



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๕๕/๒๕๕๖

วันที่ ๘ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง { นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้อง
ประธานรัฐสภา ที่ ๑ รองประธานรัฐสภา ที่ ๒
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่ ๓ ถึงที่ ๓๘๑ ผู้ถูกร้อง

เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ว่า ประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๑ รองประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๘๑ กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องอ้างว่า เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องทั้งหมด ได้ร่วมกันพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวในวาระที่สามแล้ว โดยกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลเป็นการกระทำ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ โดยผู้ร้องเห็นว่า ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่ง คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน และคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา (วิปสามฝ่าย) ได้ตกลงร่วมกันในการพิจารณาก่อนลงมติเป็นระยะเวลา ๓ วัน จำนวน ๓๔ ชั่วโมง โดยสมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินการประชุมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง จนถึงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๒๓.๔๕ นาฬิกา มีผู้เสนอญัตติเพื่อขอปิดอภิปราย ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ทักท้วง และชี้แจงว่ายังไม่สามารถปิดการอภิปรายได้ เนื่องจากฝ่ายค้านยังมีเวลาในการอภิปรายอีกกว่า ๘ ชั่วโมง แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งให้ปิดการอภิปราย และดำเนินการเพื่อให้มีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งในทันที อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่เป็นกลาง ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๒๕ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๔๗ และข้อ ๕๙ วรรคสอง และภายหลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะประธานที่ประชุมรัฐสภาจึงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการพิจารณาเพื่อกำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีผู้เสนอญัตติเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ซึ่งต้องให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ กลับวินิจฉัยให้ถือกำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัย ทำให้ต้องมีการกำหนดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อลงมติเกี่ยวกับระยะเวลาในการแปรญัตติใหม่อีกครั้ง ในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกำหนดวันแปรญัตติ ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ กลับให้ยับยั้งไปตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้กำหนดเวลาในการยื่นคำแปรญัตติต้องกระทำภายในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๖ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๒๖ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๖ ข้อ ๑๗ ข้อ ๕๒ และข้อ ๙๖ นอกจากนี้ การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ ในวาระที่สอง เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ปรากฏว่าประธานที่ประชุมรัฐสภาได้ให้สมาชิกลงมติที่ละวรรคมิใช่เป็นรายมาตรา จึงเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ และข้อ ๑๐๑

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อีกทั้งเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญกับนานาประเทศ หรือกบองค์การระหว่างประเทศได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยคงไว้เพียงหนังสือสัญญาที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้าหรือการลงทุนเท่านั้น ที่ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ผู้ร้องเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่ง ดังนี้

(๑) ขอให้สั่งคุ้มครองชั่วคราวเป็นกรณีฉุกเฉิน ให้ระงับการนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

(๒) ขอให้สั่งให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดเลิกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐)

(๓) ขอให้สั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง เป็นต้นมา

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองผู้กระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้สองประการคือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว โดยอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ วรรคสองนี้ เป็นภาระหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หากได้ตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่จึงเป็นสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ประกอบกับเห็นว่าคำร้องมีมูลกรณีที่น่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒) และแจ้งให้ผู้ถูกร้องทั้ง ๓๘๑ คน ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง ส่วนคำขออื่นให้ยก

ต่อมา ผู้ร้องยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยเพิ่มเติมสาระของคำร้องเกี่ยวกับการลงมติเพื่อรื้อบัตรให้ปิดการอภิปรายในการพิจารณาวาระที่สอง และเหตุผลเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องแล้ว เห็นว่า คำกล่าวอ้างของผู้ร้อง เกี่ยวกับการลงมติเพื่อรวบรัดให้ปิดการอภิปรายในการพิจารณาวาระที่สอง ไม่เป็นสาระอันควรแก่การวินิจฉัย ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรคสาม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ เห็นว่า ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นข้อกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เอง และการพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งฉบับอยู่แล้ว แม้ไม่มีคำกล่าวอ้างดังกล่าวก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติม คำร้องดังกล่าวรวมไว้ในสำนวน โดยไม่จำเป็นต้องส่งสำเนาให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องรวมจำนวน ๑๙ คน ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย นายสมเกียรติ ศรีลัมภ์ ผู้ถูกร้องที่ ๒๓๗ นายสุพจน์ เลียดประถม ผู้ถูกร้องที่ ๒๗๐ นายเกชา ศักดิ์สมบูรณ์ ผู้ถูกร้องที่ ๓๒๖ พลตำรวจเอก จงรัก จุฑานนท์ ผู้ถูกร้องที่ ๓๒๙ นายจตุรงค์ ธีระกนก ผู้ถูกร้องที่ ๓๓๐ นายจิตติพงษ์ วิริยะโรจน์ ผู้ถูกร้องที่ ๓๓๓ นางจิตรีธนา ยิงทวีลาภา ผู้ถูกร้องที่ ๓๓๔ นายทวิศักดิ์ คิตบรรจง ผู้ถูกร้องที่ ๓๓๙ นายบวรศักดิ์ คณาเสน ผู้ถูกร้องที่ ๓๔๓ นายยุทธนา ยุพฤทธิ์ ผู้ถูกร้องที่ ๓๕๙ นายรักพงษ์ ณ อุบล ผู้ถูกร้องที่ ๓๖๐ พลตำรวจเอก วงกต มณีรินทร์ ผู้ถูกร้องที่ ๓๖๑ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วรวิทย์ บารุ ผู้ถูกร้องที่ ๓๖๒ นางสาวศรีสกุล มั่นศิลป์ ผู้ถูกร้องที่ ๓๖๔ นายศุภวัฒน์ เทียนถาวร ผู้ถูกร้องที่ ๓๖๕ นางสมพร จูมัน ผู้ถูกร้องที่ ๓๖๘ นายสุโข วุฑฒิโชติ ผู้ถูกร้องที่ ๓๗๑ นางสุอำภา คชไกร ผู้ถูกร้องที่ ๓๗๙ และพลตำรวจตรี องอาจ สุวรรณสิงห์ ผู้ถูกร้องที่ ๓๘๑

ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบของผู้ถูกร้องดังกล่าว สรุปลงได้ดังนี้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่และเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ และเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ อีกทั้งได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องในฐานะสมาชิกรัฐสภามีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุม เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หากไม่เข้าร่วมประชุมเท่ากับเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่

ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และหากสมาชิกผู้ใดขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุม ในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานรัฐสภา ก็อาจเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๗) ได้เช่นกัน การพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในฐานะสมาชิกรัฐสภา ด้วยความเป็นอิสระ เป็นกลาง ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือบุคคลใด เป็นไปเพื่อประโยชน์ ของประเทศชาติและประชาชน โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๖) (๗) และ (๘) มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓ บัญญัติไว้ และย่อมได้รับเอกสิทธิ์ คຸ່ມครองที่ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐

สำหรับการปิดอภิปรายของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา นั้น ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๔๗ และข้อ ๔๘ กำหนดให้กระทำได้ ๒ กรณี คือ กรณีประธานเห็นว่าได้มีการอภิปรายกันมากพอแล้ว ก็ขอให้ที่ประชุมลงความเห็นว่าจะสมควรปิดอภิปรายหรือไม่ หรือกรณีที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย โดยการเสนอญัตติให้ปิดอภิปรายโดยสมาชิกรัฐสภา ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๑๐.๓๖ นาฬิกา จนถึงเวลาก่อนเสนอญัตติให้ปิดอภิปรายเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง ในเวลากลางคืนของวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ ต่อเนื่องถึงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ รวมระยะเวลา การอภิปรายทั้งสิ้น ๓ วัน ผู้เสนอญัตติปิดอภิปรายและผู้ถูกร้องเห็นว่า สมาชิกรัฐสภาที่ทำหน้าที่อภิปราย ในขณะนั้นได้มีการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ที่มีลักษณะวนเวียน ซ้ำประเด็นกับผู้อภิปรายคนอื่น ๆ หรือมีประเด็นการอภิปรายซ้ำซ้อนกันกับที่มีการอภิปรายมาโดยตลอดเป็นระยะเวลาพอสมควร เพียงพอที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจะพิจารณาวินิจฉัยลงมติในประเด็นเรื่องนั้นได้แล้ว จึงมีการเสนอญัตติ และลงมติให้ปิดอภิปราย หากได้เป็นการเสนอญัตติขอให้ปิดอภิปรายในลักษณะที่เป็นการตัดสิทธิ การทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาหรือเป็นการละเลยไม่ฟังความเห็นของสมาชิกรัฐสภาฝ่ายเสียงข้างน้อย หรือฝ่ายใดแต่ประการใด นอกจากนี้ยังเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีเพียง ๔ มาตรา สมควรใช้เวลาอภิปรายไม่นาน การเสนอญัตติปิดอภิปรายจึงเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๒๙ ประกอบข้อ ๓๕ และผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ทำหน้าที่ประธานที่ประชุม มีหน้าที่ต้องขอให้ที่ประชุมลงมติตามข้อ ๔๗ (๒) ว่า สมควรให้ปิดอภิปรายตามญัตติหรือไม่

โดยมีอาจิวิญฉัยเป็นอย่างอื่นได้ และสมาชิกรัฐสภาทุกคนมีหน้าที่ต้องลงมติตามญัตติดังกล่าว ด้วยความเห็นโดยสุจริตและเป็นอิสระ ส่วนการลงมติปิดอภิปราย ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ ญัตติใดไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมรัฐสภาว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยญัตตินั้น และแม้วรรคสอง กำหนดให้ความในวรรคหนึ่งไม่ทำให้ใช้บังคับแก่ญัตติที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือเรื่องอื่นใด ที่รัฐธรรมนูญ หรือข้อบังคับนี้กำหนดให้ที่ประชุมรัฐสภาวินิจฉัยโดยการออกเสียงลงคะแนน แต่ผู้ถูกร้องเห็นว่า ความในวรรคสองมีความหมายเฉพาะกรณีการลงมติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๓) (๔) และ (๖) ประกอบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ข้อ ๑๐๑ และข้อ ๑๐๔ กล่าวคือ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ต้องวินิจฉัยโดยการออกเสียงลงคะแนนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ ส่วนการลงมติในกรณีอื่น ๆ ที่เป็นรายละเอียดซึ่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาไม่ได้กำหนดให้ต้องวินิจฉัย โดยการออกเสียงลงคะแนนนั้น ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาชอบที่จะดำเนินการโดยยึดหลักตามข้อบังคับ โดยการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕๙ วรรคหนึ่ง ดังนั้น การลงมติให้ปิดอภิปรายดังกล่าว จึงเป็นการลงมติในรายละเอียดที่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓๑ (๔) ข้อ ๓๒ (๕) ข้อ ๓๕ ข้อ ๔๗ (๒) และข้อ ๕๙

ส่วนการพิจารณากำหนดเวลาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีผู้เสนอแปรญัตติ ๑๕ วัน และ ๖๐ วัน แต่ก่อนลงมติว่าจะกำหนดเวลาใด ได้เกิดปัญหาองค์ประชุมไม่ครบ จึงมิได้ลงมติในเรื่องดังกล่าว และผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้วินิจฉัยให้กำหนดเวลาแปรญัตติ ๑๕ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับมีผู้แปรญัตติเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีเพียงไม่กี่มาตรา ย่อมแสดงให้เห็นว่ากำหนดเวลาแปรญัตติ ๑๕ วัน ดังกล่าวเพียงพอแล้ว และหากองค์ประชุมครบก็จะต้องเป็นไปตามมติเสียงข้างมาก ซึ่งก็คงจะกำหนดเวลา ๑๕ วัน ตามเดิม แต่ภายหลังจากนั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะประธานรัฐสภา ก็ได้มีการนัดประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในคราวประชุม ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ และที่ประชุมได้ลงมติกำหนดเวลาแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ วรรคหนึ่ง แล้ว

กรณีถือได้ว่าผู้ร้องทุกคนได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องเรื่ององค์ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาแล้ว ส่วนการนับระยะเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ๑๕ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นการนับเวลาย้อนหลังไปเริ่มต้นนับแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ นั้น ผู้ร้องที่ ๑ ในฐานะประธานรัฐสภาได้วินิจฉัยตามที่ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ กำหนดไว้ ซึ่งไม่อาจกำหนดวันเริ่มต้นนับเวลาแปรญัตติเป็นอย่างอื่นได้ และภายหลังจากนั้น ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติภายในกำหนดเวลาการแปรญัตติดังกล่าวรวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๗๘ คน ซึ่งรวมถึงผู้ร้องด้วย นอกจากนี้ ยังถือไม่ได้ว่าการเริ่มนับกำหนดเวลาแปรญัตติดังกล่าวมีผลเป็นการตัดสิทธิสมาชิกรัฐสภาในการเสนอคำแปรญัตติเพราะมีระยะเวลาไม่เพียงพอแต่ประการใด

กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ ในวาระที่สอง ที่ละวรรค มิได้ลงมติเป็นรายมาตรา ขัดต่อข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ และข้อ ๑๐๑ ผู้ร้องเห็นว่า ข้อบังคับดังกล่าวมีความหมายเพียงว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองนั้น ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาต้องพิจารณาเรียงลำดับมาตราเท่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นข้อกำหนดห้ามมิให้ลงมติหรือออกเสียงลงคะแนนในแต่ละวรรคของแต่ละมาตราแต่ประการใด การลงมติที่ละวรรคในมาตราที่มีหลายวรรค โดยมิได้ลงมติข้ามมาตรา จึงไม่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาแต่อย่างใด ประกอบกับมีสมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น ๑๗๘ คน ซึ่งแต่ละคนต่างได้แปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมความของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละวรรคแตกต่างกันเป็นจำนวนมาก การลงมติในคราวเดียวกันเป็นรายมาตรา โดยสภาพย่อมไม่อาจที่จะกระทำได้ เพราะไม่อาจกำหนดหัวข้อในการลงมติได้ว่าความในแต่ละวรรคนั้น ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจะเห็นชอบตามการแปรญัตติของสมาชิกรัฐสภาคนใด ดังนั้น การพิจารณาและลงมติในแต่ละวรรคจึงเป็นไปเพื่อให้การพิจารณาและลงมติรายการสงวนความเห็นของกรรมาธิการและการสงวนคำแปรญัตติของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนอย่างละเอียดรอบคอบ และเพื่อให้ข้อความทุกวรรคของมาตรานั้นไม่ขัดแย้งกัน

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ นั้น ผู้ร้องเห็นว่า หลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ การทำหนังสือสัญญา หรือสนธิสัญญา

