



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๐ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย

นายอนุกุล ลัญฉิตติเสรี

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

ผู้จัดการ

นางสาวขวัญเรือน สังข์ประไพ

เจริญญิก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวทัศนีย์ สมมิตร

นายพรชัย แวนแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นายสุชานินทร์ อินทาปัจ

พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ชาวสำอางค์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ

ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasam@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

บทบรรณาธิการ



การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ เป็นเรื่องที่กำลังถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ทุกฝ่ายต่างตื่นตัวเพื่อเตรียมพร้อมกับเรื่องดังกล่าว รัฐสภาไทยก็เช่นเดียวกัน ในฐานะที่เป็นองค์กรด้านนิติบัญญัติ ได้มีการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมาย โดยเร่งสร้างองค์ความรู้ในด้านการพัฒนากฎหมายที่มาจากองค์กรภูมิภาค (อาเซียน) และผลของกฎหมายที่จะส่งผลในระดับภูมิภาค รวมทั้งพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายเพื่อเชื่อมโยงถึงการพัฒนากฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนและการปรับตัวของประเทศสมาชิกซึ่งจะรวมถึงการสร้างสอดคล้องทางกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน นอกจากนี้ ยังมีแผนดำเนินการพัฒนาข้าราชการเพื่อเตรียมความพร้อมสู่การทำงานในการเป็นประชาคมอาเซียนในอีก ๓ ปี ข้างหน้า

รัฐสภาสารฉบับนี้ จึงได้นำเสนอบทความวิจัย เรื่อง **“พัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับผลกระทบต่อไทย”** เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนใน ๔ ประเด็นที่สำคัญ คือ ๑) พัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับผลกระทบต่อไทย ๒) องค์ประกอบที่ส่งเสริมและเหนี่ยวนำการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย ๓) รูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจของอาเซียนที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย และ ๔) ผลกระทบและโอกาสที่ไทยจะได้รับหลังเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ซึ่งทั้ง ๔ ประเด็นดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับตัวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทยต่อไป

บทความเรื่องต่อมา **“ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการเมืองไทย”** มีเนื้อหาที่ต้องการนำเสนอแนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และกรณีประเทศไทยว่าเรามีสภาพของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนกันอย่างไร ตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง และสมควรสร้างสรรค์ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนต่อไปอย่างไร

บทความเรื่องสุดท้าย ได้แก่ **“การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ บุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ”** ที่มีประเด็นสำคัญ คือ หากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของปวงชน ไม่เห็นด้วย

กับแนวบรรทัดฐานการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความชัดเจนได้หรือไม่ โดยยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก และการแก้ไขหรือกลับแนวคำตัดสินของศาลโดยการใช้ออกาสในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือกลับแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญไม่เห็นพ้องด้วยกับแนวคำตัดสินดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท แต่อำนาจตุลาการก็หาใช้อำนาจที่ไม่อาจถ่วงดุลได้ มิฉะนั้นจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ให้มีความชัดเจนได้ โดยการแก้ไขนี้ต้องเป็นไปด้วยเจตนาสุจริตที่หวังถ่วงดุลอำนาจตุลาการ และเป็นการแก้ไขเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เช่นใด ทั้งนี้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมนี้จะไม่ผลกระทบต่อกำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่ได้ตัดสินไปแล้ว

รัฐสภาสารฉบับส่งท้ายปี ๒๕๕๕ ฉบับนี้ กองบรรณาธิการได้พยายามคัดสรรบทความให้มีความหลากหลาย น่าสนใจ และทันต่อเหตุการณ์ เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ เกี่ยวกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย หวังว่าผู้อ่านจะสนใจและติดตามอ่านรัฐสภาสารต่อไป แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้าในปี ๒๕๕๖

บรรณาธิการรัฐสภาสาร

สารบัญ

พัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับผลกระทบต่อไทย ๙

รศ. วราภรณ์ สุตปานนท์

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในระบบการเมืองไทย ๕๐

ดร. ไชยศัย สุทธาเวช

ดร. ภัฏพร คงสุภาพศิริ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำวินิจฉัย
ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ บุคคลมีสิทธิยื่นคำร้อง
พิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ๕๗

รศ. มานิตย์ อุมปา



ถวายชัยเฉลิมพระชนม์มงคลธิษฐาน ๕ ธันวาคม ๒๕๕๕

แปดสิบห้าปีกาลที่ผ่านผัน
ทุกทิวพาราตรีเพชรเลิศแจรง
บารมีที่เรือรองผ่องประภัส
ไม่เสื่อมถีนดินแดนใดในปฤพ
ทุกนาทิตีโคมทองส่องพิภพ
เป็นสุริย์ศรีแห่งชีวาประชาไทย
ปณิธานสถานความดีพลีเบื้องบาท
ลุดประกายฉายความรั้คูชีวิต

เอกตาวันดวงโรจน์ซึ่งโชติแสง
ไม่แห้งแล้งแสงเมตตาส่องชาติ
ทั่วแหล่งหล้ารับจาร์สิริศมี
ทรงปราณีทุกเชื้อชาติศาสน์เกริกไกร
มิสยบอุปสรรคหนักเพียงไหน
ทุกสิบหกล้านดวงใจไทยอุทิศ
ตอบพระราชจริยวัตรพระราชกิจ
นฤมิตรรั้ทราหมันกตัญญูตา

ศุภฤกษ์เบิกวันพ่อแห่งชาติ
สมเด็จพระนวมินทร์ปิ่นฉัตร
พระคือพ่อแห่งแผ่นดินรินความรัก
หกสิบหกปีของครองปถุภิน
มันพระราชปณิธานบันดาลสุข
ทุกก้าวบาทหยาดเย็นเป็นฝนพรำ
คราใดที่ทวยประชานิรลุข
ยามประชาเคว้งคว้างหว่างชีวิต
ทั่วโลกลนี้จะหาได้ที่ไหนบ้าง
เพราะพระองค์คือราชาแห่งราชา
กว่าสี่พันสามร้อยโครงการหลวง
หลายองค์กรน้อมเกล้าฯ ถวายชัย
เฉลิมพระชนมพรรษามหาราช
เชิญคุณพระรัตนตรัยดลบันดาล
ทุกทิพาราตรีกาลสร้าญรีน
เป็นปิ่นฉัตรอาณาจักรหลักนาคร
ไทยทุกคนบนถิ่นแผ่นดินนี้
เป็นลูกหนึ่งภูมดินทร์หนึ่งวิญญาณ
พระเสโททวมพระพักตร์ประจักษ์แล้ว
ควรไทยรักสามัคคีมีกลมเกลียว

ทวยไทยราษฎร์ซึ่งพระคุณอ่อนเกล้า
เลิศสมญา “ภูมิพลังแห่งแผ่นดิน”
ชนทั้งหล้าล้วนประจักษ์พระทัยถวิล
พระประสาทหลากหลายศาสตร์ศิลป์รัตนศธรรม
ทรงงานหนักดับเข็ญทุกข์เข้าคำ
น้ำพระทัยเดียบน้อมฤต
พระดับทุกข์ท่วมทันพันวิกฤต
พระปลดปลิดสิ้นเหตุท้อทรม
เหนือเกล้าฯ อย่างภูวไนยอย่าใฝ่หา
เทศทั่วหล้าเฉลิมพระยศปรากฏไกล
บรรลุล่วงผองพลสุขสุดได้
ความสำเร็จยิ่งใหญ่ทุกโครงการ
ไทยทั้งชาติอัญชลิตอธิษฐาน
แต่ภูบาลสรรพ์พิสิฐพิพิธพร
พระชนมย์นเจตจรัสประภัสสร
คุ้มครองหล้าสถาวรจิรัฐติกาล
คือน้องพี่ที่พึงรักสมัครสมาน
หนึ่งร่มโพธิสมภารภูบาลเดียว
เป็นป่านแก้วร้อยใจไทยแน่นเหนียว
จิตเกาะเกี่ยวเป็นหนึ่งในไทยไปนิรันดร์

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณาธิการรัฐสภาสาร
นายประยอม ของทอง ศิลปินแห่งชาติ ร้อยกรอง



พัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กับผลกระทบต่อไทย

รศ. วราภรณ์ จุลปานนท์ *

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องพัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับผลกระทบต่อไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (๑) พัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับผลกระทบต่อไทย ตลอดจนการดำเนินการของไทยในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้บรรลุผลตามเป้าหมายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ (๒) องค์ประกอบที่ส่งเสริมและเหนี่ยวนำการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย (๓) รูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจของอาเซียนที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย (๔) ผลกระทบและโอกาสที่ไทยจะได้รับหลังเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๐๑๕ การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสาร เก็บรวบรวมข้อมูลสนามด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key-informants) และการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ ผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

* อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ของไทย รวมทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ ดังนี้

(๑) อาเซียนเริ่มต้นบูรณาการเศรษฐกิจในกรอบเขตการค้าเสรีเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๒ และกำหนดจะเป็น “ตลาดเดียว” ใน ค.ศ. ๒๐๑๕ ส่วนการดำเนินการของไทยในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้บรรลุผลตามเป้าหมายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ รัฐบาลไทยได้ให้กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักแห่งชาติในการประสานงานและติดตามการดำเนินงานดังกล่าวไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (๒) องค์ประกอบที่ส่งเสริมและเหนี่ยวนำการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย มีดังนี้ องค์ประกอบที่ส่งเสริมการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย ได้แก่ กฎบัตรอาเซียน AEC Blueprint นโยบายภาครัฐ งบประมาณ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางของชาติที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และศักยภาพที่มีอยู่ในอาเซียนเอง ส่วนองค์ประกอบที่เหนี่ยวนำ ได้แก่ ผลประโยชน์ของชาติสมาชิกอาเซียน กฎหมายภายในชาติ ปัญหาการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนความไม่พร้อมของทรัพยากรมนุษย์ (๓) รูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจของอาเซียนเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมไทย คือ รูปแบบเขตการค้าเสรี รูปแบบตลาดเดี่ยวยังเปิดเสรีไม่สมบูรณ์ (๔) ผลกระทบและโอกาสที่ไทยจะได้รับหลังเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕ คือ ปริมาณการค้า การบริการของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน จะขยายตัวมากขึ้น จากการลดภาษี การเปิดเสรีด้านการค้าสินค้า การบริการ และการลงทุน นักลงทุนและผู้ส่งออกจะมีโอกาสในการเข้าถึงตลาดและย้ายฐานการผลิตที่กว้างขึ้น การส่งออกสินค้าสะดวกขึ้นผ่านระบบ Asean Single Window นอกจากนี้ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะเป็นโอกาสของไทยที่จะปรับตัวด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การบริหารงานอาเซียน โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ สนองตอบการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจการค้าทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก (๕) ข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนนโยบายที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ การที่ไทยต้องเร่งปรับกฎเกณฑ์ภายในให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์การเปิดเสรีของอาเซียน ตลอดจนการเร่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านเศรษฐกิจต่างประเทศ ตลอดจนทักษะด้านภาษาอังกฤษ และภาษาอาเซียน เพื่อให้ “วิสัยทัศน์เดียว อัตลักษณ์เดียว ประชาคมเดียว” เป็นจริงและเพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงภายในภูมิภาค และเพื่อที่อาเซียนจะได้เป็นแกนกลางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมด้านความร่วมมือในภูมิภาคเอเชีย

คำสำคัญ : ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การบูรณาการเศรษฐกิจ อาเซียนตลาดเดียว ภูมิภาคนิยม ผลกระทบต่อไทย

ABSTRACT

This dissertation investigates (1) Development of ASEAN Economic Community and its impacts on Thailand, Thailand's realization of Asean Economic Community by 2015. Also considered are (2) the supporting and hindering factors of the realization of Asean Economic Community. (3) Asean Economic Integration Model and its impact on Thailand's social and economic change. Finally, (4) Thailand's impacts and opportunities after the realization of Asean Economic Community by 2015. In this qualitative research investigation, the researcher collected data by conducting in-depth interviews with key informants. And in the course of gathering data, the researcher engaged in both participatory and non-participatory observation. (1) Asean established economic integration or "Free Trade Area-FTA" in 1992. And "Common market" to be realised by 2015. Department of International Trade Negotiation is the Asean Economic Community Coordinating Agency who conduct and pursuit Thailand's AEC realization of Thailand. (2) In investigating the factors supporting and hindering Thailand's realization of Asean Economic Community, the researcher found that:- Supporting factors are Asean Charter, Asean Economic Community Blueprint, Thailand's Policy, Budget, Department of International Trade Negotiation (AEC National Coordinating Agency), World's political and economic change; and Asean's strength. It was also found that the adverse factors are National interest of each Asean member National law, Coordination's problem in Public sector; and Human resource's inefficiencies (3) Asean Economic Integration model and its impact on Thailand's social and economic change are: Free Trade Area, Common Market (4) Thailand's impact and opportunities after the realization of Asean Economic Community by 2015 are growing product and services in domestic and Asean market, increasing opportunities of thai investors to invest in other Asean countries, facilitation of good exportation by using "Asean Single Window". The realization of Asean Economic Community also give great opportunities to Thailand to reform economic rule, to develop education and human resources, and to Asean's administration. (5) On the basis of this investigation, the researcher would like to give the suggestions in term of changing

policy concerning reforming internal rule in according to Asean’s rule, developing human resources to realize “One Vision, One Identity, One Community” and to position Thailand as a center of Asean’s connectivity in order to centralize Asean as a core of Free trade Area in regional Architecture in Asia.

ความสำคัญของปัญหา

การบูรณาการเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคหรือ Regional Economic Integration เป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาประเทศตามกระแสหลัก หลายภูมิภาคนอกอาเซียนเคยมีประสบการณ์ด้านนี้มาก่อน เช่น ยุโรปตะวันตก เห็นได้จากสหภาพยุโรปที่ใช้แนวทางนี้ในการสร้างพลังร่วมเพื่อฟื้นฟูบูรณาการภูมิภาคภายหลังความสูญเสียจากสงครามโลกทั้งสองครั้ง และประสบความสำเร็จจนสามารถจัดตั้งเป็นสหภาพการเงิน หรือเขตยูโร ซึ่งส่วนใหญ่ของประเทศสมาชิกต่างใช้เงินตราสกุลเดียวกันแล้ว ตลอดจนมีการใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ทางการค้าร่วมกันทั้งภายในและภายนอกทวีปหรือในภูมิภาคแอฟริกาซึ่งเป็นภูมิภาคที่กว้างใหญ่แต่ละอนุภูมิภาคในทวีปนี้ก็ต่างใช้แนวทางบูรณาการเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการเศรษฐกิจเพื่อแอฟริกาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic Commission for African-UNECA) ในต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เห็นได้จากการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจส่วนภูมิภาค (อนุภูมิภาค) จำนวนมากในทวีป เช่น ประชาคมเศรษฐกิจของรัฐแอฟริกากลาง (Economic Community of Central African States-ECCAS) ประชาคมเศรษฐกิจของประเทศแถบทะเลใหญ่ (Economic Community of Great Lakes Countries-CEPGL) ประชาคมเศรษฐกิจแห่งรัฐแอฟริกันตะวันตก (Economic Community of West African States-ECOWAS) สหภาพศุลกากรแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Custom Union-SACU) และล่าสุดในระดับทวีปรัฐ ๕๓ รัฐในแอฟริกาได้จัดตั้งสหภาพแอฟริกา (African Union-AU) เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาและฟื้นฟูทวีปเพื่อรองรับการบูรณาการเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคต่อไป ซึ่งประสบการณ์และความสำเร็จของการบูรณาการเศรษฐกิจในแอฟริกาแตกต่างจากภูมิภาคยุโรปตะวันตก เพราะอุปสรรคด้านโครงสร้างพื้นฐาน การขาดแคลนเงินตรา การขาดความรู้ความชำนาญของทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนปัญหาด้านการเป็นสมาชิกในกลุ่มภูมิภาคทับซ้อน แต่สิ่งที่ชัดเจนก็คือทุกภูมิภาคในแอฟริกาต่างได้พยายามดำเนินการในกรอบบูรณาการเศรษฐกิจแล้วทั้งสิ้น นอกจากนี้ ภูมิภาคสำคัญอย่างอเมริกาได้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรี

อเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement-NAFTA) ในทศวรรษ ๑๙๙๐ ที่รวม แคนาดา เม็กซิโก สหรัฐฯ เข้าด้วยกัน นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังมีจุดประสงค์จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาที่ประกอบด้วยประเทศในภูมิภาคอเมริกาทั่วทวีปทั้งอเมริกาเหนือ กลาง และละตินอเมริกาอีกด้วย ขณะเดียวกันละตินอเมริกาก็มีพัฒนาการในเรื่องนี้โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า การบูรณาการเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคเป็นแนวทางที่โดดเด่นที่แต่ละภูมิภาคต่างใช้เป็นแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจเพราะเชื่อว่าการลดอุปสรรคภาษีการค้าระหว่างกัน จะนำมาซึ่งการขยายตัวทางการค้าและช่วยให้ประชากรได้บริโภคสินค้าในราคาที่ถูกลง แต่สิ่งที่สำคัญกว่านั้นในทางการเมืองก็คือ เมื่อประเทศภายในภูมิภาคมีกฎเกณฑ์ทางการค้า เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ร่วมกันก็จะทำให้เกิดพลังต่อรองกับประเทศภายนอกภูมิภาคในทุกมิติ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประสบการณ์ด้านบูรณาการเศรษฐกิจในกรอบของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนมีจุดเริ่มต้นเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๒ ซึ่งเป็นช่วงที่สงครามเย็นเพิ่งยุติลง ไทย โดยนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีดำเนินบทบาทในการกระชับและเหนี่ยวยิ่งความร่วมมือระหว่างสมาชิกอาเซียนด้วยกัน เมื่อภัยคุกคามด้านคอมมิวนิสต์ยุติลง ดังนั้น เขตการค้าเสรีอาเซียน (Asean Free Trade Area-AFTA) จึงเป็นจุดหมายปลายทางจุดใหม่สำหรับความร่วมมือของอาเซียนในบริบทระหว่างประเทศที่เริ่มเบนประเด็นมาสู่การเปิดประเทศรับการค้า การลงทุนจากภายนอกมากขึ้นโดยใช้ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในกรอบภูมิภาคที่ลึกซึ้งขึ้นหรือที่เรียกว่า เป็นยุคที่ลัทธิภูมิภาคนิยมกำลังเฟื่องฟูอย่างยิ่งแม้ว่าการไปสู่จุดหมายของ AFTA ในกรอบของอาเซียนจะใช้เวลาถึง ๑๘ ปี (ค.ศ. ๑๙๙๒-๒๐๑๐) ในการเดินทางก็ตาม ซึ่งผลจากการผ่อนคลายนโยบายการค้าระหว่างกันก็ทำให้ปริมาณการค้าระหว่างสมาชิกอาเซียนเองขยายตัวมากขึ้น เห็นได้จากปริมาณการค้าไทย-อาเซียนมีปริมาณการค้ามากกว่าการค้ากับตลาดเดิม เช่น สหรัฐฯ หรือ ญี่ปุ่น ทั้งนี้ การบูรณาการเศรษฐกิจภายในอาเซียนมิได้ยุติแค่ AFTA แต่ยังมีแนวทางที่จะบูรณาการให้ลึกซึ้งมากขึ้นไปจนถึงระดับ “ตลาดเดียว” (single market) เห็นได้จากใน ค.ศ. ๒๐๐๒ สิงคโปร์ได้เสนอการจัดตั้ง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” ตามที่ปรากฏในปฏิญญาความร่วมมืออาเซียน II



