เห็นว่าตามหลักกฎหมายทั่วไป ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าศาลเองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องหรือคดีหรือไม่อยู่แล้ว (jurisdiction to determine its own jurisdiction หรือ compétence de la compétence) แต่ทั้งนี้ หากพิจารณาตามประเด็นคำโต้แย้งของฝ่ายผู้ถูกร้อง ก็อาจแยกเป็น ๒ ประเด็นย่อย ดังนี้ คือ ๑) ผู้ร้องมีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงหรือไม่ และ ๒) การดำเนินการของผู้ถูกร้อง ถือเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพ อันเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งของมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ในประเด็นย่อยที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยมีมาตราร่วมหมวดอยู่ด้วย อีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา ๖๙ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” วัตถุประสงค์ของมาตรา ๖๘ มีไว้เพื่อปกป้องหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้รับรองหรือกำหนดกรอบไว้ให้เป็นเจตนารมณ์หลักในทางการเมืองของชาติ กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และป้องกันการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงให้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญแก่บุคคลผู้ทราบการกระทำดังกล่าวดำเนินกระบวนการที่บัญญัติไว้เพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นั้น เป็นอำนาจสั่งให้เลิกการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก่อนที่การกระทำนั้นสำเร็จผล เพราะถ้าการกระทำนั้นสำเร็จผลหรือล่วงพ้นไปแล้ว การที่จะสั่งให้เลิกการกระทำก็ไม่มีประโยชน์อันใด การสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ทันการจึงมีความสำคัญยิ่ง

เมื่อพิจารณาตามตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ความมุ่งหมายและเหตุผลของการมีบทบัญญัตินี้ ประกอบเจตนารมณ์จากคำอธิบายในภาพรวมของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว เห็นว่า ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวมีสิทธิสองประการคือ (๑) เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และ (๒) ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยตรง ทั้งนี้ เพราะว่าถ้าตีความว่า เมื่อผู้ทราบการกระทำเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทุกกรณีไป ก็จะกลายเป็นว่าอัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นเพียงบุรุษไปรษณีย์ แต่ถ้าตีความว่า เมื่อผู้ทราบการกระทำเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วไม่ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ก็จะกลายเป็นว่าในเรื่องที่ร้ายแรงและสำคัญ เช่นนี้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจเพียงคนเดียวที่จะวินิจฉัยว่ากรณีเป็นการกระทำดังที่ผู้ทราบการกระทำอ้างหรือไม่ ดังนั้น ข้อความที่ว่า “และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

วรรคสอง จึงเป็นข้อความที่ใช้กับผู้ทราบการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง นั่นเอง การตีความเช่นนี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ที่ระบุชัดเจนว่าสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของชนชาวไทย มิใช่อำนาจของ อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

จึงเห็นว่า ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้

ส่วนประเด็นย่อยที่สอง ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า การกระทำของผู้ถูกร้องในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ หากใช้การใช้สิทธิเสรีภาพไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้นได้ ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๘ มีความมุ่งหมายที่จะพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ดังนั้น ขนาดการกระทำที่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็ต้องห้ามแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่กระทำการเช่นว่านั้นก็ยิ่งต้องห้ามขึ้นไปอีก

ถ้าเป็นหน้าที่ คณะรัฐมนตรีทุกคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาทุกคน ที่เข้ารับตำแหน่ง ก็จะต้องเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง มิใช่เลือกเสนอเมื่อตนพิจารณาเห็นเป็นการสมควร แท้ที่จริงแล้ว การเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นสิทธิที่เรียกว่าสิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (right of constitutional amendment initiative) ในทำนองเดียวกับสิทธิของ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย (right of legislative initiative) เพียงแต่ในกรณีนี้เป็นการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีใช่เป็นกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ แต่เป็นกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ การใช้สิทธิดังกล่าวนี้จะเลือกใช้หรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นเป็นการสมควร

ในส่วนของพรรคการเมืองนั้น เห็นว่า เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ ที่รับรองไว้ในวรรคหนึ่งว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไป

ตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” ต่อเนื่องเข้ากับการใช้สิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั่นเอง

ดังนั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสองได้

ประเด็นที่สอง ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ (constitutional democracy) โดยยึดถือหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of the constitution) องค์กรต่าง ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ และต้องใช้อำนาจตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ส่วนอำนาจในการก่อตั้งหรือสถาปนารัฐธรรมนูญ (constituent power) นั้น เป็นของปวงชนชาวไทย ร่วมกับพระมหากษัตริย์ซึ่งจะพระราชทานพระบรมราชานุมัติโดยทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ความตอนหนึ่งว่า “เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ การออกเสียงลงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติของมหาชน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ผ่านมา การออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงอำนาจในการก่อตั้งหรือสถาปนารัฐธรรมนูญของปวงชนชาวไทยผ่านการออกเสียงลงประชามติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีมาตรา ๒๙๑ เพียงมาตราเดียว ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ เป็นการมอบอำนาจจากผู้ทรงอำนาจ

ก่อตั้งหรือสถาปนารัฐธรรมนูญให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจที่นอกเหนือไปจากอำนาจนิติบัญญัติตามปกติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไปในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่รวมถึงการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมอบอำนาจให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่หากรัฐสภาจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิมก็เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบมา เพราะเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญมิได้มอบอำนาจไว้ อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงอยู่กับผู้ทรงอำนาจก่อตั้งหรือสถาปนารัฐธรรมนูญ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงต้องขอความเห็นชอบจากผู้ทรงอำนาจดังกล่าวเสียก่อน

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ สามารถกระทำได้เป็นรายมาตรา หรือกลุ่มมาตรา หรือเป็นส่วน ๆ ไป เท่านั้น แต่ผลในที่สุดอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมทุกมาตราก็ได้ ที่ทำไม่ได้ก็คือข้อห้ามตามมาตรา ๒๕๑ (๑) วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้” ซึ่งถ้าเข้าข้อห้ามดังกล่าวนี้ก็ทำไม่ได้

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มความในมาตรา ๑๓๖ และเพิ่มความอีกหมวดหนึ่งเป็นหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่เมื่อพิจารณาชื่อหมวด ๑๖ เนื้อหาของบทบัญญัติในหมวด ตลอดจนฉบับที่หลักการและเหตุผล เป็นการแสดงให้เห็นชัดว่าจะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเมื่อกระบวนการต่าง ๆ ตามหมวด ๑๖ สำเร็จแล้ว ก็จะมีผลให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในที่สุด

เมื่ออำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ยังคงอยู่กับผู้ทรงอำนาจก่อตั้งหรือสถาปนารัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ปวงชนชาวไทยดังกล่าวมาข้างต้นและรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ก็ได้ผ่านการลงประชามติ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้า ฯ การจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนชาวไทยเสียก่อน โดยต้องจัดให้มีการลงประชามติขอความเห็นชอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้แทน

ฉบับปี ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยแล้ว จึงจะดำเนินการกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้

จึงเห็นว่า การดำเนินการเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ผ่านมานี้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบมาจากผู้ทรงอำนาจก่อตั้งหรือสถาปนารัฐธรรมนูญ จึงต้องดำเนินการเสียให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สาม เมื่อพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา บันทึกยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็น พยานหลักฐานต่าง ๆ ของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ตลอดจนฟังการไต่สวนพยานของทั้งสองฝ่ายแล้ว เห็นว่า ในชั้นนี้ มีแต่เพียงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ซึ่งผ่านการพิจารณาในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ แล้ว เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ยังไม่เป็นผลใช้บังคับ แต่แม้จะมีผลใช้บังคับแล้วก็ตามก็ยังไม่อาจคาดการณใด ๆ ได้ เพราะเป็นเรื่องในอนาคต พยานหลักฐานที่ปรากฏในชั้นนี้ยังไม่เพียงพอที่จะให้รับฟังได้ว่า มีการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จึงเห็นควรยกคำร้องของผู้ร้องในส่วนนี้

ประเด็นที่สี่ เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่สามดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประเด็นที่สี่จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นที่สาม นั้น กรณีไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอตั้งวินิจฉัยข้างต้น จึงให้ยกคำร้อง

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปตามมาตรา ๒๕๑ หรือไม่ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๑ มีปัญหาว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่

ประเด็นที่สี่ หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบ และทางการไต่สวน สรุปได้ว่า ในคดีนี้ ผู้ร้องทั้งห้ายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ โดยอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๖ ยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ โดยเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช รวม ๓ ฉบับ และเสนอญัตติดังกล่าวต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ แล้ว และผู้ถูกร้องที่ ๑ เห็นชอบให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาในวาระที่ ๑ ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ทั้ง ๓ ฉบับ และตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งจำนวน ๔๕ คน โดยถือเอาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา และในการพิจารณา วาระที่ ๒ ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราและพิจารณา วาระที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้ว ให้ออกไว้สิบห้าวันและกำหนดให้มีการออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ ในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ผู้ร้องทั้งห้าเห็นว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหกไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพราะมิใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมแต่เป็นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ มีผลให้เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ผู้ร้องทั้งห้ายื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดแล้ว แต่ในระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาของอัยการสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ผู้ร้องทั้งห้ายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ขอให้สั่งเลิกการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังกล่าว ให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องที่ ๓ (พรรคเพื่อไทย) และผู้ถูกร้องที่ ๔ (พรรคชาติไทยพัฒนา) และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ อัยการสูงสุดมีความเห็นจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า อัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำ

ตามมาตรา ๖๘ เนื่องจากข้อเท็จจริงยังไม่พอพียงว่ามีพฤติการณ์หรือการกระทำอันเป็นเหตุให้ต้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่ยังกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว”

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๘ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ห้ามบุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้บุคคลใดก็ตามที่ทราบว่ามีบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวให้มีสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หลักการนี้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ได้บัญญัติรับรองสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้เช่นกันในมาตรา ๖๘ โดยมีหลักการให้บุคคลใดจะใช้สิทธิตามบทบัญญัติมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏเหตุตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งที่มีบุคคลหรือพรรคการเมืองมีการกระทำโดยมีเจตนาเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มา

ซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองดังกล่าวโดยความหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ไม่อาจอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้โดยชอบ การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสองที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว” ขั้นตอนของการใช้สิทธิจึงเริ่มเมื่อมีผู้ทราบว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดมีการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บุคคลผู้ทราบเรื่องดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง จากนั้นอัยการสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องที่เสนอแก่ตน และมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยสั่งการต่อไป ผู้ที่ทราบการกระทำตามความในมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ ไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เนื่องจากกรณีที่ปรากฏมีการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง โดยมีเจตนาเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผลของการกระทำดังกล่าวย่อมกระทบต่อปวงชนชาวไทยเจ้าของอำนาจอธิปไตย ปวงชนชาวไทยซึ่งประกอบกันเป็นรัฐจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ประชาชนแต่ละคนไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแตกต่างกัน กรณีจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใดจะใช้สิทธิเฉพาะของตนเองในการป้องกันพิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วยการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เมื่อบุคคลใดทราบการกระทำดังกล่าวต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการตรวจสอบการกระทำนั้นเพื่อให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองข้อเท็จจริงเสียก่อนว่ามีมูลเหตุเพียงพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง หรือไม่ ประกอบกับอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายอาญา โดยเฉพาะการกระทำดังกล่าวยังเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นความผิดอาญาแผ่นดินด้วย มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงบัญญัติให้การเสนอเรื่องของอัยการสูงสุดต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยนั้นไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว และหากให้บุคคลผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้แล้ว อัยการสูงสุด

ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วดำเนินการอะไรต่อไม่ได้ ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของอัยการสูงสุดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ จากเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งเป็นผู้ทราบการกระทำที่ต้องเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่ามิบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำตามวรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ปรากฏว่ามีเจตนาให้อำนาจบุคคลใดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เมื่อข้อเท็จจริงของคดีนี้ฟังได้ว่า การยื่นคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าเป็นการยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง แม้ผู้ร้องทั้งห้าจะเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดแล้วและอยู่ในระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิจารณาของอัยการสูงสุดก็ตาม กรณีก็ไม่อาจทำให้ผู้ร้องทั้งห้ามีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคสอง โดยตรงได้

มีประเด็นที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ โต้แย้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีมาตราใดบัญญัติให้อำนาจ และบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง มิได้ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๑๕ มาตรา ๒๙๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอไม่ได้

(๒) ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งซึ่งรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองซึ่งพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองซึ่งพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้น เพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กรณีหากปรากฏสภาพการณ์ของสังคมรัฐมีการเปลี่ยนแปลงทำให้บทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าว ประชาชนมีเจตนารมณ์ร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติวางหลักเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้าเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชนในช่วงเวลาใด ๆ ด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยหลักการแล้วผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะกำหนดผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ (๑๖) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อแตกต่างที่สำคัญจะเห็นได้

ตามมาตรา ๒๙๑ ที่กำหนดผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีจำนวนมากว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กระบวนการพิจารณาของรัฐสภากำหนดเป็น ๓ วาระ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการและในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่ ๑ ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สามต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐสภาไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ หากแต่ใช้อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตามที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการในลักษณะของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการแยกใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจจะตรวจสอบอำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการอาจใช้อำนาจปฏิเสธไม่บังคับรับรองบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญที่เห็นโดยชัดแจ้งว่าบัญญัติขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยคำร้องทั้งห้าที่ขอให้ตรวจสอบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ ได้

ประเด็นที่สอง กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปตามมาตรา ๒๙๑ หรือไม่ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกำหนดข้อห้ามตามมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ไว้แต่เฉพาะการห้ามเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ การกำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แสดงเจตนาไว้ชัดเจนว่าให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญได้ตราบท่าที่มีเนื้อหาไม่เข้าเงื่อนไขที่เป็นข้อห้าม โดยมีได้บัญญัติข้อห้ามในเรื่องอื่น รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๒๙๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๒ ครั้ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกความเป็นรายมาตรา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๑ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ บัญญัติให้เพิ่มความเป็นหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึงมาตรา ๒๑๑ เอกุณวิสติ ซึ่งมีเนื้อหาสาระให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ และในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอตามมาตรา ๒๑๑ ปันรส วรรคห้า และต่อมาได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งปรากฏได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยฉบับหนึ่ง จึงกล่าวได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับในอดีตได้เคยกระทำมาแล้ว

สำหรับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๖ ได้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช และผู้ถูกร้องที่ ๑ นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยดำเนินการตามที่มาตรา ๒๙๑ กำหนดไว้แล้ว และอยู่ในระหว่างรอการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ กำหนดแล้ว ส่วนการพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับกระทำได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มาตรา ๔ ที่ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๑๖ การจัดทำ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๙๑/๑ ถึง มาตรา ๒๙๑/๑๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยร่างมาตรา ๒๙๑/๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งและคัดเลือก และกำหนดกรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไว้ในร่างมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขอันเป็นข้อห้ามที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง กำหนดไว้ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามมาตรา ๒๙๑ และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้

ประเด็นที่สาม การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ มีปัญหาว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่

เห็นว่า การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เป็นข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งห้ามมิให้บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อการกระทำความผิดกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีองค์ประกอบ ๓ ส่วน ดังนี้ ผู้กระทำคือ บุคคลซึ่งรวมถึงพรรคการเมืองตามความในวรรคสองด้วยการกระทำความผิดคือการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และเจตนาของการกระทำ คือ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ประกอบมาตรา ๑๓๖ (๑๖) และมีข้อกำหนดห้ามเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ ตามมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาตามคำร้องทั้งห้าฉบับอันเป็นประเด็นพิจารณาคดีนี้จึงมิได้เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดตามรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และไม่อาจแปลเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาซึ่งเสนอให้มีการแก้ไขให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เพราะประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะเป็นผู้ลงคะแนนออกเสียงประชามติตัดสินใจอันเป็นการกระทำที่รัฐสภาเคารพต่อเจตนารมณ์ของประชาชน ดังจะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีเนื้อหากำหนดข้อห้ามไว้ในร่างมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ ทั้งยังให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๗๗ คน และการให้ความคิดเห็นซึ่งกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทั่วทุกภูมิภาคในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ด้วย เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบด้วยการออกเสียงลงประชามติ และเมื่อมีประชามติเห็นชอบให้นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย และนำบทบัญญัติว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นอกจากนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากทางการไต่สวนได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ให้ถ้อยคำยืนยันต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๙๑/๑๓ วรรคสอง ในการพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำเสร็จสิ้นแล้วว่ามีลักษณะตามมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า หรือไม่ นั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ จะไม่ใช่

อำนาจวินิจฉัยโดยลำพังแต่จะตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ยอมรับและจะวินิจฉัยเป็นไปตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าว ยังคงยึดหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ จึงไม่มีปัญหาว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นที่สี่ หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือไม่

เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑ ไม่เป็นเหตุตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีเหตุให้ต้องสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม และไม่มีเหตุสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสั่งยกคำร้องทั้งห้าฉบับ

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่ ๔ หากเป็นการกระทำที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบหรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญนี้เป็นสิทธิของชนชาวไทยที่จะต้องพิทักษ์ ปกป้อง เฝ้าระวังรัฐธรรมนูญ คำว่ารัฐธรรมนูญในส่วนที่ ๑๓ นี้ หมายความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนคำว่า “ผู้ทราบ” หมายความว่าประชาชนชาวไทยที่ทราบว่ามิบุคคลใด ที่กระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เมื่อทราบดังกล่าวแล้วสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของผู้ที่ทราบ คือ มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

สิทธิของผู้ทราบดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ เห็นว่า ผู้ทราบมีสิทธิ เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่ออัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ไม่เป็น ความจริง ไม่มีมูล ก็จะไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือถ้าอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าเป็นความจริงว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่งก็ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิก การกระทำดังกล่าว