หรือความตกลงใด ๆ ระหว่างประเทศนั้น ถือเป็นกิจการสำคัญในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเป็นนโยบายในด้านการต่างประเทศ อันถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐด้านการต่างประเทศ เพื่อดำเนินสัมพันธ์ไมตรีและเสริมสร้างความร่วมมือในทางสังคมกับนานาประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ โดยรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอาจมีความจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะบัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในเรื่องดังกล่าวไว้ ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ จึงถือเป็นอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดประเภทหนังสือสัญญา หรือสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการที่ฝ่ายบริหารต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติในการเข้าทำหนังสือสัญญา หรือสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ผู้ถูกร้องในฐานะสมาชิกรัฐสภา จึงมีอำนาจหน้าที่และสิทธิในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในทุกกระดับและในทุกมิติในปัจจุบันได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และการที่จะบัญญัติเนื้อหาของมาตรา ๑๙๐ ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือจะแก้ไขเพิ่มเติม ก็ไม่ได้ทำให้เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ เพราะความรับผิดชอบของรัฐบาลก็ยังคงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอยู่ดี อีกทั้งการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลก็สามารถถูกตรวจสอบถ่วงดุลได้โดยสมาชิกรัฐสภา ฝ่ายค้าน องค์กร หรือประชาชน หากมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายได้อยู่แล้ว

กรณีที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง โดยเพิ่มคำว่า “โดยชัดแจ้ง” นั้น ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การเพิ่มเติมข้อความดังกล่าว เพื่อให้มีความหมายที่ชัดเจนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้นเท่านั้น หากได้มีความหมายว่าฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาที่มีผลในเรื่องดังกล่าวโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเพิ่มมากขึ้นกว่าหลักการเดิมตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสี่ ยังบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ เพื่อให้องค์กรฝ่ายตุลาการได้ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในเรื่องดังกล่าว

ส่วนกรณีที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมจากความเดิมซึ่งบัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใด ... มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ...” เป็น “หนังสือสัญญาใด มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา...” เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาใดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นปัญหาในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร และเป็นผลให้กระบวนการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้า และเกิดความเสียหายแก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม สมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า มีผลให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารหลีกเลี่ยงการทำหนังสือสัญญากับนานาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศ ในลักษณะที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ โดยเลี่ยงไปกระทำในรูปแบบอื่นที่มีใช้การเปิดเสรีด้านการค้าหรือการลงทุน (FTA) นั้น เป็นเพียงการคาดการณ์เกี่ยวกับเหตุการณ์ในอนาคตของผู้ร้องเพียงฝ่ายเดียว ประกอบกับรัฐบาลไทยไม่มีอำนาจกำหนดประเภทหรือรูปแบบของหนังสือสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องเป็นไปตามความตกลงที่ได้กระทำด้วยการแสดงเจตนาระหว่างรัฐที่จะเป็นคู่สัญญาร่วมกันทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะดำเนินการทำหนังสือที่มีความสัมพันธ์ในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะผลโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายหรือโดยทางอ้อมประการใดแล้ว รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะพิจารณาดำเนินการตามกลไกและกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง เอกสารหลักฐานประกอบของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง พยานหลักฐานและสรรพเอกสารในสำนวนคดีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ ที่ศาลสั่งให้นำมาประกอบการพิจารณาคดีนี้แล้ว เห็นว่า คดีนี้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องไต่สวนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง จึงให้งดการไต่สวนและกำหนดประเด็นวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น คือ

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

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

ก่อนพิจารณาประเด็นดังกล่าว มีปัญหาต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญโดยคำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ประเทศที่นำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศ ล้วนมีวัตถุประสงค์และมุ่งหมายที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจอติปไตยซึ่งเป็นของประชาชนตามหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจที่แบ่งช่องทางการใช้อำนาจออกเป็น ๓ ทาง คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา การใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และการใช้อำนาจตุลาการทางศาล ดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้ มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”

จากหลักการดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องชอบธรรม

มีความเป็นอิสระและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองใดบิดเบือนการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากความชอบธรรมทุกรูปแบบ อีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองหยิบยกบทกฎหมายใดมาเป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุน คำจูน ในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องจากการใช้อำนาจนั้น ๆ

ถึงแม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากละเลยหลักนิติธรรมหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจกดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยไม่ฟังเหตุผลและปราศจากความชอบธรรม จะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร หากแต่จะกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการฝ่ายข้างมาก ขัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดแจ้ง ซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญนี้ได้รับการยืนยันมาโดยตลอดว่า จำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือนหรืออำนาจอำเภอใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยให้ตั้งมั่นอยู่บนหลักการแบ่งแยกและดุลคานการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจของปวงชนชาวไทย เพื่อให้แต่ละองค์กรหรือสถาบันการเมืองที่เป็นช่องทางแห่งการใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ในสถานะที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อพิทักษ์และคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ได้อย่างเหมาะสม มิใช่แบ่งแยกให้เป็นพื้นที่อิสระของแต่ละฝ่ายที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้ เพราะหากปล่อยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลแล้ว ย่อมเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดความเสียหายและนำพาประเทศชาติให้เกิดเสื่อมโทรมลง เพราะความผิดหลงและมั่วเมาในอำนาจของผู้ถืออำนาจรัฐ