ณ บาหลี อินโดนีเซีย เมื่อ ๗ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ เพื่อให้ก้าวทันพัฒนาการของระบบการค้าและการเมืองโลกที่มีแนวโน้มจะแบ่งเป็น ๗ ขั้วหลักตามทวีปคือ (๑) อเมริกาเหนือ (๒) ละตินอเมริกา (๓) สหภาพยุโรป (๔) รัสเซีย (๕) จีน (๖) เอเชียใต้ นำโดยอินเดีย ตลอดจน (๗) อาเซียน (Stiftung, 2009, p.3) นอกจากนี้ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๒ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ที่เซบู ฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ประกาศปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ให้ได้ภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ อันเป็นที่มาของการลงนามในกฎบัตรอาเซียนใน ค.ศ. ๒๐๐๘ เพื่อให้กระบวนการรวมกลุ่มของอาเซียนมีพื้นฐานทางกฎหมายรองรับ และมีพันธสัญญาต่อกันและเพื่อประสิทธิภาพของอาเซียนในการตอบรับปัญหาเผชิญหน้าใหม่ ๆ ตลอดจนส่งเสริมเอกภาพในการรวมตัวของประเทศสมาชิกไปสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งประชาคมนี้ประกอบไปด้วย ๓ ประชาคมหลักคือ ประชาคมการเมือง-ความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคม-วัฒนธรรม ทั้งนี้กฎบัตรอาเซียนในหมวดที่ ๑ ข้อ ๑ ได้ระบุความมุ่งประสงค์ของอาเซียนในส่วนที่เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนไว้ว่า “เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้า และการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงานที่มีทักษะไทยในฐานสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งอาเซียนมาแต่เริ่มต้นได้ให้ความสำคัญในการจัดตั้ง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” เป็นลำดับแรกมาโดยตลอด (ASEAN First Policy) คืออาเซียนต้องมาก่อนเนื่องจากเห็นว่าการรวมตัวอย่างแน่นแฟ้นของอาเซียนจะช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของอาเซียน รวมทั้งไทยในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ รวมทั้งช่วยสร้างอำนาจในการต่อรองในกรอบการเจรจาระดับภูมิภาคและพหุภาคีและพื้นฐานที่แข็งแกร่งนี้จะทำให้การเชื่อมโยงกับนานาชาติของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ๒๕๕๒, น. ๔๘) ดังนั้น พัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับผลกระทบต่อไทยจึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษาเพื่ออธิบายพัฒนาการด้านบูรณาการเศรษฐกิจของอาเซียน โดยเฉพาะองค์ประกอบที่ส่งเสริมหรือเหนี่ยวนำในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในส่วนของไทย ประโยชน์ที่ไทยจะได้รับหรือโอกาส อุปสรรคปัญหาหรือการทำทลายของไทย ตลอดจนรูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งรัฐสมาชิกอาเซียนต่างเลือกเป็นแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสนองตอบต่อกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเห็นว่าการบูรณาการเศรษฐกิจ

ส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการในการเสริมสร้างและขยายการติดต่อกันระดับโลกด้วยการเปิดเสรีด้านการค้า ทุน แรงงาน อย่างเข้มข้นจนทำให้พรมแดนของชาติที่มีอยู่เดิมลดความหมายลง (Kim, 2009, p. 1) ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการของไทยในอาเซียนเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างสอดคล้อง และเพื่อเป็นการเพิ่มพูนสถานะความแข็งแกร่ง (position of strength) ของไทยในอาเซียนตามบทบาทดั้งเดิม ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้มีบทบาทนำ อีกทั้งยังเป็นการขยายองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับสถานะของอาเซียนทั้งในบริบทของภูมิภาคและเวทีโลกต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาพัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและผลกระทบต่อไทย ตลอดจนการดำเนินการของไทยในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้บรรลุผลตามเป้าหมายภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕
๒. ศึกษาองค์ประกอบที่ส่งเสริมและเหนี่ยวนำการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย
๓. ศึกษารูปแบบของการบูรณาการเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคของอาเซียนไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย
๔. ศึกษาผลกระทบและโอกาสที่ไทยจะได้รับหลังเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนใน ค.ศ. ๒๐๑๕

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษานี้จักได้ทำการศึกษาพัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับผลกระทบต่อไทย ตลอดจนการดำเนินของไทยในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในรูปแบบ “ตลาดเดียว” ตามแผนการอาเซียนให้บรรลุผลภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ ซึ่งได้แก่ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ซึ่งจะประกอบด้วย ๕ องค์ประกอบสำคัญคือ ๑) การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี ๒) การเคลื่อนย้ายบริการอย่างเสรี ๓) การเคลื่อนย้ายการลงทุนอย่างเสรี ๔) การเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น และ ๕) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรี อีกทั้งยังศึกษาความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน การสร้างความเท่าเทียมกันในการ

พัฒนาเศรษฐกิจระหว่างสมาชิกอาเซียนและการบูรณาการเข้ากับประชาคมโลก ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วิธีดำเนินการวิจัย

การนำเสนอวิธีการวิจัยประกอบด้วย (๑) วิธีการศึกษา (๒) การศึกษาเอกสาร (๓) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (๔) แนวทางการสัมภาษณ์เจาะลึก (๕) การเก็บรวบรวมข้อมูล (๖) การวิเคราะห์ข้อมูล และการตีความ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ทำให้ได้ทราบถึงพัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ตลอดจนการดำเนินงานของไทยในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้บรรลุผลตามเป้าหมายอาเซียนภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕

๒. ทำให้ทราบถึงองค์ประกอบที่ส่งเสริมและเหนี่ยวรั้งของไทยในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๓. ทำให้ทราบถึงรูปแบบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม

๔. ทำให้ทราบถึงผลกระทบหรือผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ ตลอดจนโอกาสและการท้าทายที่ไทยต้องเผชิญ หลังเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๐๑๕

แนวคิด ทฤษฎีในการศึกษา การบูรณาการเศรษฐกิจ

สาเหตุสำคัญที่กระตุ้นให้นักวิชาการศึกษาปรากฏการณ์ในการบูรณาการเศรษฐกิจอย่างมากคือ การบูรณาการเศรษฐกิจในภูมิภาคยุโรปตะวันตก ได้แก่ การก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community-EEC) เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๗ และมีการจัดตั้งประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป (Euratom) ซึ่งเป็นองค์กรที่ขยายตัวมาจากประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community-ECSC) ในการนี้ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์เชื้อสายฮังการี ซึ่งเป็นอาจารย์สอนเศรษฐศาสตร์ที่สหรัฐฯ คือ Bela Balassa (1961, pp.1-4) ได้มองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรปตะวันตก และให้ความหมายและรูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจว่าเป็นกระบวนการที่ดำเนินงานโดยรัฐอันได้แก่

มาตรการขจัดความแตกต่างหรืออุปสรรคทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐ ซึ่งการขจัดอุปสรรคดังกล่าวนี้อาจกระทำโดยการบูรณาการและความร่วมมือระหว่างรัฐ โดยการจัดทำข้อตกลงทางการค้า แต่กระบวนการบูรณาการเศรษฐกิจประกอบด้วยเงื่อนไขที่มุ่งขจัดอุปสรรคทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐในระดับที่ต่างกัน ดังนั้น การบูรณาการเศรษฐกิจตามนัยนี้จึงมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับระดับของการบูรณาการเศรษฐกิจ โดย Balassa ได้แยกไว้ ๕ รูปแบบดังนี้

๑. เขตการค้าเสรี (free trade area-FTA) รัฐสมาชิกไม่เก็บภาษีการค้าระหว่างกัน และไม่มีข้อจำกัดด้านโควตา แต่รัฐสมาชิกสามารถเรียกเก็บภาษีการค้าและใช้โควตากับรัฐอื่น ๆ ที่มีใช้สมาชิก

๒. สหภาพศุลกากร (customs union) ประเทศสมาชิกใช้ภาษีอัตราเดียวกันในการเรียกเก็บภาษีจากประเทศนอกกลุ่ม และตามทฤษฎีของสหภาพศุลกากรแล้วประเทศสมาชิกต้องขจัดภาษีการค้าระหว่างกัน และใช้อัตราภาษีการค้า และกฎเกณฑ์อื่น ๆ กับประเทศนอกกลุ่มในอัตราเดียวกัน

๓. ตลาดร่วม (common market) หรือประชาคมเศรษฐกิจ (economic community) ประเทศสมาชิกยกเลิกข้อจำกัดด้านการเคลื่อนไหวทุน แรงงาน สินค้า บริการ หรือให้มีการเคลื่อนไหวในประเด็นดังกล่าวอย่างเสรี

๔. สหภาพเศรษฐกิจ (economic union) เป็นรูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจที่รัฐสมาชิกใช้นโยบายเศรษฐกิจการค้าร่วมกันอย่างกลมกลืน

๕. การบูรณาการเศรษฐกิจสมบูรณ์ (total economic integration) เป็นรูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจที่รัฐสมาชิกมีนโยบายการเงิน การคลัง สังคม และต้องมีการจัดตั้งองค์กรเหนือชาติ ซึ่งมีหน้าที่ตัดสินใจร่วมกันเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์บังคับใช้กับรัฐสมาชิกทั้งหมดให้เป็นแบบเดียวกัน

ทฤษฎีบูรณาการเศรษฐกิจดังกล่าวในทัศนะของ Balassa จึงเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และเป็นส่วนขยายของทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศโดยมีการสำรวจผลกระทบของตลาดชาติสมาชิกจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความจำเป็นที่รัฐสมาชิกที่มีภูมิศาสตร์ใกล้ชิดติดกันประสานนโยบายเศรษฐกิจในระดับสหภาพเศรษฐกิจเพื่อเป็นการขจัดอุปสรรคทางเศรษฐกิจในเขตแดนระดับชาติ โดยให้มีการรวมการผลิตหรือการสร้างฐานการผลิตที่หลอมรวมกันเป็นหนึ่งเดียวในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ ทฤษฎีบูรณาการเศรษฐกิจต้องมียอดประกอบของแนวคิดด้านที่ตั้ง (location) เพราะการบูรณาการเศรษฐกิจ

ของประเทศที่มีที่ตั้งใกล้ชิดติดกันจะทำให้เกิดการขจัดอุปสรรคในการเคลื่อนไหวกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างกัน ให้เป็นไปอย่างเสรีจนหลอมรวมกันเป็นหนึ่งเดียวในระดับภูมิภาค

ภูมิภาคนิยม ภูมิภาคนิยมดั้งเดิม ภูมิภาคนิยมแบบใหม่ และภูมิภาคนิยมแบบเปิด

โดยที่สถานการณ์เศรษฐกิจการค้าโลกเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทำให้การศึกษาในกรอบภูมิภาคนิยมต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดและกรอบในการอธิบายให้สอดคล้องกับพัฒนาการความร่วมมือในกรอบภูมิภาคด้วย ด้วยเหตุนี้การจะเข้าใจพัฒนาการของอาเซียนในเวทีการเมืองโลกจึงจำเป็นต้องศึกษากรอบการอธิบายของภูมิภาคนิยม ภูมิภาคนิยมดั้งเดิม ภูมิภาคนิยมแบบใหม่หรือแบบเปิด ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับภูมิภาควิวัตน์ด้วย ซึ่งผู้ศึกษาจะนำเสนอ ดังนี้

ภูมิภาคนิยม (regionalism) เป็นแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและอยู่ในความสนใจของนักวิชาการต่างประเทศอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ หรือกว่า ๖๐ ปี มาแล้ว Rick Fawn (2009, pp. 7-12) อธิบายถึงความหมายของภูมิภาคนิยมว่าเกิดจากความจำเป็นของรัฐที่อยู่ในอาณาบริเวณที่มีความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์ มีความคล้ายคลึงกันทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ ภาษา และการเมือง ตลอดจนความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ จะต้องติดต่อกันอย่างเป็นทางการและมีสถาบันร่วมกันในการดำเนินงานจึงเกิดกระบวนการจัดตั้งสถาบันร่วมเพื่อสร้างระเบียบส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะของภูมิภาคเอง หรือสร้างรูปแบบที่มีลักษณะคล้ายระเบียบโลก (world order) รวมถึงการมีนโยบายความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกในภูมิภาค ซึ่งเป็นความร่วมมือข้ามชาติในหลากหลายลักษณะและระดับในหลายช่วงเวลา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจำต้องอาศัยสถาบันระดับภูมิภาคเป็นองค์กรทำหน้าที่ตัดสินใจดำเนินการทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยองค์กรนี้อาจพัฒนาไปถึงระดับองค์กรเหนือชาติ ดังนั้น ภูมิภาคนิยมยังหมายถึงชุดของกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐสมาชิกกำหนดดำเนินการในเวลาต่างวาระ ภายใต้การตัดสินใจขององค์กรกลาง Fawn ได้ยกตัวอย่างว่าปรากฏการณ์ของภูมิภาคนิยมมีความเป็นมายาวนานตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ เห็นได้จากการจัดตั้งสหภาพศุลกากร Zollverein ในเยอรมนี ใน ค.ศ. ๑๘๓๓ และการทำสนธิสัญญา Cobden-Chevalier ระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส เพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่าง ๒ ประเทศ และภูมิภาคนิยมได้ขยายตัวมากขึ้นในนามของการบูรณาการเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคในศตวรรษที่ ๒๐ โดยเป็นการบูรณาการเศรษฐกิจในกรอบภูมิภาคนิยมของประชาคมยุโรป ส่วนการจัดตั้งสันนิบาตอาหรับ (Arab League) หรือกลุ่ม

ความร่วมมือส่วนภูมิภาคของรัฐอาหรับก็เป็นการจัดตั้งสถาบันความร่วมมือระหว่างรัฐที่ชัดเจน เป็นกลุ่มแรก และแม้ว่าภูมิภาคนิยมจะเริ่มที่สันนิบาตอาหรับแต่ความสำเร็จของกลุ่มความร่วมมือนี้ก็ประสบความสำเร็จที่จำกัด

Breslin (2007, p. 29) ให้ความหมายภูมิภาคนิยมว่าเป็นแนวคิดที่พยายามอธิบายถึงรูปแบบการติดต่ออย่างเป็นทางการของรัฐสมาชิกจนนำไปสู่การรวมเขตแดนอันเป็นผลจากสัญญาและข้อตกลงระหว่างรัฐภายในภูมิภาค อีกทั้งภูมิภาคนิยมยังเป็นกระบวนการที่มีรัฐเป็นแกนนำที่เรียกว่าเป็นกระบวนการจากบนสู่ล่าง (top-down) ซึ่งต้องอาศัยตัวแทนภาครัฐดำเนินการลัทธิภูมิภาคนิยมในขณะนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากรัฐเป็นผู้เล่นสำคัญในความร่วมมือด้านต่าง ๆ ภายในภูมิภาค นอกจากนี้ ภูมิภาคนิยมยังเป็นองค์ประกอบสำคัญในจำนวน ๓ องค์ประกอบของระบบการพาณิชย์หรือระบบการค้าของโลก ซึ่งได้แก่ เอกภาคินิยม (unilateralism) ภูมิภาคนิยม (regionalism) และพหุภาคินิยม (multilateralism) ภูมิภาคนิยมจึงสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกร่วมด้านอัตลักษณ์เฉพาะเกี่ยวกับความร่วมมือระดับภูมิภาค ทั้งนี้ ภูมิภาคนิยมโดยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเริ่มในห้วงทศวรรษ ๑๙๕๐-๑๙๖๐ เห็นได้ชัดจากความสำเร็จในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ใน ค.ศ. ๑๙๕๗

ภูมิภาคนิยมแบบดั้งเดิม (old regionalism) เป็นแนวคิดที่พยายามอธิบายลักษณะความร่วมมือของรัฐภายในภูมิภาคเดียวกันหรือความร่วมมือระหว่างรัฐที่มีบริเวณใกล้เคียงกัน ตกลงใจที่จะจัดตั้งสถาบันความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จนไปถึงสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งมีการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ การคลัง การเงิน บังคับใช้กับรัฐสมาชิก ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้อธิบายความร่วมมือระหว่างรัฐในภูมิภาคต่าง ๆ ในห้วงเวลาดั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ จนถึงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ หรืออธิบายได้เพียงสภาพยุโรปในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เท่านั้น เพราะเป็นช่วงที่สมาชิกของกลุ่มภูมิภาคนิยมมักจะสังกัดเป็นสมาชิกกลุ่มภูมิภาคเดียว (Fawn, 2009, p. 8) เนื่องจากพัฒนาการของการทำข้อตกลงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐-๑๙๙๐ ได้เปิดกว้างออกไปสู่ภายนอกภูมิภาค ดังนั้น การอธิบายพัฒนาการภูมิภาคนิยมของนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงต้องปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและสถานการณ์ การอธิบายพัฒนาการของภูมิภาคนิยมจึงต้องมีการแบ่งช่วงเวลาและลักษณะความร่วมมือในการอธิบายและเป็นการมาถึงของแนวคิดภูมิภาคนิยมแบบใหม่

ภูมิภาคนิยมแบบใหม่ (new regionalism) เกิดจากพัฒนาการทำข้อตกลงความร่วมมือเศรษฐกิจข้ามภูมิภาค หรือระหว่างภูมิภาคต่อภูมิภาคจำนวนมากในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ ถึงทศวรรษ ๑๙๙๐ ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเรียกปรากฏการณ์เช่นนี้ว่าเป็นภูมิภาคนิยมแบบใหม่หรือภูมิภาคนิยมแบบเปิด (open regionalism) เนื่องจากในรอบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา ภูมิภาคต่าง ๆ หันมาทำความตกลงนิยมทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างกันเพิ่มขึ้น เห็นได้ชัดจากการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิกหรือเอเปค (Asia Pacific Economic Cooperation-APEC) โดยเฉพาะภายหลังความล้มเหลวของการประชุมองค์การการค้าโลก รอบโดฮา รัฐต่าง ๆ จึงหันมาทำความร่วมมือทางเศรษฐกิจแบบหลวม ๆ ดังนั้น แนวคิดภูมิภาคนิยมแบบใหม่จึงมิได้มุ่งอธิบายความร่วมมือระหว่างรัฐที่เน้นการสร้างสถาบันหรือองค์กรเหนือชาติ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ความร่วมมือเหมือนแนวคิดภูมิภาคนิยมแบบดั้งเดิมที่ใช้อธิบายความร่วมมือผ่านสถาบันแบบที่เกิดขึ้นในกรณีของสหภาพยุโรป แนวคิดภูมิภาคนิยมแบบใหม่ จึงใช้อธิบายความร่วมมือระหว่างรัฐที่มีลักษณะเปิดกว้างมากขึ้น เปิดรับทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาและมีความครอบคลุมความร่วมมือด้านต่าง ๆ ของตัวแสดงอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากรัฐเพียงอย่างเดียวอันแสดงให้เห็นว่าความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ หรือการได้รับความสนับสนุนจากภาคประชาชนยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการรวมตัวในกรอบภูมิภาคนิยมแบบใหม่นี้

Fred Bergsten (1999, p. 1) กล่าวว่า แนวคิดภูมิภาคนิยมแบบเปิด (Open regionalism) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการค้าโลก ท่ามกลางกระแสภูมิภาคนิยมที่กำลังทวีความเข้มข้น และเมื่อย้ำให้มั่นใจได้ว่าข้อตกลงส่วนภูมิภาคหรือการจัดตั้งกลุ่มภูมิภาคนิยมก็เพื่อจะเป็นการเสริมสร้างการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน เปิดรับกระแสโลกาภิวัตน์มากกว่าที่จะเป็นกลุ่มการค้าที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรีของโลก ดังนั้น Bergsten จึงให้คำนิยามภูมิภาคนิยมแบบเปิดไว้ ดังนี้ คือ เป็นกลุ่มที่เปิดรับสมาชิกเพิ่มเติมขึ้น ซึ่งสมาชิกที่เข้ามาในกลุ่มภูมิภาคนิยมแบบเปิดนี้ ต่างมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ขององค์กรที่ตนจะเข้าเป็นสมาชิกตัวอย่างของภูมิภาคนิยมแบบใหม่ เช่น การขยายสมาชิกของสหภาพยุโรป การจัดตั้งที่ประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia-Europe Meetings-ASEM) และการจัดตั้งกลุ่ม APEC เป็นต้น

จากการพิจารณาแนวคิดภูมิภาคนิยมดั้งเดิม และภูมิภาคนิยมแบบใหม่หรือแบบเปิดจะเห็นได้ว่า แนวคิดภูมิภาคนิยมดั้งเดิมเป็นการอธิบายความร่วมมือการเปิดเสรีการค้า

การลงทุนของประเทศที่อยู่ภายในภูมิภาคเดียวกัน และมีระดับการพัฒนาเท่าเทียมกัน ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศในภูมิภาคหันมาค้าขายกันมากขึ้นจากอุปสรรคด้านการค้า การลงทุนที่ลดลง และเปิดให้มีการเคลื่อนไหวเสรีของแรงงาน เพื่อให้ประชาชนได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น ดังเช่น ในกรณีของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ นอกจากนี้ การรวมกลุ่ม ในลักษณะนี้จะสร้างพลังต่อรองให้กับกลุ่มในเวทีการค้าโลก หรือในกรอบองค์การการค้าโลก