อีกกรณีหนึ่ง เมื่อผู้ทราบเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ไม่ว่าจะอัยการสูงสุด จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ทราบยังมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะเมื่อตีความประโยคที่ว่า “...ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุด ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย...” คำว่า “และยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัย” หมายความว่า ผู้ทราบนอกจากจะมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ทราบยังมีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยตรงอีก ประการหนึ่ง ตามที่ผู้ถูกร้องทั้งหก ต่อสู้ว่าการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะกระทำ เพียงอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวแล้วก็จะหมายความว่าสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวโดยบุคคลอื่นใดไม่สามารถใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญจากศาลรัฐธรรมนูญได้เลย มีสิทธิเพียงเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น หากหมายความว่าดังกล่าวน่าจะเป็นเรื่อง สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว หากใช้เป็นสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของชนชาวไทยไม่ คตินี้มีผู้ร้องได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ปรากฏว่า อัยการสูงสุดมิได้กระทำการใดเลยหรือดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นเวลาหลายเดือน เพิ่งจะประชุม สรุบบข้อเท็จจริงในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ หลังจากที่ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเป็นคนนี้แล้ว หากมีบุคคลจะล้มล้าง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ โดยวางแผนจะทำการปฏิวัติรัฐประหาร ถ้าอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงนานหลายเดือน ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ทันทีได้อย่างไร น่าจะทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารไปสำเร็จเรียบร้อยแล้ว ก่อนที่อัยการสูงสุดจะตรวจสอบข้อเท็จจริงเสร็จ แม้แต่คดีนี้ถ้าผู้ร้องไม่อาญยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ จะกระทำได้โดยผ่านวาระที่ ๓ แล้วประกาศให้มีผลใช้บังคับได้โดยอัยการสูงสุดยังตรวจสอบข้อเท็จจริงยังไม่เสร็จสิ้น และการให้สิทธิอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ก็จะเป็นการแปลความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ โดยตัดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยทั้งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งจะกระทำมิได้ ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ อยู่ในหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมกระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ใน (๑) ถึง (๗) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วสองฉบับ เมื่อพุทธศักราช ๒๕๕๔ การแก้ไขดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) ถึง (๗)

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาในคดีนี้ เป็นการเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๖ (๑๗) และ (๑๘) และเพิ่มเติมหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๗ เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กระทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๒๙๑ ถูกต้องแล้ว แต่เมื่อพิเคราะห์รายละเอียดและข้อความตามมาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๗ แล้ว เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน ความข้อนี้ตามข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้อง ทั้งหกและจากคำเบิกความของพยานโดยเฉพาะอย่างยิ่งคำเบิกความของนายอัชพร จารุจินดา เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา พยานของผู้ถูกร้องที่ ๒ เบิกความต่อศาลว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อจัดทำเสร็จแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถูกยกเลิก

การยกเลิก ล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะกระทำได้ สองวิธี ประการแรก เป็นการกระทำของบุคคลโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ประการที่สองจะกระทำได้ โดยบุคคลหรือพรรคการเมือง การกระทำตามประการที่สองของพรรคการเมืองนั้น เห็นได้จากบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมือง เลิกกระทำการตามวรรคสอง คือ การกระทำที่ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ คำว่า “รัฐธรรมนูญนี้” ย่อมหมายความถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การกระทำของพรรคการเมืองตามความหมายของมาตรา ๖๘ นี้ หมายความว่า การกระทำทางนิติบัญญัตินั่นเอง

ความสำคัญของมาตรา ๖๘ ที่บัญญัติมิให้กระทำการโดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้ เลิกกระทำการแล้วยังมีบทลงโทษผู้กระทำอีกด้วย โดยหากผู้กระทำเป็นบุคคลจะต้องถูกดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง กับผู้กระทำเป็นพรรคการเมืองอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ ในระยะเวลาห้าปี

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหก ตามมาตรา ๒๙๑ เพื่อเพิ่มเติมหมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นการกระทำที่มีผลให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญนี้ ที่มีการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิอาจกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ที่ผู้ถูกร้องต่อสู้ว่ามีได้มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญนี้ ห้ามมิให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ยกเลิกรัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงสามารถแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙๑ ได้ เห็นว่า ตามหลักกฎหมายมหาชน แตกต่างกับกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนนั้นจะกระทำได้เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้ให้กระทำเช่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติไว้ให้จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อยกเลิก ล้มล้าง แต่กลับมีบทบัญญัติ มาตรา ๖๘ ไว้ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ห้ามบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการล้มล้าง

ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องที่ว่า เคยมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาแล้ว ทั้งเป็นประเพณีที่เคยปฏิบัติ เห็นว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น สามารถกระทำได้เพราะยังไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ เพิ่งจะมี ศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่สำคัญที่สุด รัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เพิ่งจะมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ให้ความสำคัญมากขึ้นไปอีกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเพิ่มขึ้นเป็น ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ ซึ่งเป็นการห้ามบุคคลและพรรคการเมืองกระทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญนี้ โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยมีผลให้ล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะกระทำมิได้ ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องจึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่ ๓ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ หรือไม่

เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ โดยเพิ่มเติมมาตรา ๒๙๑/๑ ถึง มาตรา ๒๙๑/๑๗ อันมีผลให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังที่ได้ วินิจฉัยมาแล้ว แต่เมื่อพิเคราะห์ข้อความตามมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติ ในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ แสดงว่ารัฐธรรมนูญที่จะจัดทำขึ้นมาใหม่ ยังคงไว้ซึ่ง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงฟังได้ว่าผู้ถูกร้องทั้งหกมิได้มีเจตนาเพื่อจะล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไป ตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และอาจสำคัญผิดคิดว่ากระทำได้ หากยึดถือในหลักการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเหมือนกัน

ประเด็นที่ ๔ หากเป็นการกระทำที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งจะเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้” เห็นว่า ตามที่ได้วินิจฉัยมาแล้วตามประเด็นที่สองว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มีอำนาจทำได้ ให้เลิกกระทำ แต่การยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๘ วรรคสาม นั้น ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ คำว่า “อาจ” หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคการเมืองหรือไม่ยุบพรรคการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใด ขึ้นอยู่กับการกระทำว่าหนักเบาหรือรุนแรงเพียงใดขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีซึ่งแตกต่างกัน คดีนี้ตามที่ได้วินิจฉัยมาแล้วในประเด็นที่ ๓ ว่า ผู้ถูกร้องทั้งหมดมิได้มีเจตนาที่จะกระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงยังไม่มีเหตุที่จะยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๘ วรรคสามและวรรคสี่

ด้วยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงมีความเห็นให้สั่งการให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดเลิกกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ โดยเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๖ (๑๗) และ (๑๘) กับมาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๗ คำขออนุญาตนี้ให้ยก

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ศาลมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาเรื่องพิจารณาทั้งห้าสำนวนเข้าด้วยกันโดยให้เรียกฝ่ายผู้ร้อง พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ เป็นผู้ร้องที่ ๑ นายวันธงชัย ชำนาญกิจ ผู้ร้องที่ ๒ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๓ นายวรินทร์ เทียมจรัส ผู้ร้องที่ ๔ และนายบวร ยสินทร ผู้ร้องที่ ๕ ฝ่ายผู้ถูกร้อง ให้เรียก ประธานรัฐสภา ในฐานะรัฐสภาเป็นผู้ถูกร้องที่ ๑ คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๒ พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๓ พรรคชาติไทยพัฒนา ผู้ถูกร้องที่ ๔ นายสุนัย จุลพงศธร กับคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๕ และ นายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ ผู้ถูกร้องที่ ๖ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการพิจารณาและวินิจฉัย

ประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยมี ๔ ประเด็น ดังนี้

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่
๒. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติม โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

๓. การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้ เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๔. หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคแรก บัญญัติว่า

“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว” จึงเป็นกรณีที่ศาลสามารถตีความในบทบัญญัติมาตรานี้ได้ และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แยกไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติในส่วนนี้มีเจตนารมณ์ต้องการให้ประชาชนผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ มีสิทธิยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง หากกรณีมีมูลความผิดจริง อัยการสูงสุดสามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ และยังให้อำนาจพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญากับบุคคลที่กระทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย แต่ในขณะเดียวกันยังให้สิทธิประชาชนผู้ทราบการกระทำล้มล้างรัฐธรรมนูญ มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะต้องช่วยกันรักษารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมิให้ถูกทำลายหรือล้มล้าง หากทราบว่ามีกรกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยส่อไปในทางล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๖๘ (จากมาตรา ๖๓ เดิมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) ออกมาเป็นส่วนที่ ๑๓ เรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ แสดงถึงการเน้นย้ำความสำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมใช้สิทธิในการพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ ทั้งเหตุผลจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ขอปวงชนชาวไทย จงมีความสมัครสโมสรเป็นเอกฉันท์ ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้” จึงถือเอาคำปรารภเป็นส่วนหนึ่งของการตีความในบทบัญญัติ มาตรา ๖๘ นี้ด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ได้บัญญัติรับรองว่า บุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้ สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทยตามหลักนิติรัฐ เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะหวงแหนและรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ประกอบกับบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการล้มล้างการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง ประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ เมื่อผู้ร้องทั้งห้าอ้างว่า ได้ทราบการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกส่อไปในทางล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาและวินิจฉัยต่อไปได้

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ สามารถแก้ไข เพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่ เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๕๑ โดยมีหลักการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ ซึ่งหมายถึงรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แต่ต้องทำตามหลักเกณฑ์ และวิธีการในมาตรา ๒๕๑ (๑) ถึง (๗) ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ศาลเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ศาลไม่มี อำนาจไปวินิจฉัยถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าศาลซึ่งอยู่ในอำนาจของ ฝ่ายตุลาการเข้าไปก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยที่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจนแล้ว ในประเด็นที่ ๒ นี้มิได้ให้อำนาจศาล ที่เข้าไปตรวจสอบซึ่งแตกต่างจากกรณีตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญที่ให้ศาลเข้าไปมีอำนาจตรวจสอบ ได้ในกรณีที่มีการร้องต่อศาลว่ามีการกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ แม้ตั้งเป็นประเด็นไว้แต่เห็นสมควรไม่พิจารณาในประเด็นนี้ ส่วนข้ออ้างของ