ในการนี้อาจกล่าวได้ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล ล้วนถูกจัดตั้งขึ้นหรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จึงต้องถูกจำกัดขอบเขตทั้งในด้านกระบวนการและเนื้อหา กรณีจึงมีผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายเหล่านี้ไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้นำหลักนิติธรรมมากำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่าย ทุกองค์กร และทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่า นอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจและ

ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อย เพื่อหยิบยกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ ท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวมย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวาทบาทหมางและแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงระหว่างประชาชน และย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งหมายถึง “รัฐธรรมนูญนี้” ตามนัยมาตรา ๖๘ นั้นเอง การใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณีจึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริตย่อมมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นมิได้ เพราะมิเช่นนั้น จะทำให้บรรดาสุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ให้ไปตกอยู่แก่บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม

หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝงหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนืออบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภา กิติ คณะรัฐมนตรี กิติ ศาล กิติ รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ กิติ จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

ส่วนหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน มิใช่การปกครองตามแนวคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีใช้การปกครองที่อ้างอิงแต่เพียงฐานอำนาจที่มาจาก การชนะเลิศตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังมีองค์ประกอบสำคัญอีกหลายประการ การที่องค์กรหรือสถาบันการเมือง ในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐ มักจะอ้างอยู่เสมอว่า ตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่กลับนำแนวความคิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาปฏิบัติ หาใช่วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยส่วนรวมภายใต้หลักนิติธรรมไม่ เนื่องจากประชาธิปไตยมิได้หมายถึงเพียงการได้รับเลือกตั้งหรือชนะการเลือกตั้งของฝ่ายการเมืองเท่านั้น เพราะเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียงสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละครั้งเท่านั้น หาใช่เป็นเหตุให้ตัวแทนใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักนิติธรรม แต่อย่างใด

ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะทำให้อิทธิพลและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับการธำรงและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ที่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ประกอบมาตรา ๒๗ ที่ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง เมื่อพิจารณาโดยตลอดแล้ว เห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดได้กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การปิดอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และการกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และการกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง พร้อมเอกสารประกอบในสำนวน ดังนี้

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗) ขึ้นมาพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการรวมกันไปกับ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) โดยจะใช้เวลาอภิปรายทั้งหมด ๓๘ ชั่วโมง ตามที่คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน และคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา (วิปสามฝ่าย) ได้ตกลงร่วมกันไว้ การประชุมอภิปรายดำเนินมาจนกระทั่งเวลา ๒๓.๔๕ นาฬิกา ของวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๖ ขณะที่เหลือเวลาอภิปรายอีกกว่า ๘ ชั่วโมง นายไพบูลย์ จำปาพันธ์ สมาชิกวุฒิสภา ได้เสนอญัตติเพื่อขอปิดอภิปราย มีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ทักท้วงเพื่อขอทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สมบูรณ์ และชี้แจงว่าไม่สามารถปิดอภิปรายได้ แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งปิดอภิปรายและให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ โดยวิธีการเรียกชื่อตามลำดับอักษรเพื่อให้ออกเสียงลงคะแนนในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับ ต่อมาในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๐๒.๐๐ นาฬิกา หลังจากที่ประชุมได้รับหลักการในวาระที่หนึ่งและตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๓ ฉบับ ดังกล่าวแล้ว นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง สมาชิกวุฒิสภา ได้เสนอญัตติขอให้กำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๓ ฉบับ ภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ แต่นายอรรถพร พลบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอญัตติขอให้กำหนดเวลาการแปรญัตติภายใน ๖๐ วัน ภายหลังจากการอภิปรายผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ตรวจสอบองค์ประชุม ปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้วินิจฉัยให้กำหนดเวลาการแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ ต่อมาในการประชุมวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้ดำเนินการเพื่อขอมติที่ประชุมเกี่ยวกับกำหนดเวลาการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๓ ฉบับ ดังกล่าว โดยที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่มีมติเห็นด้วยกับกำหนดวันแปรญัตติ ๑๕ วัน นับจากวันที่รัฐสภามีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือนับแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาแก้ไขก็ตาม หากแต่กระบวนการพิจารณาแก้ไขในเรื่องที่สำคัญดังกล่าวย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ดำเนินการด้วยความโปร่งใส คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ

เป็นสำคัญ มิใช่มุ่งแต่จะแก้ไขเพื่อแก้ปัญหาให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถทำข้อตกลงผูกพันกับนานาประเทศได้สะดวกราบรื่น โดยไม่คำนึงถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภา รวมถึงประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นได้ทุกแง่มุม เพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องรับฟังและนำความเห็นของบรรดาสมาชิกรัฐสภาและประชาชนไปประมวลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เสียงข้างมากจะต้องรับฟังเสียงข้างน้อย และไม่อาจละเลยสิทธิประโยชน์ที่จะต้องจัดสรรให้แก่ฝ่ายข้างน้อยอย่างเป็นธรรม หากเสียงข้างมากใช้ความได้เปรียบจากการถือเสียงข้างมาก กระทำโดยไม่รับฟังความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย หรือรับฟังความเห็นเพียงเพื่อให้เป็นแบบพิธีเท่านั้น การถืออำนาจตามเสียงข้างมากโดยไม่เคารพต่อความเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยดังกล่าว ย่อมกลายเป็นเผด็จการรูปแบบหนึ่ง ที่เรียกว่าเผด็จการโดยเสียงข้างมากหรือเผด็จการทางรัฐสภา อันเป็นรูปแบบของการปกครองซึ่งขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นการทำลายสารัตถะและความชอบธรรมของกระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากตัวแทนของปวงชนชาวไทยโดยรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน

(๑) การปิดการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเพื่อเป็นการนำเสนอความเห็นและให้เหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายหรือเหตุผลที่อาจโต้แย้งการบัญญัติกฎหมายนั้น ความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะมีผลต่อการโน้มน้าวหรือการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ ในการที่จะลงมติเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพราะจะมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นยังคงได้รับการพิจารณาต่อไปในวาระที่สองและวาระที่สาม หรือต้องตกไปเพราะมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น ความเห็นและเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเพื่อให้การพิจารณาของรัฐสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ

มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและรับฟังความเห็น และเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาอย่างทั่วถึง แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานรัฐสภาและ แม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่รับฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย ส่วนที่ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า การอภิปรายในวาระที่หนึ่ง มีการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ที่มีลักษณะวนเวียน ซ้ำประเด็น และใช้เวลาพอสมควรเพียงพอที่จะลงมติในประเด็นเรื่องนั้นได้แล้ว นั้น เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า จะใช้เวลาอภิปรายทั้งหมด ๓๘ ชั่วโมง แต่ในขณะที่มีการปิดอภิปรายนั้น การอภิปรายยังไม่ครบตามกำหนดเวลาที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ แจ้งต่อที่ประชุม และสมาชิกรัฐสภาที่จะทำหน้าที่ อภิปรายต่อไป เป็นสมาชิกรัฐสภาฝ่ายข้างน้อย โดยความเห็นและเหตุผลอาจจะแตกต่างจากความคิดเห็น ของสมาชิกรัฐสภาฝ่ายข้างมาก ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ ในการตัดสินใจออกเสียง ลงคะแนนว่าจะรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นหรือไม่ คำชี้แจงของผู้ถูกร้องในประเด็นนี้ จึงฟังไม่ขึ้น ดังนั้น การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบ เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมากโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัด ต่อหลักนิติธรรม จึงเห็นว่า การปิดอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง

(๒) การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญ เพราะย่อมมีผลกระทบต่อการเมืองการปกครองประเทศ หรืออาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยให้รัฐสภาประชุมร่วมกันก็เพื่อให้สมาชิกรัฐสภา ได้มีส่วนร่วมทั้งในเรื่องการแสดงความคิดเห็น การอภิปรายให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งการเสนอ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

และหลักการดังกล่าวรัฐสภาก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญดังที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ ที่กำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นกรรมาธิการ หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นควรแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการ การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงมีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การที่สมาชิกรัฐสภาได้มีโอกาสเสนอคำแปรญัตติก็จะมีผลให้มีสิทธิเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการ เกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น หากคณะกรรมาธิการ มีมติใด ๆ เกี่ยวกับคำแปรญัตติดังกล่าว และสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอคำแปรญัตติไม่เห็นด้วย ก็มีสิทธิ ที่จะสงวนคำแปรญัตติในข้อนั้นไว้ เพื่ออภิปรายชี้แจงต่อที่ประชุมรัฐสภาและขอให้รัฐสภาลงมติวินิจฉัยต่อไป ดังนั้น การแปรญัตติจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอย่างยิ่ง โดยสภาพแห่งการแปรญัตติจึงจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบ ระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นเอกสิทธิ์ในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การนับระยะเวลาในการแปรญัตติย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลา ขอแปรญัตติเพียง ๑ วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อสภาพแห่งการทำหน้าที่และเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ทั้งยังขัดแย้งต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง จึงเห็นว่า การกำหนดเวลาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในคดีนี้ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

(๓) การพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ในวาระที่สอง มาตรา ๓ เป็นรายวรรค ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา มีความมุ่งหมายเพื่อให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง ชั้นเรียงลำดับมาตรา

เป็นไปอย่างมีลำดับขั้นตอน มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้มีความขัดแย้งกันของเนื้อหา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้เริ่มพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ และเรียงตามลำดับมาตรา การที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาลงมติรายวรรคในมาตราที่มีหลายวรรค โดยไม่ข้ามมาตรา นอกจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาไม่ได้บัญญัติและกำหนดห้ามไว้แล้ว ยังเห็นว่าย่อมเกิดผลดีต่อการพิจารณาในมาตราดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น ทำให้เนื้อหาของร่างและของมาตราดังกล่าวมีความเชื่อมโยงและไม่ขัดแย้งกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการพิจารณามาตราที่มีเนื้อหาหลายวรรค ดังเช่นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ การพิจารณาลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓ เป็นรายวรรค ไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ และข้อ ๑๐๑ และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ และคำชี้แจงของผู้ถูกร้อง ในประเด็นนี้ฟังขึ้น