ส่วนแนวคิดภูมิภาคนิยมแบบใหม่หรือภูมิภาคนิยมแบบเปิดเกิดขึ้นภายหลังจาก พัฒนาการความร่วมมือเดิมมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่กลุ่มภูมิภาคที่มีลักษณะปกป้องทางการค้าหรือ regional block ที่มุ่งจะสร้างสวัสดิการที่ดีเฉพาะแก่ประชาชนภายในกลุ่มภูมิภาคของตน เท่านั้น อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจการค้าของโลก ด้วยเหตุนี้ กลุ่มภูมิภาคต่าง ๆ จึงหันมาทำข้อตกลงการค้า หรือเปิดรับสมาชิกที่มีระดับการพัฒนาต่ำกว่าที่อยู่ใกล้เคียงกัน หรือห่างออกไป เช่น การเปิดรับสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป ใน ค.ศ. ๒๐๐๔ ซึ่งเป็นการรับสมาชิกใหม่ จากยุโรปตะวันออกและแถบทะเลบอลติกเข้ามาเป็นสมาชิกถึง ๑๐ ประเทศ เป็นต้น หรือกรณี ที่กล่าวถึงกันมากคือ การจัดตั้งกลุ่ม APEC ที่ประกอบด้วยสมาชิกทั้งที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา เป็นต้น และด้วยความพยายามจะอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว ตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา จึงเป็นที่มาของแนวคิดภูมิภาคนิยมแบบใหม่

ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าสาเหตุสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้สมาชิกอาเซียนใช้ แนวทางการบูรณาการเศรษฐกิจเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในรูปแบบเขตการค้า เสรี (Free Trade Area – FTA) และรูปแบบตลาดร่วมหรือตลาดเดียว (Common Market) โดย ใช้การสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) รวมทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและ ไม่มีส่วนร่วมและการศึกษาเอกสาร สรุปได้ว่าสาเหตุสำคัญของการบูรณาการเศรษฐกิจทั้ง ๒ ช่วงเวลา คือ ใน ค.ศ. ๑๙๙๒ ที่อาเซียนจัดตั้งเขตการค้าเสรี โดยความริเริ่มของไทย และใน ค.ศ. ๒๐๐๓ ซึ่งอาเซียนกำหนดจะจัดตั้งประชาคมอาเซียนที่ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่ เสาความมั่นคง เสาเศรษฐกิจ และเสาสังคมและวัฒนธรรม มาจากแรงผลักดันจากภายนอกภูมิภาค ได้แก่ สภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองโลกหรือกระแสโลกาภิวัตน์ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภายใต้นโยบายเสรีนิยมที่มีก้าวไรเป็นจุดมุ่งหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อ อย่างกว้างขวางต่อประชาชนเช่นเดียวกับจุดกำเนิดแรกเริ่มในการก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ. ๑๙๖๗

ก็มาจากแรงผลักดันจากภายนอก แต่ขณะนั้นเป็นภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์หรือเหตุผลด้านความมั่นคง ในบทนี้จึงนำเสนอรูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคของอาเซียน ซึ่งเป็นพัฒนาการความร่วมมือของรัฐทั้ง ๑๐ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อสนองตอบกระแสโลกาภิวัตน์ในเวทีเศรษฐกิจการค้าโลก และเพื่อให้อาเซียนเป็นกลุ่มภูมิภาคที่เปิดกว้าง มีพลังต่อรอง มีความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะดึงดูดการลงทุน และสามารถจะบูรณาการเข้ากับเวทีโลกได้อย่างราบรื่น จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการบูรณาการเศรษฐกิจของอาเซียนมี ๒ รูปแบบคือ (๑) เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) (๒) ตลาดร่วม (Common Market) ที่ไม่สมบูรณ์

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหลังปี ๒๐๑๕ กับผลกระทบต่อไทย

ขณะนี้นอกจากไทยกำลังเตรียมพร้อมทุกภาคส่วนสู่การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ใน ค.ศ. ๒๐๑๕ แล้ว ยังมีสิ่งที่ไทยและอาเซียนต้องพิจารณาดำเนินการอีกคือการมองออกไปข้างหน้าถึงสิ่งที่เรียกว่า “ASEAN Beyond 2015” หรือ “อาเซียนหลังปี ๒๐๑๕” อันเป็นหัวข้อสำคัญที่อินโดนีเซียพยายามผลักดันให้รัฐสมาชิกร่วมพิจารณาในที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๘ ณ กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย ระหว่าง ๗-๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ โดยอินโดนีเซียให้เหตุผลว่าการเปิดประชาคมอาเซียนในปี ๒๐๑๕ จะทำให้อาเซียนมีบทบาทความรับผิดชอบมากขึ้นในเวทีโลก ดังนั้นที่ประชุมจึงจัดทำแถลงการณ์ร่วม สรุปได้ว่าภายใน ค.ศ. ๒๐๒๒ อาเซียนจะกำหนดทำที่ร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกภาพในประเด็นสำคัญของโลกในกรอบสหประชาชาติ



อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นพ้องกันว่า อาเซียนยังมีปัญหาเผชิญหน้าท้าทายการเปิดเสรีหลายประการที่จะต้องพิจารณาเร่งดำเนินการอย่างแรกนั่นคือ การปรับเจตคติ ดร.พรชัย ตำนวิวัฒน์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕) กล่าวว่า ประชาชนไทยควรปรับเจตคติ (mindset) และควรที่จะต้องรับรู้การเปลี่ยนแปลงของโลกต้องเตรียมรับผลกระทบทั้งบวกและลบจากการเป็นประชาคมอาเซียน เพราะการเป็นประชาคมมิใช่สิ่งที่จะควบคุมไม่ได้ ไทยสามารถเปิดเสรีอย่างควบคุมได้ โดยการพิจารณามาตรการเพื่อการควบคุมว่า

จะควบคุมอย่างไร เพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคต่อการเปิดเสรีเสียเอง และหากมองไกลออกไปหลังปี ๒๐๑๕ ไทยก็จะได้ประโยชน์จากการเปิดประชาคมอาเซียน แต่ไทยและอาเซียนคงยังไม่พร้อมจะเป็นแบบสหภาพยุโรปที่มีการใช้เงินสกุลเดียวกัน เพราะขณะนี้ปัญหาหนี้สาธารณะในยุโรปก็เป็นอุทาหรณ์ของการรวมตัวใช้เงินสกุลเดียวต่ออาเซียน ดังนั้น การเป็นประชาคมอาเซียนหรือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงเป็นทางเลือกที่ไม่มีที่ทางในบริบทโลก ซึ่งไทยและอาเซียนก็มีแนวคิดเช่นนี้ และทุกภาคส่วนต้องมีแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนวิถีคิด และเร่งปรับการศึกษาให้มีหลักสูตรเกี่ยวกับอาเซียน เพิ่มคุณภาพในการเรียนภาษาอังกฤษ ภาษาเพื่อนบ้าน การรู้จักตัวอาเซียนเอง และอาเซียนในสังคมโลก คุณจิตติมาสุก จรัสเจษฎา (การสัมมนาพิเศษส่วนบุคคล ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕) กล่าวว่า หลัง ค.ศ. ๒๐๑๕ เมื่อเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้วทุกหน่วยงานก็ต้องพัฒนาตนเอง เพราะบรรยากาศการแข่งขันจะสูงมากขึ้น ประชากรในตลาดอาเซียนประมาณ ๖๐๐ ล้านคน จะอยู่ภายในบรรยากาศเศรษฐกิจที่เสรีขึ้นจึงต้องมีการปรับตัวเพื่อเตรียมรับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคมที่จะมีการเคลื่อนไหวไปมาของชาวต่างชาติเพิ่มมากขึ้น แต่จะเป็นโอกาสอันดีของผู้ประกอบการที่จะหาแหล่งลงทุน แหล่งแรงงานในอาเซียนมากขึ้น จากการเปิดเสรีและบรรยากาศเอื้ออำนวยการลงทุน และไทยก็ยังเป็นดินแดนที่ดึงดูดที่นักลงทุนต่างชาติอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะอย่างไร สิ่งสำคัญคือต้องมีการปรับกฎเกณฑ์ เจตคติของคนไทยให้รักชาติ รักษากฎระเบียบ คุณศิริระพียะดา ฉันทาวุฒิ (การสัมมนาพิเศษส่วนบุคคล, ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕) กล่าวว่า หลัง ค.ศ. ๒๐๑๕ จะมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นจากการรวมตัวของประเทศนอกกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะเมื่อกรอบอาเซียน + ๖ มั่นคงนั้นหมายถึงปริมาณการค้าครั้งโลกจะเบนมาอยู่ทางซีกโลกเอเชียตะวันออก ซึ่งจะทำให้สหรัฐฯ เพิกเฉยไม่ได้ สหรัฐฯ อาจผลักดันให้เกิดความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement-TPP) หรือเขตการค้าเสรีเอเชีย-แปซิฟิก (FTAAP) แต่ยังไม่คืบหน้ามากตอนนี้ ซึ่งขณะนี้สมาชิกอาเซียน ๔ ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน และเวียดนาม กำลังผลักดันตัวเองอย่างไม่หยุดยั้ง และได้เข้าร่วมเจรจาทำความตกลง Trans Pacific Strategic Partnership Agreement กับสมาชิกเอเปคอีก ๕ ประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ ชิลี เปรู ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เพื่อแสดงความพร้อมและเจตนารมณ์อันแน่วแน่ในการรวมกลุ่มประเทศที่มุ่งจะเจรจาเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม คุณอนุจรีย์ สมพงษ์ (การสัมมนาพิเศษส่วนบุคคล, ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕) กล่าวว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเมื่อผ่านปี ๒๐๑๕ ไปก็ยังเป็นกระบวนการที่สมาชิกอาเซียนจะต้องดำเนิน

การเปิดเสรีอีกต่อไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป เป็นกระบวนการหรืองานที่ต่อเนื่องที่ยังไม่เสร็จ และเป็นธรรมชาติของอาเซียนที่จะคำนึงถึงปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนก่อน ซึ่งจะทำให้ลักษณะความร่วมมือเป็นแบบวิถีอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงมีใช้แต่เพียงภาพสวย ๆ ที่กำลังประชาสัมพันธ์กัน และคนมองกัน ส่วน ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้กล่าวในงาน DTN ANNUAL SYMPOSIUM 2012: AEC 2015 AND BEYOND เมื่อ ๒๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๒ ที่กรุงเทพฯ ว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนคือโอกาสที่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) จะได้พัฒนาความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น SMEs ต้องข้ามพรมแดนออกไปและภาคเอกชนจะเพิ่มศักยภาพในการส่งออก รัฐบาลต้องเสริมพลังให้เอกชน ช่วยภาคเอกชนเปิดประตู ช่วยแก้ไขกฎหมายเพื่อเอกชนจะไปแสวงหาผลประโยชน์ของตนและคือผลประโยชน์ของชาติด้วย ดังนั้น ความร่วมมือภาครัฐและเอกชนจะเป็นสิ่งสำคัญมากและทุกคนต้องเลือกทางเลือก ภาคส่วนที่ยังแข่งขันไม่ได้ ต้องสร้างความหลากหลายและใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยการเปิดรับการลงทุน การเปิดเสรีการค้า การเงิน เป็นเรื่องที่อาเซียนและไทยต้องปรับตัว ต้องรีบจะขอเวลาอีกเรื่อย ๆ ไม่ได้ เพราะมาตรการต่าง ๆ เริ่มจะมาถึงเพราะถ้าอาเซียนไม่เปิดเสรี WTO ก็จะมีบังคับให้เราเปิดเสรี และถ้า WTO ไม่บังคับ โลกาภิวัตน์ก็จะผลักดันเรา เราต้องเปิดและปรับตัวตามกระแสโลก อาเซียนจะต้องมีข้อตกลงร่วมกัน ไม่มีใครที่จะไม่ตกลงหรือหนีไปไม่ได้แล้ว เพราะอาเซียนมิได้ถูกสร้างเฉพาะใครเท่านั้น แต่ให้ทุกคน ทุกคนจะได้ประโยชน์จากกระบวนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนั้น ต่อไปนี้จะมีอาเซียนเดียวที่กำลังเคลื่อนตัวไปข้างหน้าหรือ “One Asean Moving Forward” คุณแก้วตา สุขจันทร์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕) กล่าวว่า อาเซียนหลังปี ๒๐๑๕ การส่งออกสินค้าจะสะดวกรวดเร็วประหยัดมากขึ้นจากระบบ ASEAN Single Window และจะทำให้บรรยากาศการแข่งขันการค้ามีลักษณะรุนแรงมากขึ้น แต่ผู้ประกอบการต้องปรับตัวมาก ต้องมีความแม่นยำในข้อมูลการค้า ต้องรู้แหล่งผู้ประกอบการขนาดใหญ่ และต้องมีเงินทุนสูงจึงจะเอาตัวรอด แต่ผู้ประกอบการขนาดเล็กจะต้องมีหน่วยงานเข้าไปช่วยดูแลในเรื่องการส่งออก เพื่อเสริมศักยภาพ SMEs โดยการรวมกลุ่มประเภทสินค้าอำนวยความสะดวก เสริมสร้างความรู้ และสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ เพิ่มมูลค่าสินค้าให้ได้ แต่ธรรมชาติของคนในอาเซียนก็มักจะปกป้องผลประโยชน์เสมอ ๆ ส่วนเรื่องภาษาอังกฤษเห็นว่าผู้ส่งออกไทยเก่ง เอาตัวรอดได้เสมอ แม้ภาษาจะไม่แข็งแรงแต่ปรับตัวเก่ง อย่างไรก็ดี สภาพสังคมในวันข้างหน้าจะน่าเป็นห่วง เพราะการหลั่งไหลของคนงานต่างชาติที่เข้ามาจะกระทบความมั่นคงจะมีปัญหาสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม เด็กไร้สัญชาติ

รัฐบาลน่าที่จะมีมาตรการปกป้องเรื่องเหล่านี้ ต้องจัดกรอบการศึกษาใหม่อย่างจริงจัง เพราะท่ามกลางการเปิดเสรีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สังคมผู้ไร้ระเบียบ รัฐบาลต้องวางมาตรการเพื่อปกป้องประเทศจากการเปิดเสรีนั้นด้วย อย่างไรก็ดี แม้ภาพสังคมในวันข้างหน้าค่อนข้างที่จะน่าวิตก แต่การศึกษาน่าจะช่วยให้ได้ แต่รัฐต้องทุ่มเทกับเยาวชนในด้านการศึกษามาก ส่วนการเมืองไทยควรปรับที่จะทำเพื่อชาติ รักชาติมากกว่ารักตัวเอง เช่นเดียวกับการมองภาพอาเซียนในสายตาของ ดร.วีรพงษ์ รามางกูร ประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) ในรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งได้กล่าวในงาน “วาระแห่งชาติ : เศรษฐกิจไทยยุคใหม่ ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” เมื่อ ๑๑ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๒ ว่า อาเซียนใน ค.ศ. ๒๐๑๕ จะไม่มีอะไรที่ทันทีทันใด กฎเกณฑ์การเปิดเสรีจะค่อยเป็นค่อยไป แต่ภายหลังจากนั้น ๑๐-๑๕ ข้างหน้า เมื่อกฎเกณฑ์ของอาเซียนพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น ไทยจะเริ่มเห็นผลกระทบชัดเจน การแข่งขันในอาเซียนจะมีมากขึ้นและเมื่อไทยยังไม่ปรับตัวโอกาสของไทยจะตกเป็นของบรรษัทข้ามชาติ ทั้งในและนอกอาเซียน เพราะเมื่อปราศจากสิ่งคุ้มครองป้องกัน เมื่อโครงสร้างภาษีเปลี่ยนเปิดเสรีมากขึ้น มาตรฐานก็ต้องเปลี่ยนแปลงงานต้องมีคุณภาพมากขึ้น และทางออกก็คือการศึกษาที่จะต้องสนองตอบการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ เพราะใน ๑๐-๑๕ ปีข้างหน้า หากไทยยังไม่ปรับตัวไทยก็จะอยู่ตรงกลางระหว่างสิงคโปร์ มาเลเซีย ที่พัฒนามากกว่ากับกลุ่ม CLMV ซึ่งกลุ่มนี้จะพัฒนาเข้าใกล้หรือทันไทย ซึ่งอาจทำให้ไทยเสียโอกาสจากการเปิดเสรี

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าพิจารณาก็คือ อาเซียนหลังปี ๒๐๑๕ จะมีการพัฒนาต่อไปเป็นสหภาพอาเซียน ซึ่งประเทศสมาชิกใช้นโยบายเศรษฐกิจร่วมกันอย่างกลมกลืน รวมทั้งมีการใช้เงินสกุลเดียวกันอย่างสหภาพยุโรปหรือไม่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นพ้องกันว่าน่าจะยังไม่ถึงจุดนั้นใน ๕-๑๐ ปีนี้ เพราะธรรมชาติของอาเซียนเองที่ยังเน้นผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ผู้นำยังไม่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองแน่วแน่อย่างเยอรมนีกับฝรั่งเศสในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่มุ่งมั่นจะก่อตั้งปรกาการยุโรปที่เข้มแข็ง และมีความสามารถจะทำได้สำหรับในอาเซียนยังมองไม่เห็นความสัมพันธ์แนบแน่นทวิภาคีที่จะจับมือกันแน่นแฟ้น และก้าวไปด้วยกันอย่างหนักแน่น เพื่อเป็นปรกาการอาเซียน อาเซียนมักต้องพึ่งพาประเทศหลัก ๆ อย่างจีน ญี่ปุ่น มากกว่า ดังนั้น เงินสกุลอาเซียนคงยังเป็นความฝันที่ไกลที่ยังไปไม่ถึง โดยดูวิกฤติหนี้สาธารณะยุโรปเป็นบทเรียน หรือการจะให้อาเซียนมีโครงสร้างทางสถาบันชัดเจนอย่างในสหภาพยุโรป เช่น การมีรัฐสภาอาเซียนที่สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในประเทศสมาชิกก็ยิ่งดูจะเป็นภาพฝันที่ค่อนข้างจะเลื่อนราง เพราะโครงสร้างสังคม

ในประเทศสมาชิกอาเซียนมีลักษณะแบบอุปถัมภ์ มีลักษณะของการเป็นศักดิ์ดินา และห่วงแหนผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เฉพาะพวกสูง นอกจากนี้ แต่ละประเทศสมาชิกยังมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสมาชิกอาเซียนยังมีระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน ยังมีปัญหาเผชิญหน้า เช่น สิทธิมนุษยชน ความยากจน การคอร์รัปชัน การศึกษา พรมแดน สภาพแวดล้อม ความเชื่อ จึงทำให้การพัฒนาสู่โครงสร้างสถาบันที่เป็นอย่างสหภาพยุโรปที่มีทั้งรัฐสภายุโรป ศาลยุติธรรมยุโรป คณะมนตรียุโรป หรือคณะกรรมการการยุโรป หรือจะให้อาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศพัฒนาการใช้เงินสกุลเดียวกันของอาเซียนเองอาจจะเป็นไปได้ยาก ยกเว้นจะมีประเทศหลักในเอเชียอย่างจีนเข้ามามีส่วนร่วมบูรณาการด้านการเงินกับอาเซียน ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาพิจารณาติดตามต่อไปว่าจะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้เองกลไกที่ช่วยให้อาเซียนเดินหน้าไปได้จึงสะท้อนออกมาในกฎบัตรอาเซียน หรือแม้แต่ใน AEC SCORECARD ที่ชี้ว่าการดำเนินการของอาเซียนต้องอาศัยการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวยืดหยุ่นไปตามสถานการณ์ ในความสัมพันธ์ที่ไม่เน้นสถาบันที่เข้มแข็งเหมือนสหภาพยุโรป สถาบันที่ปรากฏออกมาในกฎบัตรอาเซียน ในนาม “Asean Way” หรือวิถีอาเซียน ซึ่งอาศัยที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนเป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจ

ส่วนประโยชน์ที่ไทยจะได้รับจากการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะส่งผลกระทบต่อทั้งกับประชาชน เกษตรกร และนักธุรกิจ โดยประชาชนมีโอกาสเลือกซื้อใช้บริการที่มีคุณภาพ และหลากหลายมากขึ้น ในราคาที่เป็นธรรม เนื่องจากมีการแข่งขันในตลาด ได้รับความคุ้มครองจากการบริโภคสินค้าและบริการ ส่วนเกษตรกรจะสามารถส่งออกสินค้าเกษตรได้มากขึ้น เนื่องจากภาษีสินค้าเกษตรเป็น ๐% กับมีโอกาสสร้างเครือข่ายการผลิตในอาเซียนและได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ทันสมัย สำหรับนักธุรกิจในฐานะผู้ผลิต ผู้ส่งออก-นำเข้า นักลงทุน และบุคลากรวิชาชีพคือ กระตุ้นให้มีการปรับโครงสร้างการผลิต เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยผู้ผลิตสามารถใช้ประโยชน์จาก Supply Chain ในอาเซียน เช่น ใช้วัตถุดิบหรือสินค้าสำเร็จรูปจากประเทศอาเซียนอื่นในราคาถูกลง ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศอาเซียนอื่น โดยจะมีสัดส่วนการเข้าไปลงทุนในประเทศอาเซียนอื่นเพิ่มขึ้นเป็น ๗๐% เช่นเดียวกับที่ไทยก็ต้องเปิดให้อาเซียนอื่นเข้ามาลงทุนได้ ๗๐% ในสาขาบริการเร่งรัดตาม AEC Blueprint ใช้ปัจจัยการผลิตที่มีความได้เปรียบของสมาชิกอาเซียน เช่น แร่ธาตุ ทรัพยากรธรรมชาติ และแรงงานในกลุ่มประเทศ CLMV ตลอดจนเทคโนโลยีและการบริหารจัดการของสิงคโปร์ และมาเลเซีย สำหรับผู้ส่งออก-นำเข้ามีโอกาสเข้าถึงตลาดที่กว้างขึ้น สามารถขยายการค้าและบริการได้ นอกจากนี้

นักธุรกิจยังมีโอกาสสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และเพิ่มอำนาจการต่อรอง และนักธุรกิจยังสามารถใช้ประโยชน์จากระบบโลจิสติกส์ที่สะดวกและถูกลงจากความร่วมมือด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียน สำหรับนักลงทุนหรือบุคลากรวิชาชีพสามารถเข้าไปจัดตั้งธุรกิจหรือไปให้บริการในประเทศอาเซียนอื่นได้ง่ายขึ้น สิ่งสำคัญคือไทยต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัว หากปรับตัวได้ก่อน และเรียนรู้สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอาเซียนและโลกได้ก่อนจะสร้างความได้เปรียบแก่ทุกคนในอาเซียนเอง

นอกจากนี้ โดยที่ไทยยังต้องเผชิญหน้าการทำทลายใหญ่หลายประการ โดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปรับระบบการศึกษาให้สนองตอบการเปลี่ยนแปลงจากกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้ไทยสามารถแข่งขันได้ สื่อสารได้ และเพื่อพลังของอาเซียนโดยรวม ไทยควรปรับระเบียบปฎิรูประบบกฎหมายให้ชัดเจน สนับสนุนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และการเชื่อมโยงภายในภูมิภาค และนอกภูมิภาค โดยเฉพาะการพัฒนาความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และวิศวกรรม ความสามารถในการพูดภาษาอังกฤษ และภาษาเพื่อนบ้าน กับการเพิ่มศักยภาพให้เข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาออร์รับชั้นเพราะเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เกิดการลดต้นทุนการผลิต ควบคู่ไปกับการสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนในการจะต้องปรับตัว ปรับเจตคติ (Mindset) เพื่อตอบรับการบูรณาการเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคในกรอบ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” และผลกระทบที่กำลังจะมาถึง

ในการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ตลอดจนการศึกษาเอกสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน ผู้ศึกษาได้ประมวลภาพพัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและผลกระทบต่อไทยหลังปี ๒๐๑๕ จากความเห็นและทัศนะของนักวิชาการ นักธุรกิจหรือเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป ดังนี้

Amitav Acharya ได้กล่าวในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “อาเซียน ๒๐๓๐ : การเติบโตเพื่อความมั่งคั่งร่วมกัน” จัดโดยศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยอเมริกัน และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ณ มหาวิทยาลัยอเมริกัน เมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๐๑๑ ว่า อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนากับได้ทำนายอนาคตอาเซียนว่าจะสามารถงทอนอยู่ได้จนถึงปี ๒๐๓๐ เพราะสามารถข้ามพ้นวิกฤติต่าง ๆ มาได้หลายครั้ง ทั้งปัญหาแกมพหุชา และวิกฤติการเงินปี ๑๙๙๗ แต่การคงอยู่นี้จะเคลื่อนตัวไปข้างหน้าอย่างช้า ๆ แต่สำหรับการจะคงไว้ซึ่งการเป็นสถาบันที่มีบทบาทหลักด้านสันติภาพและความมั่นคงและความเจริญของเอเชียโดยรวมได้หรือไม่ นั้น เป็นคำถามที่ยากจะตอบ เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัย

๓ ประการ กล่าวคือ (๑) ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน และมหาอำนาจ ซึ่งคาดว่าใน ๒๐ ปีข้างหน้ามหาอำนาจสำคัญในเอเชียจะประกอบด้วย สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น อินเดีย รัสเซีย และสหภาพยุโรป รวมถึงมหาอำนาจระดับภูมิภาค เช่น บราซิล และแอฟริกาใต้ สิ่งที่น่าวิตกสำหรับอาเซียนก็คือ การแข่งขันระหว่างจีน และอินเดีย ที่จะดึงดูดให้สหรัฐฯ และญี่ปุ่นให้เข้ามาจับตลาดมากขึ้น เพราะทั้งจีนและอินเดียต่างกำลังแข่งขันเพื่อก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจร่วมกับสหรัฐฯ และแสวงหาพื้นที่อันชอบธรรมของตนในเวทีโลก ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ มหาอำนาจทั้ง ๔ ฝ่ายดังกล่าวต่างต้องการให้อาเซียนประสบความสำเร็จในการเป็นคนกลาง และต่างยอมรับว่าอาเซียนเป็นผู้นำด้านความร่วมมือระดับภูมิภาคเอเชีย อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือของมหาอำนาจแห่งเอเชีย เพื่อจัดการกับปัญหาในภูมิภาคต่าง ๆ ไม่น่าจะเป็นไปได้เลย เพราะต้องอาศัยอำนาจจัดการกับความแตกต่างระหว่างกันซึ่งไม่ใช่เรื่องเล็ก ๆ (๒) ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในอาเซียนเอง เช่น ปัญหาพรมแดนไทย-กัมพูชา ปัญหาความไม่ไว้วางใจกันระหว่างสิงคโปร์กับมาเลเซีย ไทยกับพม่า มาเลเซียกับไทย (๓) ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองการเมืองภายในของประเทศอาเซียนเองว่าจะเป็นที่ประชาธิปไตยมากขึ้นหรือไม่ ซึ่งขณะนี้อินโดนีเซียมีการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยแล้วแต่ไทยหยุดชะงัก การเมืองภายในประเทศอาเซียนหลายประเทศยังคงผันผวน เปลี่ยนแปลงง่าย Acharya ทำนายว่า เมื่ออาเซียนเข้าสู่วัย ๖๐ ปีกว่า ๆ อาเซียนอาจอยู่ในช่วงสูงสุดก็ได้ หรือในทางกลับกันอาเซียนอาจจะหลงทางอยู่ในม่านหมอกของความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจระดับภูมิภาค และการถ่วงดุลทางทหารและอาจล้มเหลวที่จะปรับตัวให้เข้ากับความท้าทายใหม่ ๆ และการสร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์กร หน่วยงาน ทางออกก็คือ ผู้นำอาเซียนต้องมีเอกภาพ รักษาบทบาทเป็นกลางท่ามกลางมหาอำนาจต่าง ๆ และเอาใจใส่กับประชาชนของตนเพื่อให้อาเซียนเป็นหัวจักรขับเคลื่อนความร่วมมือของเอเชียให้ได้ ในปี ๒๐๓๐ (อาเซียน วอर्थ, ๒๕๕๕, น. ๓๓-๓๔)

ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ กล่าวในการเสวนาเศรษฐศาสตร์การเมือง ครั้งที่ ๓ หัวข้อ “ประเทศไทยเอา (ไม่) อยู่ใน AEC” เมื่อ ๑ มีนาคม ๒๐๑๒ ที่กรุงเทพฯ ว่าโอกาสที่อาเซียนจะพัฒนาความร่วมมือทางการเงินจนถึงขั้นมีเงินสกุลอาเซียนคงเป็นไปได้ยากเพราะเศรษฐกิจยังไม่เข้มแข็งพอหรืออาเซียนเอาไม่อยู่ต้องอิงกับเงินหลักในภูมิภาค เช่น เงินหยวนของจีน ดังนั้นโอกาสที่อาเซียนจะเป็นบริวารจีนมีมากกว่าการเป็นอาเซียนเอง

ดร.เทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ กล่าวในการเสวนาครั้งนี้เช่นกันว่า ประชาคมอาเซียนเป็นเพียงจินตภาพเพราะทุกส่วนในประเทศอาเซียนถูกจับจองไปหมดแล้ว และประชาคม

อาเซียนถูกสร้างมาเพื่อธุรกิจขนาดใหญ่ บรรษัทข้ามชาติมากกว่าจะเพื่อไทย หรือเพื่อจีน หรือเพื่ออเมริกา

ดร.สมภพ มานะรังสรรค์ กล่าวในการเสวนาครั้งนี้น่า ในอาเซียนสิ่งที่ตัดสินใจกันคือ ผลประโยชน์ทุกวันนี้อาเซียนยังบริหารงานแบบเอากลุ่มผลประโยชน์เป็นหลัก ผลประโยชน์ของรัฐบาลและกลุ่มตนมิใช่ผลประโยชน์ประชาชน

ดร.ประภัสสร เทพชาตรี (๒๕๕๔, น. ๕๖) กล่าวว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งตั้งเป้าหมายจะเป็นตลาดร่วมในปี ๒๐๑๕ นั้น ตามทฤษฎีแล้วจะเป็นตลาดร่วมไม่สมบูรณ์ เพราะตลาดร่วมจะต้องมี ๔ เสรีคือ เสรีในการค้าสินค้า เสรีการค้าภาคบริการ เสรีในการเคลื่อนย้ายเงินทุน และแรงงาน ดังนั้น ในอนาคตอาเซียนต้องหารือกันว่า จะเป็นตลาดร่วมแบบไหนคงต้องมีการหารือถึงเรื่องการเปิดเสรีด้านเงินทุนและแรงงาน ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย

ดร.จีระ หงส์ลดารมภ์ เลขาธิการมูลนิธิพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ กล่าวในงาน “วาระแห่งชาติ: เศรษฐกิจไทยยุคใหม่ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” เมื่อ ๑๑ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๒ ว่า การเปิดเสรีภายใต้ AEC ครั้งนี้เป็นกระแสบานใหญ่ที่จะส่องตัวเองว่าเรามีคุณภาพแค่ไหน โดยเฉพาะเป็นโอกาสที่ไทยจะวิเคราะห์พิจารณาปรับตัวกัน เช่น ทำให้การศึกษาไม่เป็นรองใคร การศึกษาไทยต้องคิดดี วิเคราะห์เป็น ใฝ่รู้ มีคุณธรรม และต้องมองไกล ปรับเรื่องคอร์รัปชันให้ลดลง เพราะคอร์รัปชันเป็นต้นทุนและถ้าเรามีทุนทางปัญญาเราก็คงปรับตัวได้ เพราะในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า วิฤติจะมาถ้าไทยยังปรับตัวไม่ได้ ยังแข่งขันไม่ได้ สิ่งที่เป็นปัญหาในไทยคือ การเมือง คนไทยเก่งในการใช้อำนาจและเล่นการเมือง ปัญหาจึงเกิดขึ้นมา ดังนั้น จึงต้องปฏิรูปการศึกษา พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เน้นคุณภาพคนมากกว่าปริมาณคน จบ สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ แล้วแบ่งปันความรู้กันในองค์กร สำหรับ AEC ปี ๒๐๑๕ จะไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมาก ไม่มีอะไรน่าวิตก ต้องหลังจากนั้น ๑๐ ปี ถึงตอนนั้นคนที่เรียนรู้เก่งจะอยู่ได้ แต่ต้องเป็นความรู้ที่หลากหลาย มิใช่ความรู้อย่างเป็นทางการอย่างเดียว คนไทยจะหยุดการเรียนรู้ไม่ได้ จุดแข็งของไทยคือ ความเป็นไทย (Thainess) ซึ่งใครไม่อาจแย่งไปได้ ถ้าไทยจะแข่งกับใครก็ต้องเอาทุนทางวัฒนธรรมมาทำ หรือถ้าจะหาโอกาสจาก AEC ก็ควรจะดูในสิ่งที่เป็นามธรรมด้วย เช่น ความรักชาติ คุณค่าในวัฒนธรรม ความยั่งยืน และ Wisdom หรือปัญญาที่ได้มาจากการอภิปรายสัมมนา กัน ส่วนจุดอ่อนของไทยคือ ไทยมักคิดว่าไทยดีอยู่แล้ว และสิ่งที่ไทยชอบคนอื่นจะชอบด้วย ดังนั้น ไทยควรคิดใหม่ หากคุณค่าในภูมิปัญญาไทย ไทยต้องขายความเป็นไทย และเมื่อกระทรวงพาณิชย์เป็นกลไกสำคัญในการผลักดัน AEC ก็ต้องทำ Supply

Side กับ Demand Side ให้ตรงกัน หามูลค่าเพิ่มจากทุนมนุษย์ สร้างความยั่งยืนและไม่ต้องโลก
ในระยะยาว และภาคธุรกิจเอกชนกับมหาวิทยาลัยควรจะเชื่อมต่อกัน เรื่องการผลิตเพื่อมูลค่า
เพิ่มที่ผ่านมาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทยล้มเหลวเพราะการเมืองไม่คงที่ ถ้าไทยไม่เร่ง
ปรับตัวปรับคุณภาพคนขณะที่บริษัทต่างชาติบุกเข้ามาจากการเปิดเสรีที่กว้างขึ้นไทยคงได้เป็น
แค่ลูกจ้างต่างชาติในดินแดนไทย สิ่งที่ต้องทำคือ “หันมามองตนเองแล้วสร้างคุณค่าจากสิ่งที่มี
เพื่อที่ไทยจะได้ประโยชน์เต็มที่จาก AEC”

ภาคธุรกิจ ได้กล่าวในงานสัมมนาครั้งเดียวกันนี้ว่า การเตรียมความพร้อมสู่ AEC
ต้องพัฒนา ๓ สิ่งคือ คน นวัตกรรม ภาษีและกฎหมาย ผู้ประกอบการ SMEs ต้องกล้าที่จะ
ออกไปลงทุนนอกประเทศ โดยดูประเทศที่มีเครือข่าย มีเพื่อนอยู่ และควรรู้ภาษา วัฒนธรรม
ของประเทศที่ไปลงทุน หน่วยงานภาครัฐต้องช่วยเอกชนให้แข็งแรง เพราะเป็นการยากที่จะ
ไม่ให้ ๑๐ ประเทศอาเซียนแข่งขันกัน ดังนั้น จะทำอย่างไรให้อาเซียนร่วมมือกันได้ สำหรับใน
เรื่องอุตสาหกรรมสิ่งทอ ถ้าไทยเป็นต้นน้ำในห่วงโซ่อุปทานการผลิต คือผลิตด้ายย้อมสี ไทยก็
เป็นต้นน้ำ อินโดนีเซียเป็นต้นน้ำ และกลุ่ม CLMV เป็นคนใช้น้ำต้องร่วมมือกัน ดังนั้น ถ้าไทย
ผลิตด้าย (ต้นน้ำ) ได้ ก็แข่งขันในตลาดโลกได้ นอกจากนี้ ยังต้องดูคุณภาพ ราคา การบริการมอบ
ต้องตรงเวลาคด้วย สำหรับอุตสาหกรรมรถยนต์ไทยกลายเป็นศูนย์การผลิตรถยนต์ของบริษัท
ญี่ปุ่น โดยเฉพาะเมื่อญี่ปุ่นปิดโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ ญี่ปุ่นก็มาซื้อธุรกิจไทย มาทำการผลิตใน
อุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีระดับกลาง ๆ ในไทย ถึงเวลาหรือยังที่ไทยจะมีแบรนด์รถยนต์ของ
ไทยเอง ดังนั้น ไทยต้องมีวิสัยทัศน์ชัดเจนในเรื่องนี้ ส่วนอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ไทยทำมา
๔๐ กว่าปีแล้ว แต่เป็นการลงทุนจากต่างชาติเกือบ ๑๐๐% เรื่อง AEC จึงไม่แปลกจากทุกวันนี้
สิ่งที่เรารู้จากอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ก็คือเรามียอดส่งออกมาก มีการจ้างงาน ประมาณ
๒๐๐,๐๐๐ คน และในอีก ๓ ปี การจ้างงานจะเหลือครึ่งเดียว เพราะไทยติดกับดัก อยู่ตรงกลาง
จะขึ้นก็ไม่ได้ จะลงก็ไม่ได้ เราต้องเตรียมพร้อมที่จะรองรับอุตสาหกรรมที่มาถึง ในการทำงาน
กับบริษัทต่างชาติ คนไทยเก่ง มีทักษะ แต่สื่อสารไม่ได้ เพราะอ่อนภาษาอังกฤษในการทำงาน
ในบริษัทข้ามชาติคนต่างชาติมีได้ทำงานดีกว่าคนไทย แต่เขาเติบโตกว่าเพราะข้อได้เปรียบด้าน
ภาษา และคนไทยจะก้าวอย่างไร เพราะเมื่อขาดทักษะภาษาและคุณลักษณะจึงไม่มีช่องให้ไทย
ขึ้น เมื่อ AEC เปิดตลาดจะใหญ่ขึ้น ธุรกิจขนาดใหญ่จะอยู่ได้เพราะมีทุนและความรอบรู้ แต่
ธุรกิจขนาดเล็ก (SMEs) จะมีปัญหา ดังนั้น รัฐต้องส่งเสริมทิศทางที่จะไป เพราะการแข่งขันได้
ต้องมีการลดต้นทุนการผลิต การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ การดูแลเรื่องการบรรจุทำหีบห่อสินค้า

รัฐต้องช่วย ในระยะสั้นธุรกิจที่ไทยจะได้เปรียบคืออาหาร แต่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในประเทศ ไม่ใช่ของไทย เป็นของต่างชาติและต่างชาติเป็นผู้ตัดสินใจ ส่วนภาคการเงินการธนาคารนั้น ตอนนี้อยู่ไม่มีอะไรชัดเจนต้องรอหลัง ค.ศ. ๒๐๑๕ ภาพการรวมตัวการจัดทำมาตรฐานด้านการเงินการธนาคารจะชัดเจนขึ้นว่าจะเป็นอย่างไรรอ สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย อาจจะทำพร้อมกัน สำหรับในธุรกิจการธนาคาร ไทยในต่างประเทศที่ผ่านมามีลูกค้าค่อนข้างน้อย มักจะมาใช้บริการด้านโอนเงินมากกว่าขอสินเชื่อ ปัญหาที่สำคัญคือ ในธุรกิจธนาคารคนไทยไม่ค่อยชอบหรืออยากไปต่างประเทศ

สำหรับนักธุรกิจหรือเอกชน โดยเฉพาะนักธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) จะมีความวิตกกังวลต่อการเปิดเสรีภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะมาถึง คุณสมศักดิ์ ศรีสุภรวาณิชย์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔) กล่าวว่า การเปิดเสรีอาเซียน รัฐควรเข้ามามีบทบาทในการเตรียมโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้พร้อม โดยเฉพาะการขนส่ง และรัฐควรให้ข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับตัวของกลุ่มธุรกิจผู้ประกอบการ เช่น การดำเนินงานของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งก็ทำอยู่และจะต้องทำให้มากขึ้น ส่วนผู้ประกอบการ SMEs อื่น ๆ ที่ได้ให้ความเห็นในงานสัมมนาเรื่อง “ฉันทกกำลังผลิตภักดิ์สุขภาพสู่ประชาคมอาเซียน ๒๐๑๕” เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๐๑๒ ที่กรุงเทพฯ เห็นว่า รัฐควรให้การสนับสนุน SMEs อย่างเร่งด่วน ทั้งเรื่องการเงินเพื่อการลงทุน ความรู้เรื่องกฎระเบียบ การปรับตัวในการสร้างมาตรฐานคุณภาพสินค้า ตลอดจนการหาตลาดและการหาพันธมิตรธุรกิจ หรือการสร้างเครือข่าย ตลอดจนแนวคิดในการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ แต่ที่สำคัญคือ SMEs ไทยไม่ค่อยชอบเสี่ยง ไม่ชอบผจญภัย ทางออกคือ SMEs ต้องรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ๆ และไม่ไปขายของตัดราคากันเองในตลาดต่างแดน

ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ (อาเชียนวอर्थ, ๒๐๑๒, น. ๒๖-๒๙) เสนอบทวิเคราะห์ผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อภาคบริการในไทยว่า การเปิดเสรีภาคบริการ จะส่งผลกระทบต่อภาคบริการในไทย ๒ ประการคือ ประการแรก ได้แก่ อัตราการถือหุ้นในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นของต่างชาติในภาคบริการไทย เช่น ที่ปรึกษาทางกฎหมาย การค้าปลีกอาหาร การบริการด้านหีบห่อ ซึ่งธุรกิจเหล่านี้มีต่างชาติถือหุ้นอยู่โดยเฉลี่ย ๓๙% ถ้าอนุญาตให้ถือหุ้นได้ ๗๐% จึงเป็นไปได้สูงที่ไทยจะได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการดังกล่าว รวมทั้งการบริการด้านการศึกษาด้วย แต่ในด้านการศึกษาก็เป็นโอกาสด้วยที่จะส่งผลด้านบวกกับการพัฒนาเยาวชนไทย ประการที่ ๒ แรงงานฝีมือจะเคลื่อนย้ายได้เสรีขึ้น แต่การ

เปิดเสรีแรงงานต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในของแต่ละรัฐสมาชิกด้วย ส่วนโอกาสของธุรกิจไทยก็คือ จะมีโอกาสขยายการลงทุนไปยังชาติอื่น ๆ ในอาเซียนมากขึ้น ผลการศึกษาพบว่า ธุรกิจบริการทำกำไรได้มาก ได้แก่ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ในกรณีของสิงคโปร์ ได้แก่ ธุรกิจค้าปลีก คอมพิวเตอร์ และอิเล็กทรอนิกส์ ห้างสรรพสินค้า การพิมพ์ ส่วนมาเลเซีย ได้แก่ ธุรกิจโฆษณา การพิมพ์ การบริการทางอินเทอร์เน็ตและซอฟต์แวร์ เป็นต้น สำหรับด้านสาธารณสุขไทย มีโอกาสที่จะขยายการลงทุนไปยังกลุ่ม CLMV ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียที่ยังไม่ได้พัฒนาภาคโรงพยาบาลพร้อมกับการก่อตั้งศูนย์เวชศาสตร์หัวใจสนองตอบความต้องการที่มีมากขึ้น

นายธนิต โสรัตน์ รองประธานสภาอุตสาหกรรมไทย กล่าวในงานเดียวกันนี้ว่า การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ภาคข้าราชการเป็นส่วนที่ปรับตัวน้อยสุดเพราะข้าราชการระดับสูงบางส่วนทำงานเพื่อรักษาตำแหน่งทำให้กฎหมายไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อขีดความสามารถของผู้ประกอบการไทย และคิดว่าปัญหาการเมืองไทยคงไม่จบใน ๒ ปี จึงเห็นว่าการเมืองจะต้องแก้ไขให้จบโดยเร็ว ส่วนภาคประชาชนต้องปรับตัวด้วย เพราะจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงชุมชน โดยการเดินทางและขนส่งจะมีมากขึ้น การค้าชายแดนจะขยายตัว และมีความสำคัญมากขึ้น และการที่รัฐอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรจะทำให้มีการลักลอบนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน มาสวมสิทธิ์จำหน่ายในไทย

นายบัณฑูร ล่ำซำ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารธนาคารกสิกรไทย กล่าวว่า ความไม่ชัดเจนทางกฎหมายกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและเศรษฐกิจโดยรวม เพราะไทยยังขาดความจริงใจในการสร้างระบบรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งการศึกษาและโทรคมนาคม ตลอดจนกฎหมายที่จะต้องปรับปรุง เพราะความเสี่ยงบางอย่างไม่สามารถจัดการได้และมีผลต่อการทำงานของตลาดทุน ตอนนี้กฎหมายไม่ชัดเจนว่าสินเชื่อบางอย่างปล่อยได้หรือไม่ได้ ทำให้ทำงานได้ยาก เช่น อุตสาหกรรมโทรคมนาคม ต่างฝ่ายต่างก็ฟ้องกัน ต่างก็มีเหตุผลของตน แต่ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎหมายไทยไม่ชัดเจน รัฐบาลต้องเข้าไปแก้ไขแต่ก็ไม่มีเวลาเพราะมีเรื่องอื่นสนใจอยู่ จนทำให้เป็นลูกตุ้มที่ผูกติดที่ขา จะวิ่งก็ทำได้ไม่เต็มที่ (กรุงเทพธุรกิจ, ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕, น. ๔) นอกจากนี้ นายบัณฑูร ยังได้กล่าวในงานสัมมนานานาชาติ “AEC Plus : Your Business to the New Frontier” เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๐๑๒ ที่กรุงเทพฯ โดยมีผู้แทนจาก ๔ ประเทศคือ กัมพูชา ลาว พม่า และอินโดนีเซีย ร่วมกันนำเสนอข้อมูลด้านการลงทุนของแต่ละประเทศโดยตรง ภายใต้หัวข้อ “AEC Diversity : The perspective from our neighbors” ว่า การสัมมนานี้จะทำให้ผู้ประกอบการไทยมองเห็น AEC ในหลายมิติโดยผ่าน

มุมมองของแต่ละประเทศ เพื่อที่จะสะท้อนว่า AEC เป็นอย่างไร และอุตสาหกรรมหรือธุรกิจใดที่จะเป็นโอกาสให้ธุรกิจไทยเข้าไปลงทุน รวมทั้งข้อควรระวังในการเข้าไปทำธุรกิจแต่ละประเทศ (กรุงเทพธุรกิจ, ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕, น. ๑๔) ในการนี้ นายรอส เสา ที่ปรึกษาฝ่ายพาณิชย์สถานเอกอัครราชทูตราชอาณาจักรกัมพูชาประจำประเทศไทย กล่าวว่า รัฐบาลกัมพูชาได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ ๒๐ และให้เวลา “ปลอดภาษี ๓ ปี” หากเข้าไปลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุน โดยกัมพูชากำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายในการส่งเสริมการลงทุนใน ๑๐ สาขา คือ เกษตรกรรม ระบบชลประทาน การขนส่ง ไฟฟ้า การพัฒนาบุคลากร ธุรกิจการผลิตเพื่อส่งออกที่ใช้แรงงานเป็นหลัก ท่องเที่ยว ก๊าซธรรมชาติ และน้ำมัน เทคโนโลยีสารสนเทศ และค้าขาย ส่วนอุตสาหกรรมที่กัมพูชาสนับสนุนการลงทุนจากต่างชาติคือ อุตสาหกรรมเกษตร เช่น ข้าว และมันสำปะหลัง อุตสาหกรรมการผลิต เช่น เครื่องนุ่งห่ม รองเท้า การผลิตไฟฟ้า และอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ แต่กัมพูชาไม่สนับสนุนการลงทุนที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับที่ปรึกษาฝ่ายพาณิชย์ และเศรษฐกิจสถานเอกอัครราชทูตลาว นางซันลาตี แก้วบุญพันธ์ กล่าวว่า ลาวเน้นสนับสนุนอุตสาหกรรมที่เข้าไปลงทุนผลิตเพื่อการส่งออก เช่น อุตสาหกรรมเกษตร และแปรรูปสินค้าเกษตร ประมงน้ำจืด อิเล็กทรอนิกส์ การผลิตไฟฟ้า การขนส่งทางอากาศ โรงพยาบาล การศึกษา การท่องเที่ยว แต่ลาวยังไม่พร้อมรองรับการลงทุนในอุตสาหกรรมรถยนต์ ส่วนเลขานุการสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐอินโดนีเซีย คือ นางสาวอาเด เวโรนิกา คริสตี กล่าวว่า อินโดนีเซียให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงภายในประเทศเพื่อลดต้นทุนขนส่งและโลจิสติกส์ของผู้ประกอบการ ส่วนการลงทุนได้ปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบ เช่น การกำหนดระยะเวลาปลอดภาษีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นเวลา ๕-๑๐ ปี ซึ่งบังคับใช้เวลาในปี ๒๐๑๑ ทั้งนี้ รัฐบาลอินโดนีเซียสนับสนุนการลงทุนภายใต้ ๖ ระเบียงเศรษฐกิจ ได้แก่ สุมาตรา เน้นผลิตพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ชวา เน้นการบริการ กาลิมันตัน เน้นเหมืองแร่ และพลังงาน สุลาเวสี เน้นการเกษตรประมงและก๊าซธรรมชาติ บาหลี เน้นการท่องเที่ยวและอาหาร หมู่เกาะปาปัว-มาลุก เน้นอาหาร ประมง พลังงาน สุดท้าย



คือผู้ประกอบการจากพม่า นายโม มินต์ จ่อ นายกสมาคมผู้ส่งออกและผลิตภัณฑ์ประมง กล่าวว่ พม่าเปิดโอกาส โดยปรับกฎหมายการลงทุนให้แก่ชาวต่างชาติ เน้นที่อุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรภายในประเทศ เช่น การทำ Contract Farming ประมง ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และอบรมพัฒนาธุรกิจภาคบริการ

ส่วนภาคประชาชน สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ ประชาชนไทยส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักประชาคมอาเซียน เห็นได้ชัดจากการสำรวจของสมาคมอาเซียน พบว่า การรับรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทยอยู่ในอันดับ ๘ จาก ๑๐ ประเทศสมาชิกอาเซียนหรือจากประสบการณ์ตรงของผู้ศึกษาเองที่ต้องเดินทางไปให้คำบรรยายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในจังหวัดต่าง ๆ กว่า ๒๐ จังหวัดของไทย จากการสอบถามนักศึกษาส่วนใหญ่ตอบไม่ได้ว่าประชาคมอาเซียนหรือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหมายถึงอะไร โดยเฉพาะนักศึกษาส่วนใหญ่ที่รับราชการอยู่ในการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตำรวจ ทหาร ที่ไม่ได้ทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านก็กล่าวว่า แม้ภาครัฐจะประชาสัมพันธ์และกระจายเดินสายให้ความรู้ แต่การตระหนักรู้เรื่องอาเซียนก็ยังจำกัดจึงต้องอาศัยเวลาด้วย เหตุนี้เองคุณจุไรรัตน์ แสงบุญนำ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้กล่าวว่า เพื่อเพิ่มช่องทางการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อประชาคมอาเซียนมากยิ่งขึ้น กระทรวงศึกษาธิการได้ร่วมมือกับกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และบริษัทเนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) จัดตั้งโครงการอาเซียนสัญจร ๔ ภูมิภาค และกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯธุรกิจ, ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕, น. ๓๒) เพื่อให้เยาวชนและประชาชนรู้จักอาเซียนและศิลปวัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยกิจกรรมอาเซียนสัญจร ได้แก่ (๑) การเสวนาทางวิชาการโดยผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เยาวชนและประชาชนทั่วไปได้เห็นภาพรวมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ชัดเจน (๒) การแข่งขันตอบปัญหาประชาคมอาเซียนเป็นภาษาอังกฤษ (๓) เวทีสร้างสรรค์สู่ประชาคมอาเซียนที่เสนอนาฏศิลป์ของประเทศสมาชิกอาเซียนสนองตอบคำขวัญอาเซียนที่ว่า “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งเอกลักษณ์ หนึ่งประชาคม” และ (๔) คือ จัดนิทรรศการความรู้พื้นฐานเรื่องเศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมืองของอาเซียน กิจกรรมโครงการดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนว่า ประชาชนไทยส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับอาเซียนมาก โดยเฉพาะเมื่ออาเซียนยังไม่ส่งผลกระทบโดยตรงหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับตน

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปปฏิบัติ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปปฏิบัติ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจศึกษาในครั้งต่อไป ดังนี้

๑. ศึกษาติดตามพัฒนาการการบูรณาการเศรษฐกิจในรูปแบบตลาดเดียว (common market) ของไทยและของอาเซียนในการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้าการบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานทักษะอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลัง ค.ศ. ๒๐๑๕ ว่าอาเซียนจะมีแนวทางที่เปิดกว้างไปสู่การเป็นตลาดเดียวที่สมบูรณ์ขึ้นอย่างไรและอาเซียนจะพัฒนาไปเป็นแกนกลางของสถาปัตยกรรมด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียต่อไปอย่างไร

๒. ศึกษาติดตามพัฒนาการการปรับตัว ปรับเจตคติ (mindset) ของไทย ในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาที่ต้องสนองตอบการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เนื่องจากความไม่พร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์ของไทยเฉพาะด้านภาษา และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในกรอบการบูรณาการเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคในระดับตลาดเดียวของอาเซียน

๓. ศึกษาติดตามการดำเนินการของไทยในการกำหนดให้ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” เป็นวาระแห่งชาติและการปรับกลไกการสั่งการเพื่อให้การขับเคลื่อนสู่อาเซียนตลาดเดียวเป็นไปอย่างมีเอกภาพและรวดเร็ว

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ สามารถสรุปข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยได้ ดังนี้

ประการที่ ๑ เป็นการสร้างโอกาสในการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับพัฒนาการด้านการบูรณาการเศรษฐกิจส่วนภูมิภาคของอาเซียนในระดับตลาดร่วมที่ลึกซึ้งต่อไป ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าโอกาสแนวโน้มในการที่อาเซียนจะมีบทบาทเป็นแกนกลางของโครงสร้างสถาปัตยกรรมของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในเอเชีย

ประการที่ ๒ การมีทิศทางการบูรณาการเศรษฐกิจสู่ “ตลาดเดียว” ของอาเซียนเป็นโอกาสอันดีของไทยที่จะได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษาให้ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของโลกและภูมิภาค ตลอดจนปรับระดับและมาตรฐานของการศึกษาไทย ตลอดจนเป็นโอกาสที่ระบบการศึกษาจะต้องเสริมสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นหมายถึงว่า รัฐควรจะใช้เศรษฐกิจการค้าโลกนำการศึกษา และการเมืองนำเศรษฐกิจการค้า

ประการที่ ๓ เป็นการศึกษาเก็บรวบรวม วิเคราะห์และตีความข้อมูล เพื่อให้เกิด
องค์ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและการดำเนินการของไทยในการดำเนินการจัดตั้ง
“ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” ซึ่งเป็นเรื่องที่ไทยให้ความสำคัญเร่งด่วนและต้องใช้เวลาในการ
ดำเนินการมหาศาล อีกทั้งต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนเพื่อให้ “วาระแห่งชาติ”
ครั้งนี้สนองตอบผลประโยชน์แห่งชาติของไทยและอาเซียนโดยรวม

บรรณานุกรม

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (๒๕๕๑). *การค้าโลก : AEC Awareness year*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สันติภาพพรินท์.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (๒๕๕๒). *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน*. นนทบุรี: ผู้แต่ง.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (๒๕๕๔). *ปิดฉากอาเซียนไทยทำตามแผนงานสู่เออีซี*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔, จาก <http://www.dtn.go.th>
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (๒๕๕๔). *ภาพรวมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน : ASEAN Economic Community - AEC*. นนทบุรี: ผู้แต่ง.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (๒๕๕๕). *ถาม?ตอบรอบรู้ AEC 3600*. นนทบุรี: ผู้แต่ง.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (๒๕๕๕). *AEC Focus* [จุลสารปีที่ ๒ ฉบับที่ ๗]. นนทบุรี: ผู้แต่ง.
- กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (๒๕๕๔). *คู่มือโครงการลดต้นทุนโลจิสติกส์สำหรับผู้ส่งออก*. กรุงเทพฯ: บริษัทอาร์พี-ไฟว์แมนเนจเม้นท์ จำกัด.
- กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (๒๕๕๔). *แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน*. กรุงเทพฯ: บริษัทราติสมา มีเดีย จำกัด.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (๒๕๕๔). *อาเซียนไฮไลต์ ๒๕๕๔*. กรุงเทพฯ: บริษัท เพจเมคเกอร์ จำกัด.
- กระทรวงพาณิชย์. *รายงานการศึกษาวิจัยเพื่อวางแผนกำหนดทิศทางการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕, จาก <http://www.dtn.moc.go.th/images/document/docasin105420dtn/20finalch.2pdf>.
- การประเมินความพร้อมหลังการเปิด AEC. (๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕). *กรุงเทพธุรกิจรายวัน*.
- จีรัฐหนุนบีบีเค้าปลีกบุกอาเซียนหรือโครงสร้าง ก.ม. เออีซีลงทุน. (๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕) *กรุงเทพธุรกิจรายวัน*.
- “ซีการเมืองขัดแย้ง” ถ่วงอาเซียน แนะ ๔ ภาคส่วนร่วมขับเคลื่น. (๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕) *กรุงเทพธุรกิจรายวัน*.
- “ดับเบิลยูอีเอฟ” ชูเอเชียแกร่งสร้างสมดุลเศรษฐกิจโลก. (๑ มิถุนายน ๒๕๕๕) *กรุงเทพธุรกิจรายวัน*.

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย. (พฤษภาคม ๒๕๕๕). *ไทยเตรียมรับมือ..*

เปิดเสรีภาคการเงินภายใต้ AEC. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕, จาก http://www.exim.go.th/doc/news_center/39510.pdf.

ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน. (๒๕๕๒). *เอเชียอาคเนย์วิวัฒน์ : พัฒนาการทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ประภัสสร เทพชาตรี. (๒๕๕๔). *ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

ศธ. *เร่งดันเด็กไทยรู้เท่าทันประชาคมอาเซียน*. (๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕) *กรุงเทพธุรกิจรายวัน*.

ศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. (๒๕๕๒). *ผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ต่อเศรษฐกิจการค้าของไทยใน ๖ ปีข้างหน้า*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔, จาก http://citonline.utcc.ac.th/uploads/aec_ar.pdf.

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (๒๕๕๔). *ถนนสู่ AEC เพื่อ SMEs ไทย*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง. สำนักงานยุทธศาสตร์และบูรณาการสู่ AEC. (๒๕๕๔). *ตารางเปรียบเทียบการจัดทำเขตการค้าเสรีตะวันออก และความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนกับ ๖ ประเทศ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕, จาก <http://www.dtn.go.th>

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (๒๕๕๔). *สรุปโครงการ ASEAN SME II : Regional Gateway*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

สำนักเจรจาการค้าการลงทุน. (๒๕๕๓). *แนวทางการจัดทำรายการข้อสงวนภายใต้ความตกลงด้านการลงทุนอาเซียน*. นนทบุรี: ผู้แต่ง.

สำนักประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. (๒๕๕๔). *ข้อมูลทั่วไปของอาเซียน*. นนทบุรี: ผู้แต่ง.

อัทธ์ พิศาลวานิช และคณะ. (๒๕๕๓). *ทางรอดสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทยภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ซี.เอ็ม.เอส.

อาเซียน บิสิเนส อินเทลลิเจน. (๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕). *อาเซียนในสายตา SME ไทย*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕, จาก aseanintelligence.com

อาเซียนวอर्थ. (๒๕๕๕). *จับตาอาเซียน [จุลสาร ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑]*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้แต่ง

Asian Development Bank. (2008). *Emerging Asian Regionalism : A Partnership for Shared Prosperity*. Manila: Asian Development Bank.

- Asian Secretariat. (1999). *ASEAN Plus Three Cooperation*. Retrieved January 10, 2012, from <http://www.aseansec.org/16580.htm>.
- Baldwin, Richard. (1997). *The Cause of Regionalism*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Balassa, Bela. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Illinois: Homewood, IL.
- Bergsten, Fred. (2009). *Open Regionalism*. Retrieved July 27, 2012, from <http://www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?ResearchID=152>.
- Breslin, S. (2007). *Theorising East Asian Regionalism(s)*. in M. G. Curley, & N. Thomas (Eds.), *Advancing East Asian Regionalism*. Oxon: Routledge.
- Falk, Richard. (1967). *Regional Politics and World Order*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- Fawn, Rick. (2009). *Globalising the Regional: Regionalising the Global*. Cambridge: Cambridge University Presse.
- Friendman, Thomas L. (2007). *The World is Flat : A Brief History of the Twenty-first Century*. New York: Pan Books Limited.
- Garnaut, Ross. (2004). *A New Open Regionalism*. Retrieved July 30, 2012, from http://www.Lowyinstitute.org/files/publfiles/Garnaut,_A_New_Open_Regionalism_in_the_Asia_Pacific.pdf.
- Green, David. (2007). *The Europeans: Political Identity in an Emerging Polity*. Londond: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Greensteine, Fred. (1975). *Handbook of Political Sciences (Vol.8)*. California: Addison Wesley Publishing Company.
- Gunn, Geoffrey. (2003). *Frist Globalization: the Eurasian Exchange 1500-1800*. New York: Rowman & Little Field Publishers, Inc.
- Jones and Smith. (2006). *Asean and East Asian International Relations: Regional Delusion*. Massachusettes: Edward Elqar Publishers, Inc.
- Kim, Nam-kook. (2009). *Globalization and Regional Integration in Europe and Asia*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.



ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระบบการเมืองไทย

ดร. โชคชัย สุทธาเวศ ^๑

ดร. อัญพร คงสุภาพศิริ ^๒

บทนำ

บทความนี้ต้องการนำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Democracy) และกรณีประเทศไทยว่า เรามีสภาพของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนกันอย่างไร ตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง และเราสมควรสร้างสรรค์ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนต่อไปอย่างไร

การมีส่วนร่วมภายใต้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ได้รับการให้ความสำคัญมานานแล้ว เช่น สมัยกรีกโบราณ เพลโต นักปรัชญาการเมืองคนสำคัญก็เห็นว่าประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจบริหารเมืองด้วยตนเองได้มากที่สุดจะเป็นประชาธิปไตยที่ดีที่สุด โดยไม่ต้องมีระบบผู้แทนราษฎร

^๑ ประธานหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

^๒ ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม

แต่ก็สามารถเกิดขึ้นได้ในเมืองขนาดเล็ก ๆ (เช่น เอเธนส์) เมื่อกาลเวลาผ่านไป เมืองมีขนาดใหญ่ขึ้นจากการขยายตัวของประชากร และการซับซ้อนของการจัดองค์การในสังคม จากชุมชนเรียบง่าย (Gemeinschaft) ไปสู่สังคมซับซ้อน (Gesellschaft) (ดูประกอบ ใน Toennies 1887) การให้ประชาชนทุกคนมาร่วมตัดสินใจบริหารบ้านเมืองจึงเป็นไปได้ ประเทศประชาธิปไตยจึงต้องอาศัยระบบผู้แทนราษฎรมาตัดสินใจในการบริหารและออกกฎหมายของรัฐแทนประชาชน ภายใต้ระบบการมีผู้แทนราษฎรและต้องจัดในรูปสภาผู้แทนโดยราษฎรเลือกตั้งบุคคลทั้งหลายจากพรรคการเมืองต่าง ๆ กันขึ้นมาทำงานร่วมกันนั้น จึงเป็นแบบแผนที่ถือปฏิบัติกันทั่วไปว่าประชาธิปไตยคือการปกครองที่ยึดตามเสียงส่วนใหญ่ โดยยังคงคำนึงถึงเสียงข้างน้อย แต่กระนั้นเราทั้งหลาย (ส่วนหนึ่งรวมทั้งผู้เขียน และคงได้ข้อคิดจากท่านพุทธทาส) ก็ยังคิดกันอยู่เสมอว่าทำอย่างไรอุดมคติของประชาธิปไตยจะบรรลุประโยชน์มหาชนเป็นใหญ่ คือ การเริ่มต้นจากการที่ประชาชนปกครองตนเองผ่านการร่วมตัดสินใจร่วมกัน (ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง) ให้มากที่สุด และเป็นการตัดสินใจที่จะต้องได้เสียงข้างมากมาอย่างมีคุณภาพและตั้งอยู่บนฐานความชอบธรรมของวิธีการที่ได้มาของเสียงส่วนใหญ่

ข้อถกเถียงถึงประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีหลายทัศนะ เช่น ในประเทศเยอรมนี Robert Michels (1911) ลูกศิษย์ผู้ปรารถนาของ Max Weber พบว่าพรรคการเมือง (พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมันที่เขาศึกษา) มีปัญหาการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการของประชาชน โดยเฉพาะจากสมาชิกพรรคเพราะเกิดสภาพระบอบราชการภายในพรรค และมีผลให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองผูกขาดการตัดสินใจ (Iron laws of oligarchy) ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะข้อจำกัดขององค์การประชาธิปไตยแบบสมาชิกเป็นเจ้าของ

Robert A. Dahl (1989) อาจารย์ผู้โด่งดังทั้งในด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยเยล สหรัฐอเมริกา นำเสนอไว้อย่างน่าสนใจถึงกรอบกระบวนการประชาธิปไตยในอุดมคติว่าควรมีองค์ประกอบห้าประการ คือ ๑) การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลของประชาชน (Effective participation) ในการได้รับโอกาสและมีความเท่าเทียมกันในการแสดงออก ๒) ประชาชนพึงได้รับหลักประกันในการเอาชนะเสียงที่ตนได้ตัดสินใจไปใช้ (Voting equality at the decisive stage) อย่างเสมอหน้ากัน ๓) ประชาชนควรได้เข้าใจอย่างรู้แจ้งเพื่อการที่จะตัดสินใจจากทางเลือกที่ดีที่สุด (Enlightened understanding) ๔) ประชาชนควรมีความสามารถควบคุมวาระการเมืองที่จะตัดสินใจว่าวาระสำคัญคืออะไรและจะต้องพิจารณาและวิพากษ์

อะไรกันต่อไปอีกบ้าง (Control of the agenda) และ ๕) การเมืองจะต้องสามารถครอบคลุมให้คนทุกกลุ่ม (ยกเว้นคนย้ายถิ่น และผู้พิการทางสมอง) เข้ามาร่วมตัดสินใจให้ได้ (Inclusiveness)

การเมืองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศมีหลักการสำคัญ ๆ ที่เป็นสากลร่วมกัน คือ ประชาชนเป็นใหญ่ ประชาชนปกครองตนเองตามหลักเสียงข้างมาก เปิดโอกาสให้ประชาชนจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อแข่งขันกับรับเลือกตั้ง มีสถาบันรัฐสภา (อาจมีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา หรือมีเพียงสภาผู้แทนราษฎร) มีการถ่วงดุลระหว่างสามอำนาจ คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีวิธีการได้มาซึ่งอำนาจที่ชอบธรรมทางการเมืองและการบริหารที่ชัดเจน แต่อาจได้ผลที่คาดเดาได้ยาก ผู้ชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลสามารถนำเงินภาษีที่จัดเก็บจากประชาชนมาบริหารบ้านเมืองได้ มีรัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุด และมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเจ้าของอำนาจแต่กระนั้น แม้จะอาศัยหลักการประชาธิปไตยสากลร่วมกัน ประเทศประชาธิปไตยก็มีความแตกต่างกันในรูปแบบปฏิบัติในทางประชาธิปไตยหรือเรียกว่ารูปแบบการปกครองของรัฐก็ได้ เช่น ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (กษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และผู้แทนราษฎรเลือกนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งคณะรัฐมนตรี) ประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และประธานาธิบดีมีอำนาจจัดตั้งคณะรัฐมนตรี) ประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งคณะรัฐมนตรี) รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเหล่านี้ ได้ให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนเติบโตในประเทศตะวันตกอย่างแข็งแกร่งจริงจังกว่าการว่า ๒๐๐ ปี และได้รับการพิสูจน์แล้วว่ามีผลต่อการเป็นเครื่องมือของการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและการอยู่ดีกินดีของประชาชนมากกว่าระบบเผด็จการทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นเผด็จการทหารที่ส่งเสริมทุนนิยมโดยรัฐและให้อภิสิทธิ์แก่คนหยิบมือเดียว หรือเผด็จการคอมมิวนิสต์ที่สร้างรัฐสังคมนิยมสุดโต่ง ที่ประชาชนแทบจะกินแทบไม่พองในการล้มล้างทุนนิยมแล้วแทนที่ด้วยเศรษฐกิจมาร์กซิสต์ จนในที่สุดก็ต้องละทิ้งอุดมการณ์สังคมนิยมมาเป็นขั้วขี้อายุนิยมโดยรัฐ แม้ว่าจะขอชื่นชมด้วยการเรียกตนเองว่าสังคมนิยมที่มีลักษณะเฉพาะตน (เช่นประเทศจีนในปัจจุบัน)

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดหรือข้อด้อยสำคัญของประชาธิปไตยแบบระบบรัฐสภาที่อาศัยการเลือกตั้งให้ได้ผู้แทนราษฎรและหรือเลือกตั้งผู้นำประเทศแบบประธานาธิบดีนั้น เท่าที่ผู้เขียนพอจะประมวลได้ในประเทศประชาธิปไตยสากลและประเทศไทย ก็คือ การที่ประชาชนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันอย่างเต็มที่ การที่ผู้แทนราษฎรและรัฐบาลไม่ได้ทำหรือทำไม่ได้ตามสัญญาประชาคม ผู้แทนราษฎรห่างเหินจากประชาชนและไม่รวบรวมความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอมาประกอบการตัดสินใจ รัฐสภาตัดสินใจแบบเผด็จการเสียงข้างมากโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อย (เช่น ไม่ให้อำนาจ/ไม่จัดสรรทรัพยากรหรือประโยชน์ให้ตามสมควร/ไม่ให้ออกาสได้รับการชดเชย/ไม่ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นที่มีคุณค่า/ไม่รองรับทางเลือกอื่น ๆ ที่ต่อรองกันได้) การครอบงำการตัดสินใจนโยบายโดยชนชั้นนำในสังคม รัฐสภาตัดสินใจแบบเผด็จการเสียงข้างมากโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อย (เช่น ไม่ให้อำนาจ/ไม่จัดสรรทรัพยากรหรือประโยชน์ให้ตามสมควร/ไม่ให้ออกาสได้รับการชดเชย/ไม่ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นที่มีคุณค่า/ไม่รองรับทางเลือกอื่น ๆ ที่ต่อรองกันได้) การที่ประชาชนขาดโอกาสตัดสินใจด้วยตนเองในเรื่องสำคัญ ๆ ที่ควรให้ประชาชนตัดสินใจ การที่ผู้แทนราษฎรไม่มีคุณภาพเพียงพอและโกงกินในการเลือกตั้ง การที่รัฐบาลไม่ส่งเสริมประเพณีการเมืองการปกครองเดิม (ก่อนการเป็นประชาธิปไตย) การที่รัฐบาลและนักการเมืองทุจริตในการบริหารประเทศ และการที่พรรคการเมืองขาดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค เพราะพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลเป็นพรรคที่คณะผู้นำ (นายทุนพรรค) เป็นเจ้าของ มีคู่แข่งมาเป็นเจ้าของหรือควรเป็นพรรคแบบมวลชน ปัญหาเหล่านี้มีการพยายามแก้ไขในประเทศต่าง ๆ ได้มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไปตามสภาพสังคมนั้น ๆ

การเมืองแบบมีส่วนร่วมของประชาชนและการตัดสินใจโดยตรงของประชาชนหรือประชาธิปไตยแบบทางตรงโดยประชาชนเองหรือการเมืองภาคประชาชน/ภาคพลเมือง จึงถูกเสนอให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อทดแทนข้อด้อยของระบบรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (เดวิด แมทธิวส์ 1994/2552) แต่หากเคลื่อนไหวสุดโต่งก็จะเป็นการหาทางขยายพื้นที่และแทนที่การตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎร และพัฒนาไปใกล้เคียงหรือเป็นพันธมิตรกับการเมืองแบบเผด็จการหรือแบบแต่งตั้งในระบบรัฐสภา โดยฝ่ายที่ไม่นิยมชมชอบระบบรัฐบาลจากการเลือกตั้งที่ถือบางปัญหาหรือหลาย ๆ ปัญหาเหล่านั้น ไปเป็นสาระสำคัญในการล้มล้างระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ผูกโยงกับการเลือกตั้ง แต่หากการเมืองแบบมีส่วนร่วมของประชาชนถูกใช้ไปในลักษณะเพื่อเสริมจุดอ่อนของระบบรัฐสภาแบบเลือกตั้ง โดยไม่ล้มล้างระบบหลักหรือทำให้ระบบหลัก

(ที่ยังพัฒนาไม่เต็มที่ด้วย) คลอนแคลน สถาบันรัฐสภาที่ต้องพัฒนาหรือปฏิรูปตนเองอยู่เสมอด้วย ก็จะทำให้ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแข็งแกร่งยิ่งขึ้น

กรณีประเทศไทย

ประเทศไทยมีความชะงักงันในการสร้างระบอบประชาธิปไตยแนวสากลนิยมมาตลอด ๘๐ ปี ที่ผ่านมา ความชะงักงันดังกล่าว เกิดจากการต่อสู้ระหว่างสองกระบวนทัศน์ของการบริหารบ้านเมืองแบบเก่าที่ให้คุณค่ากับระบบราชการเป็นใหญ่ ซึ่งเน้นความเป็นผู้นำบ้านเมืองโดยวิชาซีพีข้าราชการ อันเป็นการบูรณาการระบอบราชาธิปไตยเดิมเข้ากับระบอบพรรคข้าราชการที่ทหารกับพลเรือนร่วมมือกันยึดและลดทอนอำนาจกษัตริย์มาตั้งแต่การรัฐประหาร ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จนกลายเป็น “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” กับการบริหารบ้านเมืองภายใต้ประชาชนเป็นใหญ่ หรือที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตย” ที่ให้อำนาจการเมืองของรัฐบาลจากประชาชนอยู่เหนือระบบราชการ แต่มีจุดอ่อนในการสร้างความเป็นสถาบันรัฐสภาของประชาชนให้สำเร็จ การต่อสู้ของสองกระบวนทัศน์ที่แปลงไปสู่สงครามการเมืองในภาคปฏิบัติ ดังเช่นที่เป็นอยู่มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำลังกลายเป็นวิกฤตที่ร้ายแรงที่สุดของระบอบประชาธิปไตยสากลในประเทศไทยในปัจจุบันนี้

ในไม่ช้าไม่นาน ประเทศของเราอาจจะล่มสลายได้ หากไม่สามารถแก้ไขวิกฤตสถาบันการเมืองของเราที่เป็นหัวกระบวนหลักของอำนาจการตัดสินใจในสังคมได้ ซึ่งสังคมที่ล่มสลายมักจะมาจากผู้นำในสังคมตัดสินใจผิดพลาดหรือมุ่งกระทำไปในทางที่เป็นอันตรายแก่อนาคต และผู้นำขาดทักษะและความสามารถในการคิดและตัดสินใจที่เล็งถึงระยะยาว (ดูข้อคิดประกอบใน จาเร็ด ไดมอนด์ ๒๐๐๕ หน้า ๗๒๓-๗๗๘)



ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (ในความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือผ่านอย่างจำกัด) ในประเทศไทยมีมานานแล้ว ทั้งที่สร้างขึ้นมาเอง และรัฐให้อย่างจำกัด และขณะนี้เรากำลังเร่งรัดประชาธิปไตยที่เรียกกันว่าการเมืองภาคพลเมืองหรือการเมืองภาคประชาชนโดยตรง (Direct people democracy) เพื่อต่อกรกับการเมืองแบบตัวแทน (Representative democracy) ตามที่มีผู้ตั้งข้อหาร้ายแรงมาตลอดว่าผู้แทนราษฎรกระทำเพื่อตนเองมากกว่าที่จะใช้อำนาจตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ผู้นำการเมืองภาคประชาชนก็กำลังแสวงหาโอกาส ช่องทาง และแย่งชิงพื้นที่ทางการเมืองแห่งรัฐในแหล่งอำนาจ สถาบัน หรือองค์กรต่าง ๆ ตามแนวการเมืองแบบตัวแทนด้วยอุดมการณ์ต่อต้านหลักการประชาธิปไตยสากล และการเข้าดำรงตำแหน่งในเวทีการเมืองเสียแทน

ในปัจจุบัน มีชนชั้นสูงทางการเมืองปกครอง ชนชั้นนำของข้าราชการ ผู้นำสังคมนักธุรกิจ ปัญญาชน นักวิชาการ สถาบันวิชาการ คณะกรรมการในองค์การอิสระในรัฐธรรมนูญ และนักพัฒนาเอกชนไทย เป็นต้น จำนวนมากที่ไม่ชอบระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ส.ส. (แต่พอจะยอมรับพรรคการเมืองจำนวนหนึ่ง ที่เป็นของคนชั้นกลางค่อนข้างบนและชนชั้นสูงได้ - ก่อตั้งในยุคสมัยใหม่ - Modern หรือ Pre-postmodern ของไทย) ดังตัวอย่างที่แสดงออกโดยพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยและแนวร่วมกลุ่มหลากหลาย วุฒิสมาชิกสายสรรหาแล้วแต่ตั้ง และสภาพพัฒนาการเมือง ในทางลดทอนศักยภาพของการเมืองระบบผู้แทน เช่น ทำการประท้วงการเมืองสาธารณะ ทำให้การทำงานในรัฐสภาประชาธิปไตยมีอุปสรรค ส่งเสริมประชาธิปไตยแบบไม่มีพรรคการเมือง มุ่งเน้นประชาธิปไตยแบบถกแถลง (Deliberative democracy) และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง ส่งเสริมระบบตัวแทนตามแนวการสรรหาแล้วแต่ตั้ง สนับสนุนหรือยอมรับการรัฐประหารของทหารเพื่อล้มประชาธิปไตยจากระบบการเลือกตั้ง จนถึงขั้นหาทางควบคุมและกำกับประชาธิปไตยแบบระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศ (Controlled and Directed Democracy) โดยกลุ่มชนเหล่านั้น แต่ในขณะเดียวกันอีกฝ่ายหนึ่ง คือ พรรคการเมืองอิสระ (ก่อตั้งในยุคหลังสมัยใหม่ - Postmodern ของไทย) และกลุ่มบุคคลที่นิยมชมชอบพรรคการเมืองจำนวนมากก็เน้นความเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่ประชาชนให้ความไว้วางใจต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐบาลมากเกินไป จนไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิตินอกกระบวนการรัฐสภา สภาพดังกล่าวนี้ถือเป็นการ

สุดโต่งทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน และกำลังเป็นวิกฤตการเมืองเรื้อรังที่ต้องแก้ไข ในทางอุดมการณ์ โครงสร้าง และพฤติกรรมทางการเมืองอย่างสอดคล้องกันไป

ภายใต้กระแสการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนไทยในอดีต-ปัจจุบัน เรา อาจแบ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนไทยได้ในสองเป้าหมายหลัก คือ

๑. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ต้องการล้มล้างรัฐบาล ตัวอย่าง เด่น ๆ อาทิ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีนายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข นำโดยนางรสนา โตสิตระกูล การออกเสียงลงประชามติใน เดือนสิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อรับหรือไม่รับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ การเสนอกฎหมายโดย ประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ รับรอง

๒. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องการล้มล้างรัฐบาล โดย ประชาชนสร้างพลังการรวมตัวและเคลื่อนไหวขึ้นเองตัวอย่างเด่น ๆ อาทิ การคัดค้านการเลือกตั้ง สกปรกใน พ.ศ. ๒๕๐๐ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ของนักศึกษามหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ และ ให้รัฐบาลลาออก การรวมตัวของขบวนการ นักศึกษาและประชาชน ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ในการขับไล่รัฐบาลเผด็จการทหารและเรียกรื้อรัฐธรรมนูญ การชุมนุมประท้วงของ ประชาชน นำโดยสมาพันธ์ประชาธิปไตย



เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

ขับไล่รัฐบาล พลเอก สุจินดา คราประยูร เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ การเคลื่อนไหว ประท้วงของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) ขับไล่รัฐบาลภายใต้ การนำของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร แห่งพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรค เพื่อไทย ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๑ และการเคลื่อนไหวประท้วงของแนวร่วมประชาธิปไตย ต่อต้านเผด็จการ (นปช.) (กลุ่มคนเสื้อแดง) ขับไล่รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แห่งพรรคประชาธิปัตย์ ใน พ.ศ. ๒๕๕๒ และการเคลื่อนไหวของกลุ่มพิทักษ์สยามที่เริ่มขึ้นใน เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อขับไล่รัฐบาลพรรคเพื่อไทยที่เห็นว่าเป็นตัวแทนของอดีต นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร

ชนชั้นสูง ผู้นำในสังคม ชนชั้นนำของข้าราชการ นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และ นักการเมืองที่ขัดแย้งกันทั้งสองฝ่ายมีความเห็นไม่ตรงกันว่า การเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลง หรือล้มล้างรัฐบาลก็ถือเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือไม่ การเคลื่อนไหวเพื่อขับไล่ รัฐบาลที่ชนะการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน โดยกลุ่มพันธมิตร ประชาชนเพื่อประชาธิปไตย มีผู้เห็นว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่พึงกระทำ แต่กลุ่ม พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเห็นว่าเป็นเรื่องมีคุณค่าสูงส่งสมควรกระทำ (การรบ ระหว่างกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยถือเป็นสงครามศักดิ์สิทธิ์) ในขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวให้สังคมยอมรับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและขับไล่รัฐบาลนายกอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่จัดตั้งรัฐบาลขึ้นจากการรวมตัวของพรรคการเมืองที่เคยเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับ พรรคพลังประชาชนและการหนุนหลังของทหาร โดยแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ มีผู้เห็นว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่พึงกระทำ แต่แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้าน เผด็จการเห็นว่าเป็นเรื่องมีคุณค่าสูงส่งสมควรกระทำ (เป็นการรักษาประชาธิปไตยที่ผูกโยงกับ การลงคะแนนเลือกตั้งโดยเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน)

ข้อสรุปในเรื่องนี้จะเป็นอย่างไร ผู้เขียนมีความเห็นว่าย่อมขึ้นอยู่กับการเดินทาง กลางระหว่างข้อตรงข้าม และอิทธิพลของหลักการประชาธิปไตยสากลที่มีอยู่จริง แม้จะมีไซโดย สัมบูรณ์ (Absolutism) ที่เกินขีดจำกัดของความเป็นสังคมและมนุษยศาสตร์ (อย่างน้อยก็โดยการ กำกับของ International Parliament Union หรือ สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทย เป็นสมาชิก) คุณค่าของประชาธิปไตยสองแนวทาง (ระบบผู้แทน และระบบการเมืองภาค ประชาชน) ที่กำลังต่อสู้กันและประโยชน์โดยรวมที่ประชาชนจะได้รับ และความชอบธรรมของ วิธีการที่แต่ละฝ่ายนำมาใช้ รวมทั้งการนำหลักการประชาธิปไตยต่าง ๆ ที่เป็นประสบการณ์ ของประเทศอื่น ๆ อันพึงเรียนรู้ มาตรวจทานกันว่าจะรับกันหรือขัดกันหรือไม่อย่างไร และรวมทั้ง การมีส่วนร่วมแบบใดจึงควรถูกนำมาใช้ในช่วงนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนส่วนใหญ่ ในสังคมยอมรับการเคลื่อนไหวขับไล่เผด็จการทหารและเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ในเหตุการณ์ ตุลาคม ๒๕๑๖ ว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เนื่องจากรัฐบาลทหารในขณะนั้นทุจริตและไม่เป็น ประชาธิปไตย (ไม่มีรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจโดยไม่ชอบ และไม่มีเลือกตั้ง) แต่การเคลื่อนไหว เพื่อล้มล้างรัฐบาลและให้มีรัฐบาลใหม่โดยไม่เลือกตั้ง เป็นการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ไม่รับรอง (ผิดมาตรา ๖๘ คือ ได้อำนาจมาโดยวิธีการที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติ ไว้) และเข้าข่ายกบฏ

การเมืองภาคพลเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน: โอกาสหรืออุปสรรคของประชาธิปไตย

ดังที่กล่าวแล้วว่าปัจจุบันการตื่นตัวของประชาชนในทางการเมืองและประชาธิปไตยในประเทศไทยมีสูงมาก แต่เป็นไปในสองกระแสหลัก กระแสแรก คือการสร้างพรรคประชาธิปัตย์ในระบอบรัฐสภา กระแสที่สอง คือการสร้างพรรคการเมืองภาคพลเมืองหรือการเมืองภาคประชาชน อันเน้นการตัดสินใจของประชาชนในชุมชนและภาคส่วนอื่น ๆ ร่วมกับรัฐหรือตรวจสอบรัฐ การเมืองภาคพลเมืองถูกอธิบายว่าเป็นการแสดงถึงความเป็นประชาสังคม (Civil Society) (ถูกเพียงส่วนเดียว เพราะประชาสังคมก็คือสังคมในภาพรวมที่ประชาชนได้รับการรับรองให้มีส่วนร่วมตัดสินใจต่าง ๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่นในทุกรูปแบบที่เป็นไปได้ อย่างเป็นพื้นฐาน) ในขณะที่การเมืองของประชาชนตามระบอบรัฐสภาถูกโจมตีว่าเป็นการเมืองแบบตัวแทนที่ล้มเหลวและประชาชนควบคุมไม่ได้ **และเป็นที่น่าวิตกว่าทั้งสองกระแสกำลังแยกตัวออกจากกันกลายเป็นเส้นขนาน ทั้ง ๆ ที่เป็นการเมืองของแม่คือประชาชนเองด้วยกันทั้งคู่** เช่น มีแนวโน้มสูงมากกว่าการเมืองภาคพลเมืองในชุมชนและโดยองค์การประชาสังคมต่าง ๆ ที่จะทำกิจกรรมร่วมกับรัฐนั้น พวกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองอยู่มาอยู่ไป มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเป็นการเฉพาะขึ้นในสภาพพัฒนาการเมือง (ที่เน้นการเมืองภาคพลเมือง และชื่อคู่มือมีภารกิจใหญ่โต ไม่เป็นการพัฒนาการเมืองอย่างแท้จริง แต่รับรองโดยพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดความแตกแยกทางการเมืองของคนในชาติ) พรรคการเมืองจะมาใช้เงินก้อนนี้ไม่ได้ (แม้จะเพื่อพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองและในชุมชน และทำให้เกิดการปรับตัวเข้าหากันระหว่างพรรคการเมืองกับภาคพลเมืองก็ตาม) เป็นต้น

การเมืองแบบมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญไทยรับรอง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญมีสองฉบับสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่จะเป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ตรวจสอบ หรือเสนอความต้องการ เพื่อให้รัฐดำเนินการตามที่เสนอ ไม่มีบทบัญญัติรับรองการเคลื่อนไหวของประชาชนโดยตรงเพื่อล้มล้างรัฐบาล หรือจัดตั้งรัฐบาล โดยไม่ผ่านวิธีการของรัฐสภาแต่อย่างใด

ในกรณีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ปราบกฏในบทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบาย
พื้นฐานแห่งรัฐ ดังนี้

มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
กำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และ
การเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา ๗๗ รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและ
จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อ
ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๗๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการ
ท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้ง
โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนา
จังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์
ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา ๗๙ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน
บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง
สมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตาม
หลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย
สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา ๘๑ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหา
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ปราบกฎในบทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(๕) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

นอกจากนี้ ในหมวด ๗ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติมาตรา ๑๖๓ - ๑๖๕ ไว้ดังนี้

มาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

บัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

มาตรา ๑๖๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ออกจากตำแหน่งได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การจัดทำให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๒) ในกรณีที่มิมีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้มีการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ



ข้อสังเกต

ปัจจุบัน (พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕) ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันนำเสนอกฎหมายได้แล้ว ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็กำลังอยู่ระหว่างการเสนอขอแก้ไขใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยภาคประชาชนเอง และการพิจารณาในรัฐสภา ส่วนการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ นั้น รัฐสภาได้ออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วเช่นกัน แต่ยังไม่นำมาใช้จริงกับประเด็นใด แม้แต่เรื่องสำคัญที่สุด คือ การแก้หรือไม่แก้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรหรือไม่

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในโอกาสต่อไป ดังนี้

๑. กรณีการเมืองภาคพลเมืองกับการเมืองภาคผู้แทนราษฎร

เราจะต้องนำพาชาติบ้านเมืองให้พ้นวิกฤต ไม่ใช่ในความหมายแบบเดิม ๆ (เช่น การตอบแทนบุญคุณแผ่นดินจากการสร้างชาติในทางประวัติศาสตร์ของบรรพบุรุษ) เท่านั้น แต่ต้องเพิ่มในความหมายใหม่ ๆ ด้วย (เช่น ตอบแทนบุญคุณหรือภาษีของประชาชนในปัจจุบันที่นำมาใช้จ่ายเงินเดือนข้าราชการและใช้ในการพัฒนาประเทศ) ฉะนั้น ในมิติการเมืองแห่งชาติและประโยชน์ร่วมของมหาชนเหนืออื่นใด เราจะต้องช่วยกันทำให้การเมืองทั้งสองภาคได้อิงอาศัยกันและกัน ไม่แยกออกและทำลายกัน แต่เสริมกันและกัน รวมทั้งตรวจสอบและถ่วงดุลกันได้ นั่นคือ คุณภาพของการเมืองของประชาชนทั้งสองภาคย่อมจะปรับปรุงขึ้นได้จากการใช้ประโยชน์ในความเป็นตรงกันข้ามกัน และมหาชนผู้เป็นเจ้าของการเมืองทั้งสองภาค (มิใช่ตัวผู้แทนหรือตัวแทนทั้งหลายที่เข้าไปเล่นการเมือง) ได้ประโยชน์จากมันจริง ๆ ในที่สุด

การเมืองแบบผู้แทนก็จะมีข้อจำกัด ตั้งแต่การเลือกตั้งในเชิงการได้บุคคลที่เก่งและดีพร้อมกัน ปัญหาความโปร่งใสในการเลือกตั้ง (ที่ต้องปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ได้คุณภาพมาตรฐานอยู่เสมอ ไม่ใช่การเลือกตั้งทุจริตแล้วจึงควรล้มเลิกระบบการเลือกตั้ง) และการตัดสินใจที่สมเหตุสมผลอย่างจำกัด (Bounded rationality, ดูประกอบใน Simon 1947) ไม่สามารถนำความเห็นของประชาชนทุกกลุ่มมาประกอบการตัดสินใจได้ครบถ้วนตลอดเวลาและให้ได้ตามที่ประชาชนทุกกลุ่มต้องการ แต่การเมืองภาคประชาชนก็มีจุดอ่อนในความเป็นตัวแทนที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้เลือกมา หลายกรณีหรือบางครั้งได้มาโดยการครอบงำทางอุดมการณ์ การแต่งตั้งหรือสรรหา บางกรณีหรือบางครั้งเป็นเสียงส่วนน้อยแต่เป็นเสียงที่มีคุณภาพ และบางกรณีหรือบางครั้งมีการกำหนดด้วยตนเองหรือทีกักเอาเอง โดยคุณธรรมสำนึกของความเป็นพลเมืองที่ดีว่าองค์การหรือกลุ่มบุคคลนั้น ๆ กำลังทำงานแทนประชาชนหรือเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนยิ่งกว่าพวกนักการเมือง (โดยไม่ถูกตรวจสอบผลงาน และสมมติตนเองหรืออ้างว่ากระทำเพื่อประชาชนทั้งชาติ โดยไม่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน แต่ได้รับการอนุญาตหรือคุ้มครองจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์!??) และอาจมีข้อจำกัดในการได้มาซึ่งเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเพื่อประกอบการตัดสินใจเคลื่อนไหวหรือร่วมกับรัฐ แต่ทั้งสองภาคส่วนควรเรียนรู้ร่วมกันและช่วยกันแก้ไขจุดอ่อนของกันและกันได้

นอกจากนี้ การมีกฎหมายรองรับการทำงานที่ประสานสอดคล้องกันของสองภาคส่วนก็เป็นเรื่องที่จะช่วยแก้ปัญหาความไม่ลงรอยกันนี้ได้

๒. กรณีการใช้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองย่อมเกี่ยวโยงกับนโยบายสาธารณะที่รัฐธรรมนุญรับรอง ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมไปถึงการบริหารราชการของรัฐบาลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงสมควรให้มีการให้การศึกษาแก่ประชาชนถึงแนวนโยบายที่รัฐธรรมนุญรับรอง และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะเป็นไปได้ รวมถึงควรออกกฎหมายรองรับเพิ่มเติมหลายฉบับ และแก้ไขกฎหมายระดับรองของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการจำนวนมาก เพื่อให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใช้อำนาจกับทางเจ้าหน้าที่รัฐ และปรับปรุงทั้งสมรรถนะของหน่วยงานราชการและองค์การของประชาชนในมิติของการมีส่วนร่วม ทั้งในมิติ ร่วมรับรู้ ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมต่อรอง ร่วมตัดสินใจ หรือดำเนินการเองโดยประชาชน

คำถามสำหรับท่านผู้อ่านเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหลังจากอ่านบทความนี้

คำถาม

๑. ประชาธิปไตยแบบสากล (International democracy) มีหลักการสำคัญๆ อะไรบ้าง และประชาธิปไตยเฉพาะที่ (Relative democracy) ทำให้เกิดความเบี่ยงเบนของประชาธิปไตยสากลในประเทศต่าง ๆ ผ่านรูปแบบการปกครองที่ไปเป็นอย่างไรได้บ้าง ประเทศไทยสมควรสร้างประชาธิปไตยอย่างไรจึงเหมาะสมที่สุด ต่อประชาชนไทย และการร่วมสร้างสรรค์สังคมการเมืองโลก (อาทิ อาเซียน และอื่น ๆ ที่ไกลโพ้นกว่านั้น)

๒. “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐” และ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖” กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารกิจการบ้านเมืองกับทางราชการไว้อย่างไรบ้าง โปรดระบุมাত্রาและบทบัญญัติที่ท่านเห็นว่าสำคัญที่สุด ๑๐ ประการ ในเชิงเปรียบเทียบของทั้งสองฉบับ และท่านคิดว่าหน่วยงานของรัฐใดบ้างควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง ในเชิงการจัดองค์การ ผู้บริหาร นโยบาย แผน และโครงการ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับ

สรุป

การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย จำเป็นต้องกลับไปถึงคุณค่าและรากฐานกันอีกครั้งหนึ่ง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีหลายนัย และย่อมถูกเลือกใช้ตามวิถีของผู้มีอำนาจทางวิชาชีพ วิชาการ และในอำนาจกำกับบ้านเมือง แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้ย่อมหนีไม่พ้นการเมืองที่เป็นของประชาชนและประชาชนได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ฉะนั้นพลเมืองไทยจึงต้องเร่งช่วยกันเสริมสร้างหนทางเพื่อประชาธิปไตยกันอีกหลายครั้ง (ของเก่าและของใหม่ที่ดีในระยะยาวคืออะไร) และเป้าหมายนั้นก็คือ ประชาธิปไตยแบบไทยที่ได้มาตรฐานสากลนั่นเอง

ภายใต้การเมืองแบบมีส่วนร่วมหลาย ๆ ประเด็น ผู้นำการเมืองและผู้มีอำนาจสำคัญ ๆ ในสังคมยังไม่สามารถร่วมกันหรือไม่ต้องการทำให้ลงตัวกัน ตั้งแต่ทฤษฎีจนถึงการปฏิบัติ แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ได้หยุดเพียงแค่มิติการตัดสินใจการเมือง จำเป็นต้องเชื่อมไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินด้วย ซึ่งก็มีเรื่องให้ต้องจัดกระทำอีกมากมายตามมา แต่ก็ดูเหมือนว่าประเทศของเรากลับมาอ่อนแอในทางประชาธิปไตยเสียแล้ว แต่ก็หวังว่าจะหยุดจากการที่กำลังก้าวไปสู่การล่มสลายจริง ๆ ได้สำเร็จ!!

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

จาเร็ด ไดมอนด์ (แปลจาก Collapse: How Societies choose to fail or succeeds, 2005 โดย อรวรรณ คุณเจริญ นาวายุทธ). (๒๕๕๒). *ล่มสลาย : ไขปริศนาความล่มจมของสังคม และอารยธรรม*. นนทบุรี: Oh My God.

เดวิด แมทธิวส์. (๑๙๙๔/๒๕๕๒). *การเมืองเพื่อประชาชน ค้นหาเสียงสาธารณะที่มีความรับผิดชอบ* (ฉบับภาษาไทย พิมพ์ครั้งที่ ๑) (แปลจาก David Mathews, 1994, Politics for People: Finding A Responsible Public Voice. บรรณาธิการแปลโดยวิบูลย์ วิศวาทสกุล) สถาบันการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม: กรุงเทพมหานคร.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐.

ภาษาอังกฤษ

Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.


Tonnies. Ferdinan. (1887). *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Leipzig : Fues's Verlag.

Michels. (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*.

Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens.

(Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy (Hearst's International Library Co., 1915)

Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
เพื่อกลับแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕
บุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

มานิตย์ จุมปลา *

๑. บทนำ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มาตรา ๑๕๔ วรรคห้า บัญญัติไว้ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” อันหมายความว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไปแล้ว ย่อมไม่อาจจะไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม มีประเด็นน่าพิจารณาว่า หากคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นของศาลรัฐธรรมนูญเป็นคำวินิจฉัยที่สร้างแนวคำตัดสินหรือบรรทัดฐานที่ไม่พึงยึดถือต่อไปในอนาคต จะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขแนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ อนึ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขแนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในที่นี้จะไม่มีผลไปเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ตัดสิน

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.บ. (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, LL.M. (Comparative and International Law), Southern Methodist University (SMU), USA.

ไปแล้ว หากแต่จะมีผลต่อคำวินิจฉัยในประเด็นเดียวกันในอนาคต เพราะเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวที่เคยตัดสินไว้เสียแล้ว ย่อมไม่อาจอาศัยแนวคำตัดสินในคดีที่ได้ตัดสินไว้แล้วเป็นแนวบรรทัดฐานอีกต่อไป

ตัวอย่างเช่น การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ว่า

“...มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่จะใช้สิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยให้มีสิทธิสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และ ประการที่สอง สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ เพราะอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสองนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หากได้ตัดสินสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ แม้ผู้ร้องได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้ว ก็ไม่ตัดสินสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิในประการที่สอง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้...”^๑

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น มีการไม่เห็นด้วยกับแนวคำตัดสินนี้ เพราะตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ นี้ ประชาชนไม่อาจใช้สิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอผ่านอัยการสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองข้อเท็จจริงเสียก่อน ซึ่งจะทำให้คดีไม่รบกวนศาลรัฐธรรมนูญเพราะมีเพียงศาลเดียวในระบบศาลไทย^๒ ทำให้มีประเด็นน่าพิจารณาว่า หากประสงค์จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวคำตัดสินนี้ไม่ให้ยึดถือเป็นบรรทัดฐานต่อไป จะสามารถกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่

^๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๒-๒๓ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

^๒ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) เล่ม ๑ ว่าด้วยบททั่วไป พระมหากษัตริย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หน้าที่ของชนชาวไทย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๕), หน้า ๓๗๐.

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา^๓

ก่อนที่จะพิจารณาในประเด็นที่ตั้งไว้ในบทความนี้สำหรับกรณีของประเทศไทย มีตัวอย่างในต่างประเทศที่ควรได้รับการพิจารณาในประเด็นเดียวกันนี้ คือ ตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีศาลรัฐธรรมนูญเหมือนดังเช่นประเทศไทย แต่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาก็มีเขตอำนาจตัดสินคดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในทำนองเดียวกันกับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย จึงสามารถศึกษาจากศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเชิงเปรียบเทียบกับประเด็นที่ตั้งไว้ในบทความนี้สำหรับประเทศไทยได้

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการแบ่งแยกอำนาจให้ ๓ องค์กรหลักเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ รัฐสภา ประธานาธิบดี และศาล โดยมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนั้น ในกรณีที่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินคดีโดยมีการตีความรัฐธรรมนูญแต่ฝ่ายอื่นไม่เห็นด้วยกับการตีความเช่นนั้น ฝ่ายอื่นก็ไม่อาจทำอะไรได้กับคดีที่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินไปแล้ว หากแต่สามารถดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวการตีความของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาในเรื่องนั้น ๆ ได้ โดยจะมีผลสำหรับการตีความในอนาคตเมื่อรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมมีผลใช้บังคับแล้ว^๔

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่ใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ นับถึงปัจจุบัน ค.ศ. ๒๐๑๒ ก็เป็นเวลา ๒๒๕ ปี มีการพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกว่าหนึ่งพันครั้ง แต่ปรากฏว่าประสบความสำเร็จเพียง ๒๗ ครั้ง จึงกลายเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒๗ ฉบับ โดยในบรรดาการแก้ไขเพิ่มเติมที่ประสบความสำเร็จนี้มีสิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง คือ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๔ ฉบับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขแนวการตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา ได้แก่

^๓ เนื้อหาในหัวข้อนี้ คัดลอกมาจากบางส่วนของหนังสือ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒).