ฝ่ายผู้ร้องที่ว่า ฝ่ายผู้ถูกร้องไม่มีอำนาจไปยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ทั้งฉบับโดยยกร่างขึ้นใหม่ได้นั้น ศาลได้ให้เหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้วว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลมีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบในประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งดังกล่าวได้ จึงไม่รับวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่ ๓ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๙๑ แห่งรัฐธรรมนูญนี้โดยเฉพาะมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้” ซึ่งผู้ตัดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๖ ร่วมกัน เสนอต่อรัฐสภาได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและมีมติรับหลักการแห่งญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมแสดงได้ว่ารัฐสภาแห่งนี้ได้พิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างรอบคอบถี่ถ้วนไม่มีข้อใดจะเป็นการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ทั้งขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐสภา จนผ่านวาระ ๑ และในวาระ ๒ เหลือแต่ขั้นตอนการลงมติในวาระ ๓ เท่านั้น และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยเฉพาะร่างในมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ที่ว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องยังคงหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด ส่วนข้ออ้างของฝ่ายผู้ร้องที่เห็นว่าการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่ฝ่ายผู้ถูกร้องเสนอขอแก้ไขเป็นการมอบหมายให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จำนวน ๙๙ คน ไปยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับตามมาตรา ๒๙๑/๑ จะเป็นการให้อำนาจกับ ส.ส.ร. ไปจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างไรก็ได้อันเป็นสิทธิของ ส.ส.ร. ที่จะกระทำโดยที่รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบได้นั้น ก็เป็นเพียงการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตซึ่งยังไม่เกิดขึ้น ทั้งการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการร่างของ ส.ส.ร. แล้วยังมีขั้นตอนที่ต้องนำไปให้ประชาชนทำประชามติว่าจะเห็นชอบกับ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถือว่ายังให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้สิทธิที่จะตรวจสอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้ว่าจะรับเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศหรือไม่ โดยสรุปเห็นว่าการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องดังกล่าว โดยเนื้อหาสาระและขั้นตอนการปฏิบัติไม่มีผลเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องของฝ่ายผู้ร้องดังกล่าวจึงเป็นแต่เพียงข้อห่วงใยกังวลเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าจะออกมาในลักษณะรูปแบบใดล้วนแต่เป็นข้อกังวลของฝ่ายผู้ร้องซึ่งเป็นเหตุการณ์ในอนาคต ศาลจะวินิจฉัยว่าเป็นการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้หรือไม่ เฉพาะกรณีเมื่อมีพฤติการณ์เกิดขึ้น โดยมีพยานหลักฐานรับฟังได้เป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้ง ในชั้นนี้เห็นว่าพยานหลักฐานของผู้ร้องยังไม่มีน้ำหนักและเหตุผลเพียงพอ คำร้องของผู้ร้องทั้งห้าจึงฟังไม่ขึ้น

เมื่อเห็นว่าฝ่ายผู้ถูกร้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้โดยยังไม่มีพฤติการณ์เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ในประเด็นข้อที่ ๔ จึงไม่ต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งห้า

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไชยมุกต์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง หรือไม่

พิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ แล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัตินี้เป็นสิทธิของผู้ทราบการกระทำที่เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและ ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คำว่า “และ” เป็นบทขยายสิทธิของผู้ทราบการกระทำดังกล่าว คือ มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องยื่นผ่านอัยการสูงสุดก็ได้ ประการสำคัญบทบัญญัติตามมาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ จึงไม่อาจที่จะตีความ ไปในทางที่เป็นการจำกัดสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ นอกจากนี้หากตีความว่า จะต้องเสนอเรื่องผ่านอัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จะกลายเป็นบทบังคับให้อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเสมอไม่ว่าจะมีมูลหรือไม่มีมูลเพราะใช้คำว่า “และยื่น” หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๗๐ บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หมายความว่า เป็นหน้าที่ของชาวไทยทุกคนต้องพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข และมีพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ในหมวด ๓ ส่วนที่ ๑๓ โดยกำหนดหลักการและวิธีการพิทักษ์รักษาไว้ในมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้”

ขั้นตอนวิธีการพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๘ วรรคสอง “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว...” บทบัญญัติในมาตรา ๖๘ วรรคสองนี้ ให้สิทธิแก่บุคคลผู้ทราบการกระทำดังกล่าวในวรรคแรกมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ผู้ทราบการกระทำในมาตรา ๖๘ วรรคแรก จึงมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบและเนื่องจากการกระทำ “เพื่อล้มล้างการปกครอง...” หากไม่รีบดำเนินการป้องกันขัดขวางไว้ก่อนย่อมเกิดความเสียหายร้ายแรงจนไม่อาจแก้ไขได้ เพราะคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งให้เลิกการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองนั้นอาจเป็นการพันวิสัย และไม่อาจใช้บังคับกับผู้กระทำนั้นได้ เมื่อผู้ทราบการกระทำนั้นได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้ว ผู้ทราบการกระทำนั้นจึงมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำนั้นได้โดยตรงอีกด้วย โดยมีต้องรอผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของอัยการสูงสุดซึ่งต่างกับกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๒ เพราะอัยการสูงสุดเป็นเพียงเจ้าพนักงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดไม่ถึงว่าเป็นที่สุด

การตีความคำว่า “และยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ” ให้เป็นสิทธิของผู้ทราบการกระทำ เป็นการตีความไปในทางรับรองสิทธิตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ต้องการให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ แต่หากตีความไปในทางจำกัดสิทธิว่าอัยการสูงสุดเท่านั้นมีอำนาจหน้าที่ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องก็อาจจะมีความปัญหาในเรื่องการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสอง ผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องทั้งห้าคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ได้หรือไม่

เห็นว่า ตามทฤษฎีก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองได้กล่าวถึง อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองไว้ว่า ในระหว่างที่สังคมยังไม่ได้ตกลงกันว่าจะมีการปกครองกันอย่างไรก็จะมีอำนาจอยู่ อำนาจหนึ่ง คือ อำนาจว่าจะปกครองสังคมให้เป็นอย่างไร ก่อตั้งองค์กรอย่างไร หรือจะมีการตัดสินใจอย่างไร ซึ่งถือเป็นการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นมา อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจะเป็นอำนาจที่ก่อตั้งองค์กรทั้งหลาย เช่น ประมุขของรัฐ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ดังนั้น อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจึงเป็นอำนาจสูงสุดล้นพ้นอย่างไม่มีข้อจำกัดเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ และถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมาย และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ชอบและไม่มีความสมเหตุสมผลที่องค์กรนั้นจะใช้ อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง กลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจทั้งหลายทั้งปวงนั้น สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากกฎหมายทั่วไป

เมื่อพิจารณาคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐ ความตอนหนึ่งว่า “...ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้ มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มี

การออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ การออกเสียงลงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงลงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป...” จะเห็นได้ว่า การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยคือประชาชนโดยตรง ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งเป็นวิวัฒนาการที่เป็นประชาธิปไตยเพิ่มเติมจากหลักการเดิมที่ประชาชนเป็นผู้ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังนั้น หากสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือเป็นผู้รับมอบการใช้อำนาจมาจากประชาชนจะทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ หรือมอบหมายให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับก็จะต้องดำเนินการโดยกระบวนการในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ การรับฟังประชามติจากประชาชนทั้งหมดในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจโดยตรง รัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ ไม่สมควรจะมอบอำนาจอันสำคัญและศักดิ์สิทธิ์นี้ไปให้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่มีการปรึกษาหารือและได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและจัดตั้งสถาบันการเมืองทั้งปวง มิฉะนั้นแล้วจะกลายเป็นว่า รัฐสภาได้ขยายและเปลี่ยนแปลงอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญนั้นออกไปเหนือผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นเสียเอง

ข้อจำกัดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับว่า รัฐธรรมนูญฉบับนั้นจัดตั้งขึ้นมาโดยผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ โดยอาจมีการกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดทั้งในแง่เนื้อหา เวลา และสภาพการณ์ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑)วรรคสอง ว่า “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้” ประเด็นว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช มาตรา ๒๙๑/๑ มีสิทธิในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับหรือไม่ เมื่อพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบันจะไม่จำกัดอำนาจในการที่จะร่างรัฐธรรมนูญในอนาคต เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมือง หรือข้อเท็จจริงในสังคมหรือแนวความคิดของประชาชนอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา เพื่อความเหมาะสมและปรับเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ของประเทศ แต่ขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

จะสามารถกระทำได้แค่ไหนเพียงใดนั้น เห็นว่า หากสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้รับมอบอำนาจที่สืบทอดมาจากรัฐธรรมนูญฉบับดั้งเดิม สภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์สองประการ คือ จะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ขัดต่อข้อจำกัดในส่วนของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังเช่นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง เป็นต้น และจะนำอำนาจที่ได้รับมอบไปแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และต้องเป็นการแก้ไขได้แต่เพียงรายมาตรา ไม่สามารถจะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับได้