ปัญหาที่ต้องพิจารณาในประเด็นที่สองมีว่า การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผู้ร้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น มีเนื้อหาสาระสำคัญเป็นการแก้ไขอำนาจของรัฐสภาในการตรวจสอบการทำหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร และตัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายประเด็น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญยิ่ง กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยทรงใช้อำนาจนั้นทางคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ตามนัยแห่งมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจในการทำหนังสือสัญญาจึงเป็นอำนาจอันสำคัญยิ่งที่คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจำต้องตระหนัก และประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม และโดยที่หลักการของการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศนั้น

ได้ถูกบัญญัติเริ่มแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ หลังจากนั้น ได้คงหลักการและเนื้อหาเดิมเรื่อยมา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาในหลายประการ กล่าวคือ การเพิ่มเติมประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างสำคัญเหล่านั้น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ อีกทั้งเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้สัตยาบันหรือโดยวิธีการอื่นเพื่อให้มีผลผูกพันประเทศชาตินั้น คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นด้วย โดยมีเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ คือ กำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบรัฐสภา และเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การทำหนังสือสัญญากับนานาชาติ โดยยังคงหลักการที่ให้การทำสนธิสัญญา หรือสัญญาอื่นระหว่างประเทศไทยกับนานาชาติ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ และกำหนดให้การทำสนธิสัญญา หรือหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญจะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน และภายหลังการเจรจาหรือก่อนลงนามในหนังสือสัญญา ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกด้วย นอกจากนี้ยังต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการ และต้องให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศ

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการทำหนังสือสัญญากับนานาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศนั้นก็เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรอบคอบในการดำเนินการ โดยเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความอยู่รอดและผลประโยชน์สำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาสงเคราะห์ อาณาเขต หรือพื้นที่ที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การค้า การลงทุน หรืองบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้เรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นประเด็นที่กระทบต่อ

ประโยชน์สาธารณะโดยรวมของประเทศ อันกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของมหาชน ซึ่งหากดำเนินการผิดพลาดจะมีผลผูกพันระยะยาวและยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ เพราะเป็นกรณีที่เป็นความผูกพันกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และฟังความคิดเห็นของประชาชนให้รอบคอบก่อน จึงจะดำเนินการได้

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องสำคัญดังกล่าว ก็เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยความโปร่งใส รอบคอบ และตรวจสอบได้ ด้วยการให้คณะรัฐมนตรีแถลงเหตุผลที่จะดำเนินการให้สาธารณชนรับทราบ และรับฟังความคิดเห็นจากรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีความหลากหลายในสาขาอาชีพ ที่จะให้ความคิดเห็นในหลายแง่มุม เพื่อให้มีการนำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน อันจะนำไปสู่ข้อยุติที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างแท้จริง และยังให้ประชาชนได้มีโอกาสตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล อันเป็นการให้สิทธิโดยตรงแก่ประชาชนที่ควรมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญเช่นนี้ นอกจากนี้ ยังเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจไปโดยพลการ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว ในการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ซึ่งล่อแหลมและสุมเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายกับประโยชน์ของประเทศโดยรวมได้

ความเป็นรัฐประกอบด้วย ดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล องค์ประกอบของรัฐทั้งสี่ประการนี้ มีความสำคัญเท่าเทียมกัน ถ้ารัฐใดขาดองค์ประกอบในข้อใดข้อหนึ่งแม้เพียงองค์ประกอบเดียวก็ตาม ย่อมถือว่าขาดคุณสมบัติของความเป็นรัฐโดยสิ้นเชิง การทำหนังสือสัญญาโดยคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนรัฐเมื่อคณะรัฐมนตรีแสดงเจตนาทำหนังสือสัญญา ย่อมมีผลผูกพันรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ หากการทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญต่อประเทศและต่อความเป็นรัฐ อาจมีผลกระทบต่อดินแดนและอำนาจอธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจและความชอบธรรมในเบื้องต้นของคณะรัฐมนตรีในการลงนามในหนังสือสัญญากับนานาประเทศว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนแล้ว อีกทั้งเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามหลักการปกครองแบบรัฐสภา

การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญโดยเพิ่มคำว่า “โดยชัดแจ้ง” ต่อท้ายประเภทหนังสือสัญญาต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ก่อให้เกิดอำนาจตีความแก่คณะรัฐมนตรีโดยอาจตีความอย่างแคบหรือการตีความอย่างจำกัดความ เพื่อให้หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และการมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นมีจำนวนน้อยที่สุด จึงเป็นการลิดรอนอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติให้ลดน้อยถอยลงไป และเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีให้เพิ่มมากขึ้น การกระทำดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกตุลาการอำนาจและการรักษาดุลยภาพระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่คณะรัฐมนตรีในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ อีกทั้งหากจะแปลความให้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ต้องปรากฏบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยชัดแจ้ง ก็จะไม่เกิดผลในทางป้องกันให้รอบคอบรัดกุมเสียก่อน ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญยิ่งดังกล่าวนั้น ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปลงนามให้มีผลผูกพันประเทศ ซึ่งจะเกิดปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขตามมาภายหลังได้