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า รัฐสภาจะมอบอำนาจให้ประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องของเงื่อนไขหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ที่เป็นประเด็นพิพาทในคดีนี้แล้วเห็นว่า เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จภายในกำหนดสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันถัดจากวันประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกแล้ว ให้นำเสนอต่อประธานรัฐสภา เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญ ก็จะทำการตรวจสอบว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช มาตรา ๒๙๑/๑๓ ประกอบมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า หรือไม่ หากประธานรัฐสภาเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นมิได้มีลักษณะตามมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ที่ต้องให้รัฐสภาวินิจฉัย ให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับร่างรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้ดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติของประชาชนต่อไป เห็นได้ว่า การที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ประธานรัฐสภาแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ตรวจสอบเท่ากับเป็นการมอบอำนาจของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ซึ่งถือเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยให้ประธานรัฐสภาเพียงผู้เดียว เป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และไม่ปฏิบัติตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

กรณีดังกล่าวมีข้อห่วงใยจากฝ่ายผู้ร้อง โดยพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม ผู้ร้องที่ ๑ ชักถาม นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา ว่า “หลังจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑/๑๓ วรรคสอง ถ้าผมจำไม่ผิดที่มอบให้ท่านได้มีอำนาจในการวินิจฉัย ในเรื่องของความชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้วท่านก็ได้บอกไปกำหนดขั้นตอนให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษา ถ้าท่านเห็นว่า สิ่งนี้เป็นสิ่งที่ทำได้ ทำไมท่านไม่เสนอเข้าไปในรัฐธรรมนูญ”

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๓ เบิกความต่อศาลว่า “...เมื่อ ส.ส.ร. ออกมาแล้วก็มาไว้ที่ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ผมเป็นคนอภิปรายในวาระสองบอกว่า หนึ่ง ทำไมไม่ไว้ที่ศาลรัฐธรรมนูญ อันนี้ไม่ได้หาเสียงแต่ผมพูดแบบนี้จริง ๆ หรือสอง ทำไมไม่ให้ ๖๕๐ คือ ส.ส. ๕๐๐ ส.ว. ๑๕๐ คน เป็นคนพิจารณา ทำไมให้คน คนเดียว คือ คุณสมศักดิ์ ฯ ถ้าประธานสภาเป็นคนดีก็แล้วไป ผมพูดอย่างนี้ คำว่าประธานสภาเป็นคนดี เช่น หนึ่ง วางตัวเป็นกลางอย่างชัดเจน สอง ไม่ฟังคำสั่งจากใคร ผมอภิปราย แรงพอสมควรไม่มีออกมาโต้เลยว่า นายวิรัตน์ ฯ พูดแรงต้องถอนคำพูดไม่มี”

นายบวร ยสินทร ผู้ร้องที่ ๕ ชักถามนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา ว่า “... เมื่อมีการพิจารณาเสร็จแล้วจึงเสนอต่อประธานรัฐสภา ถ้าไม่ขัดต่อมาตรา ๒๙๑/๑๓ วรรคห้า ก็ให้ส่งตรงไปยัง กกต. เพื่อลงประชามติ ซึ่งการกระทำเช่นนี้แตกต่างจากการที่มี ส.ส.ร. ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ใช่ไหมครับ โดยของปี ๒๕๔๐ มีการกลับไปยืนยันในรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง แต่ปี ๒๕๕๐ ไม่จำเป็นต้องยืนยันวันแต่จะขัดต่อมาตรา ๒๙๑/๑๓ วรรคห้า ใช่ไหมครับ”

เมื่อนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา เข้าเบิกความด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ชี้แจงและให้คำมั่นว่า “ในส่วนของ ๒๙๑/๑๓ ที่ให้อำนาจของประธานรัฐสภาซึ่งเรื่องนี้ต้องเรียนศาลครับ ผมไม่ได้กำหนดให้อำนาจตัวเองครับ แล้วก็เป็นเรื่องของรัฐสภาให้อำนาจตรงนั้นกับผมเอง แล้วก็ไม่ใช่ว่า อยากจะได้ เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐสภาได้มอบอำนาจตรงนั้นให้กับผมมันเป็นภาระหน้าที่ เป็นความรับผิดชอบ ในที่ประชุมของรัฐสภาที่มีคนตำหนิด้วยความห่วงใยในเรื่องนี้ หลายท่านก็พูดบอกว่า เป็น ๑๐๐ ครั้ง ก็คงได้ ทักท้วงว่าหลังจากผ่าน ส.ส.ร. มาแล้ว แล้วต้องมาผ่านการตัดสินใจใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภา คนเดียว แล้วจะเชื่อใจได้อย่างไรว่าอย่างที่ได้พูดกัน อาจจะไปชู้เอี้ยกันกับ ส.ส.ร. แล้วจะทำอย่างไร อะไรทำนองนี้ แล้วไปขัดกับ ๒ ข้อที่ห้ามไว้ แต่เสร็จแล้วชูเอี้ยแล้วส่งไปประชามติเลยจะทำอย่างไร ผมถึงได้พูดกับสมาชิกว่า เพื่อความสบายใจของสมาชิกผมจะไม่ใช้อำนาจของผมตรงนั้น ผมจะใช้ดุลพินิจของผมตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องนี้แทนผม แต่ตอนที่พูดในรัฐสภาผมพูดว่าผมจะตั้ง

คณะกรรมการก็คือ เจ้าหน้าที่ในรัฐสภานั้นแหละครับ ขึ้นมาเป็นผู้พิจารณาแทนผม คณะกรรมการที่ว่า คงจะไม่เหมาะที่จะไปตั้งข้าราชการในรัฐสภา มันก็จะไม่พ้นข้อตำหนิอีกว่า ถ้าอย่างนี้ผมก็สั่งได้เหมือนเดิม เพื่อให้เกิดความสบายใจผมก็จะตั้งคณะกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลาง เน้นนะครับ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางเอามาใช้ดุลพินิจดูว่า ๒ ประเด็นที่เราห่วงกัน มันเข้าข่ายหรือไม่ ส่วนรายละเอียดว่า กรรมการที่ว่าควรจะทำอย่างไร อันนั้นก็เป็นเรื่องที่จะต้องมา ผมในฐานะประธานรัฐสภา ผมเชื่อว่าคงมีเกียรติพอในเรื่องนี้ที่จะพิจารณา คณะกรรมการที่เป็นกลาง ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางจริง ๆ ยกตัวอย่างครับ อาจจะเป็นคณบดีคณะนิติศาสตร์จากทุกมหาวิทยาลัยใหม่ เสนอชื่อเข้ามา เสร็จแล้วก็ตีตประกาศให้คนทราบทั่วไป หรือมีส่วนอื่น ผู้สื่อข่าวหรือใครต่อใครก็เสนอเข้ามาแล้วก็ตีตประกาศให้ทราบโดยทั่วไป ถ้ามีใครคัดค้านว่าคนนี่ไม่ใช่นกลางก็คัดออกให้เหลือแต่คนที่เป็นกลาง ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางจริง ๆ แค่นี้เป็นแนวความคิด สรุปคือ จะใช้วิธีคัดหาผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางจริง ๆ เพื่อให้สังคมได้สบายใจ คนที่มาทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา ประมุข ๑ ใน ๓ อำนาจ ผมเชื่อว่าทุกคนมีเกียรติมีศักดิ์ศรี ไม่ใช่หมายความว่าใครมาอยู่ตรงนี้มาจากพรรคไหนแล้วก็สั่งกันได้ถ้าอย่างนั้นมันก็เป็นการลบลู่เกียรติของสถาบันเกินไป... ในฐานะเป็นประมุข ๑ ใน ๓ อำนาจ ผมจะเอาเกียรติศักดิ์ศรีของสถาบันนิติบัญญัติ เพื่อไปเอาเปรียบทางการเมืองในที่ประชุมสภากับเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ผมคงฉลาดพอที่จะไม่ทำหุออกครับ มันไม่ได้อะไรเลย ... ถ้าเป็นเรื่องของสมศักดิ์เรื่องเล็ก แต่ถ้าเป็นเรื่องของสถาบัน ๑ ใน ๓ อำนาจนี้ เป็นเรื่องใหญ่ ผมจะไม่ทำตัวผมให้เป็นต้นเหตุก่อให้เกิดความเสื่อมกับสถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ ๑ ใน ๓ แน่นอน พฤติกรรมผมเชื่อว่าตรงนี้เป็นประจักษ์พยานได้ว่าไม่มีใครสั่ง ในกรอบประชาธิปไตยต้องเข้าใจนะครับ ต้องปรึกษาหารือการปรึกษาหารือทางการเมืองเป็นเรื่องปกติ แต่ถ้าไม่ปรึกษาเลยผิดปกติครับ”

ถึงแม้ว่านายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา จะได้ให้คำมั่นในความกังวลต่อข้อสงสัยดังกล่าว และสะท้อนความบริสุทธิ์ใจในที่ประชุมรัฐสภาและในชั้นเบิกความต่อศาลว่า จะไม่ใช่ดุลพินิจของตนเองโดยลำพัง แต่จะรับฟังข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการที่อาจมาจากคณบดีคณะนิติศาสตร์ทุกมหาวิทยาลัย หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางตามจำนวนที่เหมาะสมมาช่วยกลั่นกรองก่อนที่จะส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการตามที่กำหนดต่อไป พร้อมกับให้คำมั่นต่อศาลว่าจะไม่ใช่ดุลพินิจโดยลำพังตามที่เป็นข้อสงสัยของฝ่ายผู้ร้อง การให้คำมั่นดังกล่าวถึงแม้จะเป็นเจตนาธรรมณ์ของประธานรัฐสภาซึ่งเป็นประมุขฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้มีผลผูกพันและจะดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ก็ตาม แต่เมื่อกระบวนการทางนิติบัญญัติที่ได้ยกร่าง

มาตรา ๒๙๑/๑๓ ให้อำนาจกับประธานรัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบว่ามีลักษณะต้องห้ามตามร่าง
มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า หรือไม่ แต่เพียงผู้เดียวแล้ว และไม่สามารถตรวจสอบลักษณะอื่น ๆ
นอกจากนี้ได้อีก จึงถือได้ว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
และไม่เป็นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
ที่เคยมีมาเช่นกัน กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้จึงไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์
มาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

**ประเด็นที่ ๓ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ
โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง
หรือไม่**

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ มีหลักการ
คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ ที่มีเจตนารมณ์
ในการพิทักษ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และคุ้มครอง
การได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ไว้เป็นครั้งแรก ต่อเมื่อมี
การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้มีการคงหลักการเดิมไว้ โดยเพิ่มเติม
การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ
ในขณะที่ยังกระทำความผิดเป็นเวลาห้าปี

ประเด็นปัญหาตามที่ผู้ร้องทั้ง ๕ ได้กล่าวหาผู้ถูกร้องทั้ง ๖ ว่าได้ยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ถือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพ
ตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง
ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กระบวนการเสนอ
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช.... ของผู้ถูกร้องทั้ง ๖
จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีประเด็นพิจารณา ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ถือเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า การล้มล้าง หมายถึง การทำลายหรือการทำให้หมดสิ้นลง การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงหมายถึง การกระทำเพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหมดสิ้นไป หรือไม่ให้มีอำนาจในการปกครองหลงเหลืออยู่ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้อำนาจไว้ เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ผู้ตีข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้” ประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้” แล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า เป็นการกำหนดกรอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าจะกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มิได้ หากมีการฝ่าฝืนก็จะถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้ และหากการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายความผิดในทางอาญา บุคคลหรือพรรคการเมืองที่กระทำการนั้นก็ต้องถูกดำเนินคดีอาญาด้วย

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงของผู้ถูกร้องที่ ๒ ถึงที่ ๖ ที่เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเข้าสู่สภา และขณะนี้อยู่ระหว่างที่จะเสนอร่างดังกล่าวเข้าสู่รัฐสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ ๓ ซึ่งกรณีนี้ฝ่ายผู้ร้องทั้ง ๕ กล่าวอ้าง โดยพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม ผู้ร้องที่ ๑ เบิกความต่อศาลว่า “การที่จะดูเพียงการเสนอผู้ตีแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แล้วบอกว่าจะไปผิดต่อมาตรา ๖๘ เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการได้อำนาจการปกครองตามวิถีทางที่มีได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น ดูเพียงการเสนอผู้ตีเพียงอย่างเดียวไม่ได้ครับ ต้องดูพฤติกรรมอย่างต่าง ๆ ประกอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมของ

พรรคเพื่อไทยและสมาชิกพรรคเพื่อไทยว่ามีเจตนาและเป้าหมายอย่างไร ในการร่างรัฐธรรมนูญที่จะต่อสู้ให้เห็นว่ามีเจตนาจะล้มล้างการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิถีทางที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งจะต้องดูจากคำอภิปรายคำปราศรัย คำให้สัมภาษณ์ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคเพื่อไทยนะครับ...”

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๓ เบิกความต่อศาลว่า “ผมได้อ่านเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นว่า ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้ศาลปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม อันนี้คือกระบวนการที่ผมยืนยันว่าไม่ชอบและดำเนินการไปเรียบร้อยแล้ว นั่นก็คือการจะใช้สิทธิเพื่อล้มล้างชัดเจนแล้ว ความผิดเกิดขึ้นแล้ว ต่อไปกรณีนอกสภา เป้าหมายหลักที่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงได้ง่าย คือ ต้องลดความน่าเชื่อถือของสถาบันหลัก ผมใช้คำอย่างนี้ก็แล้วกัน ความหมาย ก็คือ เบื้องบน คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ... ทำลายทุกวิถีทางที่จะทำให้ความน่าเชื่อถือ ความน่าเคารพของสถาบันเสื่อมคลายซึ่งมันขัดกับเจตนารมณ์ที่บอกว่า เทิดทูนสถาบันมิชัญของชาติ ไม่ใช่เลย แล้วทำกันอย่างเป็นระบบแบ่งหน้าที่กันทำ ... แม้ว่าท่านบอกว่าท่านไม่แตะหมวด ๒ แต่ต้องไม่ลืมว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้ เช่น อำนาจในการยุบสภาตามมาตรา ๑๐๘ อำนาจจะปิดเปิดประชุมสภาตามมาตรา ๑๒๘ และอำนาจในการยับยั้งพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๕๑ แต่งตั้งนายกและรัฐมนตรีมาตรา ๑๗๑ ให้รัฐมนตรีพ้นตำแหน่งมาตรา ๑๗๓ ตราพระราชกฤษฎีกา มาตรา ๑๘๔ มาตรา ๑๘๖ ตราพระราชกฤษฎีกา มาตรา ๑๘๗ ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกมาตรา ๑๘๘ ประกาศสงครามมาตรา ๑๘๙ ทำหนังสือสัญญามาตรา ๑๙๐ อภัยโทษมาตรา ๑๙๑ คินฐานันดรศักดิ์ มาตรา ๑๙๒ เพราะอย่างนั้นท่านไปเขียนหมวดเฉพาะหมวด ๒ ไว้ มันยังมีหมวดอื่นอีกมากมาย ซึ่งแนวโน้มก็เป็นไปได้ว่า อำนาจพระมหากษัตริย์เหล่านี้จะถูกบิดเบือนเบี่ยงเบน”

กรณีดังกล่าวฝ่ายผู้ถูกร้องทั้ง ๖ ได้ให้ถ้อยคำประกอบการเบิกความต่อศาล อาทิ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา เบิกความว่า “เป็นไปได้ไม่ได้เลยที่ผมจะคิดล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะทั้งชีวิตผมก็อยู่ในกรอบนี้มาโดยตลอด ... ผมใช้ชีวิตอยู่ในรัฐสภาแห่งนี้มากกว่าครึ่งก่อนชีวิต สิ่งที่น่าจะเป็นประจักษ์พยานได้ว่าผมศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบนี้ และก็ไม่มีเหตุผลอะไรเลยที่จะมาคิดล้มล้างการปกครอง และก็โดยเฉพาะในส่วนที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณ ตรงนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ที่จะไปทำอะไรที่ให้น้องประชาชนทั้งประเทศไม่สบายใจ ไม่มีความคิดแน่นอน...”

นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ผู้แทนผู้ถูกร้องที่ ๓ เบิกความว่า “ในฐานะของรัฐบาล นโยบายของรัฐบาล ก็ชัดเจนว่าจะต้องมีการพิทักษ์รักษาเขตพินิจสถาบันพระมหากษัตริย์ กระทรวงมหาดไทยเอง ผมร่วมกับปลัดกระทรวงมหาดไทยในการที่จะมีโครงการเชิดชูพิทักษ์รักษาปกป้องสถาบัน ได้ดำเนินการ และได้ตั้งงบประมาณและก็ได้ทำเรื่องดังกล่าวนี้ไปถึงจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านทั้งหมด ในฐานะพสกนิกรชาวไทยผมไม่มีความคิดแม้แต่คนเดียวว่าจะมีคนไทยคนไหนที่คิดล้มล้างการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ... พรรคเพื่อไทยจะไม่มีวันแก้ไขและแต่ต้องประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ และพรรคเพื่อไทยโดยกรรมการบริหารก็มีมติชัดเจนว่าจะไม่แก้ไข ปัญหาเรื่องประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ทั้งหมด ... กรรมการบริหารพรรคเพื่อไทยจะไม่มีวันที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเด็ดขาด นอกจากจะไม่ทำแล้วก็จะพิทักษ์รักษาและปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขครับ ด้วยทุกสิ่งทุกอย่างที่เรามีเพื่อที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไว้”

นายชุมพล ศิลปอาชา ผู้แทนผู้ถูกร้องที่ ๔ เบิกความว่า “พรรคจะไปล้มอย่างไรเป็นแต่เพียงร่างที่เสนอเข้าไปเท่านั้นเอง และก็ที่เสนอเข้าไปเป็นวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เท่านั้นเองนะครับ ไม่ได้เสนอสาระในการที่จะแก้ไขว่าจะเป็นอย่างใด และก็รูปแบบที่นำเสนอก็เป็นรูปแบบที่เคยทำมาแล้วทั้งนั้น ทำมาสมัยปี ๒๕๓๙ ก็ทำมาแล้ว ใน ๒๕๕๐ ก็ทำมาแล้วเป็นแต่เพียงว่า ไม่ได้มาจากภายใต้บรรยากาศอีกแบบเท่านั้น ดังนั้น ในร่างของเราทั้งหมดไม่มีบัญญัติอันไหน มาตราไหนที่ส่อไปในทางแก้ไข เพื่อล้มล้างการปกครองเลย ประวัติของพรรคชาติไทยพัฒนาอยู่กับปฏิรูปการเมืองเพื่อประเทศชาติ มาโดยตลอด ผมเองเป็นประธานแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ และสุดท้าย แก้ที่ละประเด็นก็ล้มกลางสภา และสุดท้ายก็เลยต้องมาแก้ทั้งฉบับอีกทีหนึ่ง”