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ จะบัญญัติไม่ชัดเจนในเรื่อง “หนังสือสัญญาใด ... มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ” แต่ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยให้มีกฎหมายกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาและกรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าวไว้แล้ว เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนและความไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ มีเจตนารมณ์ที่สำคัญเพื่อต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ในการเจรจาของคณะรัฐมนตรีด้านการค้าและการลงทุน อันมีผลกระทบโดยตรงต่อข้อได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้หนังสือสัญญาเหล่านี้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม

การที่ผู้ถูกร้องร่วมกันแก้ไขถ้อยคำโดยตัดคำว่า “หนังสือสัญญาใด ... มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ...” ออกไป โดยมีเหตุผลว่าการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร และเป็นผลให้กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้าและเกิดความเสียหายแก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น เห็นว่า หลักการและเหตุผลตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกร้องปราศจากน้ำหนักและไม่อาจนำมาอ้างได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๔ ได้แก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนและความไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีไปแล้ว โดยการที่ให้มีความหมายกำหนดประเภท กรอบเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าวได้ แต่ในปัจจุบันก็ได้มีการตรากฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาผลกระทบต่อที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าทำให้กระบวนการในการทำความตกลงระหว่างประเทศล่าช้ากับการที่ประชาชนอาจต้องได้รับความเสียหายและประโยชน์ของประเทศชาติที่ต้องสูญเสียไป หากคณะรัฐมนตรีไปทำความตกลงระหว่างประเทศตามอำเภอใจ หรือปราศจากการตรวจสอบและมีส่วนร่วมของรัฐสภาและประชาชน ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดได้ว่าผลประการหลังย่อมเป็นที่เสียหายแก่ประเทศมากกว่า โดยอาจนำพาประเทศไปสู่การสูญเสียความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมและมีผลกระทบต่อการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อันเป็นผลให้ประชาชนต้องแบกรับภาระดังกล่าวอย่างไม่มีทางจะแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้

ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ จึงเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เหลือเพียงอำนาจตรวจสอบหนังสือสัญญาใดที่มีบทให้เปิดเสรีด้านการค้า การลงทุน เท่านั้น และเพิ่มอำนาจให้คณะรัฐมนตรีในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญในประการอื่นทั้งหมด

ซึ่งในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเรียกชื่อหนังสือสัญญาเหล่านี้เป็นอย่างอื่น เช่น หนังสือสัญญาหรือความตกลง ความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น จึงเป็นการทำลายดุลยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจ การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง อันเป็นการกระทำเพื่อให้บุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภา เกี่ยวกับหนังสือสัญญาดังกล่าวนั้น โดยคณะรัฐมนตรีต้องเสนอกองการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรี ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญา หรือการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีนำกองการเจรจาเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบก่อน เป็นการกำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นตัวแทนของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยได้ตรวจสอบการทำงานที่ของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการจัดทำหนังสือสัญญาเหล่านั้น มีความสำคัญผูกพันประเทศ ข้อมูลการทำสัญญา หรือกองการเจรจาจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่ง ที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงและขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อเป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดเนื้อหาในบทบัญญัติวรรคดังกล่าว เป็นการลดทอนอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ จึงเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตาม วิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

เมื่อพิจารณาการกระทำของผู้ถูกร้องซึ่งทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมายถึง การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ โดยมีเจตนาเพื่อเพิ่มอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การ ระหว่างประเทศให้ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยบุคคลส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ให้มีอำนาจมากขึ้นโดยปราศจากการตรวจสอบ จึงถือว่าไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

แต่เป็นการกระทำเพียงเพื่อความสะดวกของบุคคลเหล่านั้น การกระทำของผู้ถูกร้องจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ในการรับฟังข้อมูล ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาอันมีความสำคัญก่อนที่หนังสือสัญญาดังกล่าวจะมีผลผูกพันตนด้วย อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับให้ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาวิชาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหาร ได้รับทราบข้อมูลจากประชาชนและภาคเอกชนเพื่อนำไปวิเคราะห์และกำหนดเงื่อนไขต่อรองกับประเทศคู่สัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตัดเนื้อหาที่ให้สิทธิประชาชนในการรับฟังข้อมูล ตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็น ในการจัดทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งตัดสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันประเทศ เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและทำลายความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๘๗ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมากกว่า การพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดในคดีนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และการที่ผู้ถูกร้องร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๑๒๒ อันเป็น

การกระทำการเพื่อให้บุคคลหรือคณะบุคคลได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

นายจรูญ อินทจาร
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายซัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอุรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิตินนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