นายภราดร ปริศนานันทกุล ผู้แทนผู้ถูกร้องที่ ๖ เบิกความว่า “สิ่งที่กระผมอยากแถลงต่อศาลที่เคารพก็คือว่า กระผมตั้งใจรับที่จะยืนยันความสุจริตของร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผมได้ยื่นต่อรัฐสภา กระผมได้ทำตามหน้าที่ ทำตามสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๒ กระผมมีเจตนารมณ์ที่บริสุทธิ์ กระผมประสงค์อยากให้เห็นประเทศนี้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขอย่างแท้จริง ... กระผมมีเจตนาบริสุทธิ์ที่ไม่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลังจากทีที่ประธานรัฐสภาได้แต่งตั้งกรรมาธิการเสร็จสรรพเรียบร้อยแล้วดำเนินการตรวจสอบและเมื่อตรวจสอบเสร็จก็ให้รัฐสภามีหน้าที่ลงมติ เพื่อคัดเลือกผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น ส.ส.ร.

เพราะฉะนั้นการได้มาซึ่ง ส.ส.ร. ทั้งสองช่องทาง คือ การเลือกตั้ง ซึ่งผมไม่คิดครับว่าจะมีการลือคสเปค ส.ส.ร. ได้ ไม่มีใครครับที่จะไปจับมือพี่น้องประชาชนมาให้เลือกนาย ก. หรือ นาย ข. ได้ เพราะฉะนั้นช่องทางที่ได้มาซึ่ง ส.ส.ร. ทั้งสองช่องทางจึงไม่สามารถที่จะลือคสเปคได้ มากไปกว่านั้นในร่างของ กระผมมาตรา ๒๙๑/๑๓ หลังจากที่กระบวนการของ ส.ส.ร. เสร็จสิ้นแล้ว กระผมได้เสนอไว้ในร่างก็คือ หลังจากที่เสนอเสร็จสิ้นแล้วให้กลับมาให้สภาพิจารณาเพื่อเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่ ส.ส.ร. ได้กระทำ มากกว่านั้นครับ ในมาตรา ๒๙๑/๑๑ ก็ได้บัญญัติเอาไว้ด้วยครับว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะทำได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้มีวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นรายมาตราเพื่อปฏิรูปการเมือง และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง ขึ้นใหม่เพื่อให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้อำนาจไว้เพื่อเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากข้อบกพร่องในตัวรัฐธรรมนูญเอง หรือปัญหาจากข้อเท็จจริงทางการเมืองที่ต้องมีการแก้ปัญหาย่างเป็นระบบ และมีความสอดคล้อง ต่อเนื่องในคราวเดียวกัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช จึงเป็นผลมาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ อันถือได้ว่ามีที่มาจาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ และกำหนดกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังที่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ในวาระที่ ๒ และกำลังเข้าสู่การลงมติในวาระที่ ๓ จะเห็นได้ว่า กระบวนการดังกล่าวยังไม่มีข้อเท็จจริง เพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง อีกทั้งขั้นตอนการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยังมีได้เป็นรูปธรรม การกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าซึ่งยังไม่มีผลประการใดปรากฏ และยังเมื่อพิจารณา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของการแก้ไขเพิ่มเติมของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญว่า “ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้” ประกอบกับ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)

พุทธศักราช ให้เหตุผลว่า “จะยังคงรักษาระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป” และในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ก็ยังบัญญัติคุ้มครองกันเพื่อรับรองการร่างรัฐธรรมนูญที่จะไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งรัฐว่า “ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์ จะกระทำมิได้” และหากร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคห้าดังกล่าว “ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคหก

อย่างไรก็ตาม หากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์แล้ว ทั้งประธานรัฐสภาและรัฐสภา ก็มีอำนาจยับยั้งให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปได้ รวมทั้งหากบุคคลใดทราบว่ามี การกระทำ การเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวก็ยังมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวในทุกช่วงเหตุการณ์ที่บุคคลนั้นทราบทราบเท่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ยังมีผลใช้บังคับ ประการสำคัญเมื่อพิจารณาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริง และการไต่สวนของศาลจากฝ่ายผู้ถูกร้อง อาทิ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา นายอัคร จารุจินดา ผู้แทนคณะรัฐมนตรี นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ผู้แทนพรรคเพื่อไทย นายชุมพล ศิลปอาชา ผู้แทนพรรคชาติไทยพัฒนา และนายภราดร ปริศนานันทกุล ล้วนต่างเปิดความถึงเจตนารมณ์ในการดำเนินการเพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ และผู้ถูกร้องทั้งหมดยังแสดงถึงเจตคติอันตั้งมั่นว่า จะดำรงคงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่เช่นเดิม

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องทั้ง ๕ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการไต่สวนยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้ง ๖ เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ ข้อกล่าวอ้างทั้งหมดจึงคงเป็นเพียงการคาดการณ์ หรือเป็นความหวังโยต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและยังห่างไกลต่อการที่จะเกิดเหตุตามที่กล่าวอ้าง ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงยังไม่พอพียงได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด

ประเด็นย่อยที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ถือเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แล้วเห็นว่า ประเทศไทยแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศออกเป็นสามฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติมีองค์กรรัฐสภาเป็นผู้รับมอบการใช้อำนาจ อำนาจบริหารมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับมอบการใช้อำนาจ และอำนาจตุลาการมีองค์กรศาลเป็นผู้รับมอบการใช้อำนาจ ดังนั้น การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ จึงหมายถึง การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะในทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ศาลได้สวนเพิ่มเติมนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา ในประเด็นว่า ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รอการลงมติในวาระสามนี้ มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้ ตรงนี้หมายความว่า หมวด ๒ ว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะเหมือนของปี ๒๕๕๐ แต่เนื่องจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่ได้มีอยู่ในหมวด ๒ เท่านั้น แต่มีอยู่กระจายทั่ว ๆ ไป สิ่งเหล่านั้นถ้ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เช่น ถ้ามีการแก้ไขในหมวดพระมหากษัตริย์ คือ ตัดพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ พระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมายได้ชั่วคราว จะถือว่าเป็นการแต่ต้องในหมวดพระมหากษัตริย์หรือไม่

นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา เบิกความว่า “ควรเป็นอย่างนั้นครับ ประเด็นนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน แต่ในความเห็นของผม หลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีหลักสำคัญอยู่ ๓ ประการ ๓ สถาบัน นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งตรงนี้ไม่น่าไปแตะต้องเลย ส่วนประเด็นอื่น ๆ ก็ต้องพิจารณาตามความเหมาะสม และถ้ากรณีอย่างนี้ก็ถือว่าเข้าข่ายว่าเป็นการแตะต้องในหมวดพระมหากษัตริย์”

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนผู้ร้องและผู้ถูกร้องรับกันว่า หากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านการพิจารณาวาระที่หนึ่ง วาระที่สองของรัฐสภาแล้ว ได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ก็จะมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยอิสระ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้จัดทำโครงสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ จะมีการลดทอนพระราชอำนาจ เช่น พระราชอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติ พระราชอำนาจในการอภัยโทษ หรือไม่ แล้วแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะพิจารณาตามความเหมาะสม จะมีการปรับปรุงองค์กรฝ่ายตุลาการ หรือยุบรวมนองค์กรอิสระที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือไม่ ก็ไม่อาจคาดหมายได้ หากมีการลดทอนพระราชอำนาจให้เปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระถูยุบรวมน อาจมีปัญหว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังไม่เสร็จ การแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญยังไม่เกิดขึ้น ยิ่งห่างไกลที่จะคาดหมายว่า ผู้ถูกร้องใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องทั้ง ๖ เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมการจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรซ้อนองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมาแล้ว มีความประสงค์สุดท้ายคือยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ อันเป็นการไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แต่เมื่อยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงของการกระทำของผู้ถูกร้องทั้ง ๖ ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้อง ในส่วนนี้ เมื่อได้วินิจฉัยเป็นดังนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ ๔ อีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้อง
ทั้งหกอันมีผลเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่สอดคล้องด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การกระทำของ
ผู้ถูกร้องทั้งหกไม่เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้อง
ทั้งห้าคำร้อง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้องรวม ๔ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สี่ หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

คำร้องทั้งห้าเป็นกรณีที่ใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยอ้างว่า ผู้ถูกร้องกำลังใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ผู้ถูกร้องต่างยื่นคำชี้แจงสรุปได้ว่า การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ได้ดำเนินการโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ทุกประการ และเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีบทบัญญัติในส่วนใดที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐแต่อย่างใด

เนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยมีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง ผลกระทบจากการปฏิวัติรัฐประหารทำให้เกิดความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม อีกทั้งในการต่อต้านการปฏิวัติรัฐประหาร ประชาชนชาวไทยได้เสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก แต่การเข้าสู่อำนาจหรือการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารโดยกองกำลังทหารเพียงประการเดียว การให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจกระทำการโดยวิธีการอื่น ๆ ได้อีก ดังเช่น การปลุกระดมประชาชนให้ก่อการจลาจลเพื่อให้เกิดการล้มล้างการปกครอง หรือการกระทำใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อป้องกันการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ จึงเป็นการใช้สิทธิในเชิงป้องกัน กล่าวคือ บุคคลผู้ใช้สิทธิต้องทราบการกระทำต้องห้ามนั้นขณะกระทำการหรือจะกระทำการ หมายถึงการกระทำต้องห้ามนั้นยังไม่สำเร็จหรือยังไม่ยุติสิ้นสุดลงโดยสมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การกระทำต้องห้ามนั้นสำเร็จเสร็จสิ้นไป

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำต้องห้ามนั้นได้ อันเป็นมาตรการป้องกันการกระทำต้องห้ามที่จำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำต้องห้ามนั้นได้อย่างทันท่วงที สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชน ดังนั้น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นี้ จึงเป็นกรณีที่ต้องปรับบทกฎหมายว่า ผู้ทราบการกระทำมีวิธีการใช้สิทธิได้ ๒ ช่องทาง กล่าวคือ

(๑) มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ หรือ

(๒) มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชะลอการพิจารณาลงมติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระ ๓ ไปก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญปรับบทกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ รับคำร้องที่ยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาเป็นกรณีแรก เพราะเป็นคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำ ส่วนการสั่งยุบพรรคการเมืองเป็นผลที่ต้องพิจารณาต่อไป ต่างกับคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๕๔ เป็นคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองด้วยข้ออ้างตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันมีข้อความลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยไม่ได้ขอให้วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำใด เป็นกรณีที่ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงไม่ได้ขัดแย้งกันอย่างไร

การที่ผู้ถูกร้องต่างยื่นคำชี้แจงว่า ผู้ถูกร้องร่วมกันยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามอำนาจและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ตามข้อเท็จจริงรับฟังได้ยุติแล้วว่าการที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกร้อง เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา และนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นั้น เป็นนโยบายที่มาจากภาระที่พรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ประกาศนโยบายในการเลือกตั้งโดยทั่วไปว่า เมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้วจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเห็นได้ว่า การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกระทำที่สืบ தொடเนื่องมาจากนโยบายของพรรคการเมืองได้หาเสียงไว้ต่อประชาชน อันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของพรรคการเมือง ในกรณีบุคคลนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่ถ้การปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจสั่งการให้เลิกการกระทำต้องห้ามนั้นได้

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ หรือไม่

ประเด็นที่กำหนดไว้นี้ เป็นการพิจารณาถึงกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มิใช่การพิจารณาวินิจฉัยประเด็นหลักเกี่ยวกับ การกระทำความผิดห้าม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ โดยตรง ในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฯ มิได้กำหนดให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับตามประเด็นที่กำหนดไว้แต่อย่างใด ข้อโต้แย้งที่ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ผ่านการทำประชามติมาแล้ว โดยมีได้มีการจัดทำประชามติก่อนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มิได้บัญญัติให้ต้องจัดทำประชามติก่อน แต่รัฐสภาได้กำหนดในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น มิได้มอบอำนาจให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จัดทำขึ้นแต่อย่างใด สภาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกที่มีที่มาเป็น ๒ ส่วน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมรัฐสภาจำนวนยี่สิบสองคน จึงเห็นได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อมของประชาชน เป็นการยึดโยงโดยตรงกับประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เพื่อให้สะท้อนความต้องการของประชาชนตามหลักการของการจัดทำประชามติอยู่แล้ว

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้น ตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย ได้เคยมีการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติเป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในขณะนั้นมีสภาเดียวเป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสภาเป็นผู้ยกร่าง และการจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สำหรับกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ เห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญนั้นทูลเกล้าฯ ถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้

ตามรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕ และรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ประธานกรรมการฯ ส่งไปถึงประธานรัฐสภา ตามหนังสือเลขที่ ๒๙๓๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๕ ปรากฏข้อมูลว่า สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายถึงการขอให้รอนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอญัตติไว้มาพิจารณาไปพร้อมกันด้วย ได้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตรา โดยมีกรรมการบางคนสงวนคำแปรญัตติให้มีการทำประชามติก่อนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ด้วย ซึ่งเห็นได้ว่า ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ที่มีสมาชิกรัฐสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน และสมาชิกวุฒิสภา ร่วมประชุมด้วยกันตามปกติ เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ซึ่งเป็น “อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” เช่นเดียวกับการใช้อำนาจตุลาการของศาลที่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาไว้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ และต้องมีการทำประชามติก่อนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฯ หรือไม่ เป็นอำนาจของรัฐสภาและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงข้อเรียกร้อง หรือความวิตกกังวลในทางสังคมวิทยาการเมืองของประชาชนทุกภาคส่วนด้วย ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้ได้

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ

โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดข้อห้ามอย่างชัดเจนว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์ จะกระทำมิได้ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้ประธานรัฐสภาและรัฐสภาวินิจฉัยก่อนว่า ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่เท่านั้น ไม่ได้ให้รัฐสภามีอำนาจเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ แต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนว่าจะเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของตนโดยตรง มิใช่สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ที่เป็นผู้ใช้ “อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” ในการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น อันเป็นกระบวนการที่ทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานของรัฐ เอกชน สมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองทุกพรรค และประชาชนผู้เกี่ยวข้องทุกคน ต้องมีส่วนร่วมในการให้ความรู้กับประชาชนทั่วไป เป็นพัฒนาการทางการเมืองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนได้ปรับปรุงทบทวนวัฒนธรรมทางการเมือง ตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยให้เจริญงอกงามยิ่งขึ้น และเป็นการยืนยันอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนที่ได้แสดงเจตจำนงด้วยตนเอง รัฐสภามิได้ใช้อำนาจตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมิได้มีเนื้อหาหรือข้อความใดให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ผ่านการทำประชามติมาแล้วแต่อย่างใด แม้ในที่สุดเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้บังคับแล้วต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่เป็นการยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ผ่านการทำประชามติเห็นชอบของประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญร่วมกับพระมหากษัตริย์ โดยลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่เท่ากัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้ยกเลิกไปตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างใด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีสภาพบังคับอยู่ต่อไป จึงมิใช่การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด

การที่ผู้ร้องเห็นว่าเป็นการเปิดช่องให้มีกลุ่มบุคคลทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยไม่เชื่อถือที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่เชื่อถือกระบวนการออกเสียงประชามติว่าจะสุจริตเที่ยงธรรม

และเห็นว่าจะมีการครอบงำทางความคิดได้ ผู้ร้องเห็นว่าสังคมมีความกลางแกลงใจในความสุจริตใจของพรรคเพื่อไทยและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเชื่อว่ามีเจตนาซ่อนเร้นต้องการช่วยเหลือบุคคลบางคนให้ได้รับประโยชน์จากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นความวิตกกังวลที่เกิดขึ้นได้ด้วยความห่วงใยในชาติบ้านเมือง แต่เป็นความเชื่อและความคิดเห็นตามพฤติการณ์และสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์ล่วงหน้าในอนาคต ยังไม่อาจพิจารณาประกอบการดำเนินการของผู้ถูกร้องให้รับฟังข้อเท็จจริงได้ประการใด ข้อเท็จจริงที่จะใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาล ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ในเวลาที่ศาลมีคำวินิจฉัย เพราะศาลมีหน้าที่ต้องให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย กรณียังรับฟังข้อเท็จจริงไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้อง เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้อย่างใด

นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังไม่เริ่มต้น และยังมีขั้นตอนอีกมาก ในขณะที่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ดำเนินการต่อไป เนื้อหาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เริ่มชัดเจนขึ้น โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทั่วทุกภูมิภาคด้วย ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคสี่ เป็นโอกาสให้ประชาชนได้รู้เห็นรับทราบถึงพฤติการณ์ใดที่เกิดขึ้นอีก หรือในขั้นตอนที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จัดทำเสร็จแล้ว ประชาชนมีความวิตกกังวลสงสัยประการใดแล้ว ประธานรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินการให้มีการอภิปรายของรัฐสภา เพื่อความชัดเจน โปร่งใสประการใดหรือไม่ อันเป็นสัญญาณให้เกิดความไม่ไว้วางใจเพิ่มขึ้นอีก ประชาชนทุกคนสามารถช่วยกัน ตรวจสอบติดตาม และจัดการป้องกันมิให้ความวิตกกังวลนั้น ๆ เกิดขึ้นหรือสัมฤทธิ์ผลได้ในทุกขั้นตอนตามช่องทางต่าง ๆ ของกฎหมายและตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ประเด็นที่สี่ หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือไม่

เมื่อได้พิจารณาเป็นยุติข้างต้นแล้วว่า การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๖ มิใช่การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญนี้ จึงไม่มีกรณีต้องวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำใด และไม่มีกรณีใดที่ศาลรัฐธรรมนูญ อาจสั่งยุบพรรคการเมืองใดได้ กรณีไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ใดตามที่ กำหนดไว้ในประเด็นที่สี่อีกต่อไป

ด้วยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้วข้างต้น จึงเห็นว่ากรกระทำของผู้ถูกร้องทุกราย ไม่ใช่การกระทำ ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ให้ยกคำร้องทุกคำร้อง

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