^๔ มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๑๙-๑๒๐.

๒.๑ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๑ แก้ไขแนวคำตัดสินในคดี Chisholm v. Georgia, 2 U.S. (2 Dall.) 419 (1793)

การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นจากการที่ในปี ค.ศ. ๑๗๙๓ มีพลเมืองสองคนของมลรัฐ South Carolina ได้ยื่นฟ้องมลรัฐ Georgia ต่อศาลระดับสหรัฐ เพื่อเรียกให้มีการชำระเงิน ซึ่งศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาคัดสินว่า หลักในเรื่องความคุ้มกันในอำนาจอธิปไตย (Sovereign Immunity) นั้นมีอยู่แต่เฉพาะรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่คุ้มกันไปถึงมลรัฐ จึงสามารถฟ้องมลรัฐต่อศาลระดับสหรัฐได้ (Chisholm v. Georgia) หลังจากคำตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา ตัวแทนมลรัฐในรัฐสภาจึงเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ความคุ้มกันแก่มลรัฐจากการถูกฟ้องร้อง ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อวัตถุประสงค์ในการกลับหรือเปลี่ยนแปลงแนวบรรทัดฐานของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา^๕

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๑ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีเนื้อหาว่า “อำนาจตุลาการแห่งสหรัฐอเมริกานี้ไม่อาจถูกตีความขยายครอบคลุมไปถึงการฟ้องร้องตามกฎหมายหรือหลักความยุติธรรมใดที่ตั้งต้นหรือฟ้องร้องต่อมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งของสหรัฐโดยพลเมืองของมลรัฐอื่น หรือโดยพลเมืองหรือประชากรของรัฐต่างชาติใด ๆ” ซึ่งหมายความว่า ห้ามศาลระดับสหรัฐ (Federal Court) รับฟ้องคดีที่มลรัฐถูกฟ้องโดยพลเมืองของมลรัฐอื่นหรือประชาชนของประเทศอื่น ซึ่งเป็นแนวคิดในการให้ความคุ้มกันในอำนาจอธิปไตย (Sovereign Immunity) ที่รัฐ (ทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐ) จะไม่ถูกฟ้องต่อศาล เว้นแต่รัฐหรือมลรัฐจะยินยอม^๖

ผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้คือ บรรทัดฐานในคดี Chisholm v. Georgia ที่บุคคลสามารถฟ้องร้องมลรัฐต่อศาลระดับสหรัฐได้ ไม่อาจใช้ได้อีกต่อไป

๒.๒ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๔ ข้อ ๑ แก้ไขแนวคำตัดสินในคดี Dred Scott v. Sandford, 60 U.S. (19 How.) 393 (1856)

ในคดี Dred Scott v. Sandford ศาลฎีกาแห่งสหรัฐวินิจฉัยว่า ทาสไม่ใช่บุคคล จึงไม่มีสิทธิฟ้องร้องในศาลระดับสหรัฐ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำวินิจฉัย

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๖.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาฉบับนี้ โดยรับรองสิทธิพลเมืองแก่บุคคลที่เกิดหรือแปลงสัญชาติเป็นอเมริกัน โดยเนื้อหารัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมที่มีผลเป็นการกลับแนวคำตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๑๔ ข้อ ๑ มีความว่า “บุคคลทุกคนที่เกิดหรือแปลงสัญชาติในสหรัฐ และอยู่ภายใต้บังคับเขตอำนาจแห่งสหรัฐ ย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐและของมลรัฐที่อาศัยอยู่ มลรัฐจะตราหรือบังคับใช้กฎหมายใด ๆ ที่เป็นการตัดเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันของพลเมืองแห่งสหรัฐ ไม่ได้ มลรัฐจะจำกัดสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยปราศจากหลักศุภนิตีกระบวน ไม่ได้ มลรัฐจะปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตนจากการได้รับการปกป้องอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ไม่ได้”^๗

ผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้คือ บรรทัดฐานในคดี Dred Scott v. Sanford ที่ทาสไม่ใช่บุคคล จึงไม่มีสิทธิฟ้องศาลในระดับสหรัฐ ไม่อาจยึดถือได้อีกต่อไป

๒.๓ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๖ แก้ไขแนวคำตัดสินในคดี Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co., 157 U.S. 429 (1895)

ในคดี Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co. ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่ารัฐบาลกลางมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีจากแต่ละมลรัฐบนฐานของจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ ไม่ใช่บนฐานของการมีเงินได้หรือทรัพย์สินของบุคคลแต่ละบุคคล ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๙ ซึ่งเรียกกันว่า “กฎแห่งการแบ่งสรรปันส่วน” (Rule of Apportionment) เช่น หากมลรัฐ Texas มีจำนวนประชากรคิดเป็นร้อยละ ๑๐ ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ มลรัฐ Texas ต้องจ่ายภาษีร้อยละ ๑๐ ของภาษีทั้งหมดที่รัฐบาลกลางจัดเก็บจากมลรัฐ ซึ่งทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจรัฐบาลจัดเก็บภาษีเงินได้หรือภาษีทรัพย์สินส่วนบุคคล ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำตัดสินในคดีนี้ โดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๑๖ ได้บัญญัติไว้ว่า “ให้รัฐสภามีอำนาจในการกำหนดและจัดเก็บภาษีเงินได้จากแหล่งที่ได้รับมาใด ๆ โดยไม่จำเป็นต้องจัดสรรในระหว่างมลรัฐต่าง ๆ และไม่ต้องคำนึงถึงการสำรวจจำนวนประชากรหรือการนับจำนวนพลเมืองใด ๆ”^๘

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๔-๑๙๖.

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๔.

ผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้คือ บรรทัดฐานในคดี Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co. ที่รัฐสภาแห่งสหรัฐไม่อาจตรากฎหมายเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ไม่อาจยึดถือเป็นบรรทัดฐานได้อีกต่อไป

๒.๔ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒๖ แก้ไขแนวคำตัดสินใจคดี Oregon v. Mitchell, 400 U.S. 112 (1970)

เดิมมลรัฐต่าง ๆ ให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๒๑ ปีขึ้นไป แม้รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาส่งตรากฎหมายที่ชื่อว่า Voting Right Act ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ให้สิทธิแก่พลเมืองที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งทั้งในระดับสหรัฐและมลรัฐ แต่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาก็ตัดสินไว้ในคดี Oregon v. Mitchell ว่า กฎหมายดังกล่าวนี้ใช้บังคับได้เฉพาะการเลือกตั้งในระดับสหรัฐเท่านั้น ไม่ผูกพันการเลือกตั้งในระดับมลรัฐ ดังนั้น เพื่อให้เป้าหมายของรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาสรรลุผล จึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา โดยในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒๖ บัญญัติไว้ว่า “สิทธิของพลเมืองแห่งสหรัฐที่มีอายุครบสิบแปดปีหรือมากกว่านั้นในการเลือกตั้งจะไม่ถูกปฏิเสธหรือตัดทอนโดยสหรัฐหรือมลรัฐใด ๆ เนื่องจากเหตุแห่งอายุ”^๙

ผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้คือ บรรทัดฐานในคดี Oregon v. Mitchell ที่ตัดสินว่าการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำได้แต่เพียงในการเลือกตั้งระดับสหรัฐ ไม่อาจกำหนดไปถึงระดับมลรัฐด้วย ไม่อาจยึดถือได้อีกต่อไป

เมื่อพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจำนวน ๔ ครั้ง ที่ประสงค์จะกลับคำตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกานั้นเป็นกลไกหนึ่งของหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ใช้ในการดูแลและคานาระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย จุดสำคัญที่ควรเป็นข้อสังเกต คือ การที่รัฐสภาดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับคำตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกานั้น หาได้มีประเด็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ไม่อาจกระทำได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญไม่ ทั้งนี้เหตุที่ไม่มีประเด็นเช่นนี้ก็เพราะว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้ดำเนินการไปตามกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดไว้นั่นเอง

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๔.

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำตัดสินของศาลในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้นในประวัติศาสตร์ยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือกลับแนวคำตัดสินของศาล เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะรัฐธรรมนูญไทยมีอายุไม่ยืนยาวเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา และด้วยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญไทยอายุไม่ยืนยาวนี้เอง ทำให้แทนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือกลับแนวคำตัดสินของศาล ประเทศไทยใช้วิธีการที่ถือโอกาสในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของศาลที่เคยตัดสินวางบรรทัดฐานไว้ เมื่อศึกษาประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย พบว่า มีเหตุการณ์ที่ใช้โอกาสในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อกลับแนวคำตัดสินของศาลอยู่ ๒ ครั้ง ครั้งแรกเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๔๘๙) และครั้งที่สองเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐)

๓.๑ การใช้โอกาสยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กลับแนวคำตัดสินของศาลฎีกา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๔๘๙)

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้เกิดคดีอาชญากรรมสงครามขึ้น และคดีนี้เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลฎีกา มีประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญในคดีนี้ คือ ศาลฎีกาจะมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามหรือไม่ ในขณะที่ช่วงเวลานั้นยังไม่มี การตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพราะเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาย้อนหลัง ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ ว่า แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ^{๑๐} แต่ศาลฎีกาเห็นว่า ศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจดังกล่าว ด้วยเหตุผลสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

^{๑๐} รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะช่วงเวลานั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๔๗๕) ซึ่งมาตรา ๖๑ และ ๖๒ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๖๑ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีความแย้งหรือขัดกับรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ

มาตรา ๖๒ ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ประการแรก ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าอะไรเป็นกฎหมาย คือ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาล เพราะถ้าศาลไม่มีอำนาจพิจารณา ศาลก็ย่อมไม่รู้ว่าอะไรเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้หรือไม่ และศาลจะดำเนินการพิจารณารรคคดีตามกฎหมายได้อย่างไร

ประการที่สอง การปกครองระบบรัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจเป็นสามประเภท คือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยับยั้งและกำกับควบคุมกันอยู่ซึ่งเป็นหลักประกันในความมั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจนิตินบัญญัติออกกฎหมายมาแล้ว ศาลซึ่งมีอำนาจทางฝ่ายตุลาการย่อมมีอำนาจยับยั้งและกำกับควบคุมกันอยู่ ซึ่งเป็นหลักประกันในความมั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจนิตินบัญญัติออกกฎหมายมาแล้ว ศาลซึ่งมีอำนาจทางฝ่ายตุลาการต้องปฏิบัติตาม แต่ในขณะที่เดียวกัน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญ หรือขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงความเห็นในสิ่งที่ไม่ถูกต้องนั้นได้

ประการที่สาม เมื่อมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ให้กฎหมายอื่นใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็จำต้องมีองค์กรผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตที่ซัดว่ากฎหมายบทใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้น บทบัญญัติที่รับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็จะมีผล กฎหมายนั้นสภาผู้แทนเป็นผู้ออกมาเองจะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรซัดว่าเป็นกฎหมายดีหรือไม่ได้อย่างไร หรือจะว่าทางฝ่ายบริหารมีอำนาจซัดก็ไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เรื่องของฝ่ายบริหาร เช่นนี้ใครเล่าจะมีอำนาจนอกจากศาล เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เรื่องของฝ่ายบริหาร เช่นนี้ใครเล่าจะมีอำนาจนอกเหนือจากศาล ศาลเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นไว้สำหรับให้ความยุติธรรมเป็นการบำบัดทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน บุคคลทั้งหลายย่อมคาดหวังในความยุติธรรมของศาลเป็นที่ตั้งและก็เมื่อมีบทกฎหมายอันออกมาตัดเสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะไม่ให้ศาลมีอำนาจแสดงออกเพื่อให้และปกป้องความยุติธรรมให้แก่บุคคลผู้เกี่ยวข้อง หรือหากศาลไม่ประสงค์จะเข้าไปวินิจฉัยถึงกิจการของทางฝ่ายนิตินบัญญัติ แต่ก็ไม่มีความจะหลีกเลี่ยงได้ในกรณีเช่นนี้

ในคดีอาชญากรรมสงครามนี้ เมื่อศาลฎีกาวินิจฉัยในประเด็นเขตอำนาจของศาลเหนือคดีตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิตินบัญญัติว่า ศาลเองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิตินบัญญัติตราขึ้นนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลฎีกาวินิจฉัยต่อไปในเนื้อหาแห่งคดีว่า พระราชบัญญัติ

อาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งมีมาตรา ๓ บัญญัติว่า “การกระทำใด ๆ อันบุคคลได้กระทำไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามต่อบัญญัติไว้ต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรม และผู้กระทำเป็นอาชญากรรมทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังใช้พระราชบัญญัตินี้...” ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามในส่วนที่ให้ใช้บังคับกฎหมายอาญาย้อนหลังนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ นี้ ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น โดยต่างพากันเห็นว่า การที่ศาลฎีกาตัดสินว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นโมฆะนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะถ้อยคำที่ว่า สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญชัดเจนอยู่ในตัว และเป็นการลวงล้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่ว่าควรให้มีกฎหมายหรือไม่ จนทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน ๗ คน เพื่อพิจารณาญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ศาลมีอำนาจวินิจฉัยความสมบูรณ์ของพระราชบัญญัติหรือไม่ และได้ผลการพิจารณาออกมาว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและที่มาของมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร ศาลจะอ้างอำนาจอื่นใดมาได้แย้งไม่ได้ ส่วนคำพิพากษาของศาลฎีกาก็ถือว่าแล้วกันไป แต่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องหาทางป้องกันมิให้เกิดปัญหานี้ขึ้นอีก^{๑๑}

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวมีคุณค่าทางกฎหมายอย่างยิ่ง เพราะกรรมการที่ตั้งขึ้นจำนวน ๗ คน แต่มาปฏิบัติหน้าที่ได้เพียง ๕ คนนั้น ต่างก็เป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ ได้แก่ พระยาเทพวิฑูร, พระยาภิรมรัตนสุภาษ, พระยานรราชสุวจน์, พระยานิติศาสตร์ไพศาล และนายพิชานู บุลง (เรอเน กียอง) โดยบางส่วนของรายงานได้กล่าวไว้ว่า

“...ความคิดเห็นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๑-๖๒ นั้น คงลงความเห็นได้ดังนี้ คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ จะมีความแย้งหรือขัดแก่รัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะจะต้องถือว่าเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ อย่างไรก็ตาม

^{๑๑} วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๓๐), หน้า ๗๐๒. และ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์, “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์” ใน *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๐ ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕, หน้า ๓๗.

อาจมีกรณีที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดแย้งไม่มีข้อสงสัย
อย่างไรแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะใช้กฎหมายนั้นอาจลงความเห็นได้ว่า
บทกฎหมายนั้นเป็นโมฆะหรือไม่ตามบทมาตรา ๖๑ แต่ในกรณีที่มีความ
จำเป็นต้องตีความแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ในการที่จะวินิจฉัยว่าบทกฎหมายใด
มีความแย้งหรือขัดแก่รัฐธรรมนูญบทนั้น ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งกฎหมาย
ย่อมจักต้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรตีความหมายแห่งรัฐธรรมนูญเสียก่อน
ตามมาตรา ๖๒ เพราะเหตุว่า สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเด็ดขาดในการตีความ
รัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการนี้ทราบอยู่เหมือนกันว่า คำว่า “เด็ดขาด” ตามมาตรา
๖๒ อาจมีความหมายได้เป็น ๒ ประการ คือ

(ก) บางคนมีความเห็นว่า คำว่า “เด็ดขาด” ในที่นี้มีความหมายว่าในกรณีที่
มีข้อพิพาทโต้เถียงกันถึงความหมายแห่งบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญแล้ว สภา
ผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและในที่สุดที่จะตีความหมายนั้น ๆ เมื่อ
เกิดความจำเป็นขึ้น แต่สภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและในที่สุด
ที่จะตีความหมายนั้น ๆ เมื่อเกิดความจำเป็นขึ้น แต่สภาผู้แทนราษฎรเป็น
ผู้ชี้ขาดในที่สุดและเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ชี้ขาดตีความเป็นประการใดแล้ว
พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

(ข) บางคนมีความเห็นว่า คำว่า “เด็ดขาด” หมายความว่า อำนาจตีความ
แห่งรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจเฉพาะโดยลำพังของสภาผู้แทนราษฎร ผลก็คือว่า
ในทางบริหารก็ดี ในทางตุลาการก็ดี หรือในทางอื่นใดก็ดี เมื่อเกิดความจำเป็น
ต้องตีความแห่งข้อความใดในรัฐธรรมนูญแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นใด (เช่น
ศาลยุติธรรม เป็นต้น) ควรงดการพิจารณาคดีนั้นไว้แล้วขอให้สภาผู้แทนราษฎร
ตีความหมายเสียก่อน และควรปฏิบัติตามคำตีความของสภาผู้แทนราษฎรที่ให้
มา เราอาจกล่าวได้ว่า เบื้องแรกปัญหาในที่นี้เป็นปัญหาในภาษาคำพูดยิ่งกว่า
ปัญหาข้อกฎหมาย นักปราชญ์ในทางภาษาดูเหมือนจะพูดได้ดีกว่านักกฎหมาย
ในความหมายอันถูกต้องของคำว่า “เด็ดขาด” ในภาษาไทยนี้

คณะกรรมการนี้แม้จะเป็นแต่เพียงนักกฎหมายก็ดี ก็ได้พยายามอย่าง
ดีที่สุดตามความรู้ความชำนาญในถ้อยคำภาษาที่ใช้แล้ว และลงความเห็น

เป็นเอกฉันท์ว่า ความหมายที่แท้จริงของคำว่า “เด็ดขาด” นั้นเป็นอย่างไรในข้อ (ข) กล่าวคือ เป็นอำนาจเฉพาะโดยลำพังของสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียวที่จะตีความแห่งรัฐธรรมนูญ ถ้อยคำภาษาทั้งหลายในโลกนี้ย่อมมีบางคำที่มีความหมายได้เป็นสองทางต่างกัน (คำซึ่งเข้าใจได้ ๒ นัยหรือคำกำกวม) เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จำต้องล้วงถึงความตั้งใจของผู้เขียนแห่งเอกสารนั้น ๆ เพื่อจะให้แลเห็นแสงแห่งความหมายที่ตั้งใจไว้

สำหรับมาตรา ๖๒ นี้ คณะกรรมาธิการได้พยายามค้นหาความตั้งใจประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลเหล่านี้ คณะกรรมาธิการขอกล่าวทำวถึงคำกล่าวทักของนายอาร์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๗๕ ในเอกสารนี้ นายสตีเวนส์ได้แนะนำให้เติมมาตรา ๖๒ ลงในรัฐธรรมนูญ (ซึ่งร่างเดิมหาได้บัญญัติความข้อนี้ไว้ไม่) โดยชี้ให้เห็นว่า “บทมาตรานี้ (มาตรา ๖๑) ก่อให้เกิดเป็นปัญหาอันสำคัญยิ่งว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดว่าบทกฎหมายใดขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของสหรัฐอเมริกา นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งผลในบางกรณีมีว่ากฎหมายบางฉบับที่สภาองเกรสเห็นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ศาลกลับวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้ นายสตีเวนส์จึงแนะนำให้ตัดมาตรา ๖๑ นั้นออกเสีย หรือมิฉะนั้นก็ควรบัญญัติให้ชัดเจนไปว่า รัฐสภาผู้เดียวเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่” ซึ่งในที่สุดอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เติมมาตรา ๖๒ ลงไป ตามที่ปรากฏอยู่ ณ บัดนี้

ต่อมาเมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกนำเสนอปรึกษาในสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีคำแถลงการณ์ประกอบส่งมาด้วย มีความว่า ฯลฯ สิทธิในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่แก่สภาเป็นอันเด็ดขาด ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าธรรมนูญการปกครองนั้นหาเหมือนกฎหมายอื่น ๆ ไม่ ต่างประเทศหลายประเทศเขาให้อำนาจนี้แก่สภาเหมือนกัน ฯลฯ

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการได้ค้นพบการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๒) ตามฉบับที่แก้ไขในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ ปรากฏว่าประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ อภิปรายว่า “ปัญหาเรื่องตีความรัฐธรรมนูญนี้ ในต่างประเทศเขาให้สภาเป็นผู้ มีสิทธิเด็ดขาดเว้นแต่อเมริกา”

ตามที่กล่าวข้างบนนี้ได้ผลลัพธ์ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตกลงเลือกนโยบาย ที่จะให้การตีความแห่งรัฐธรรมนูญตกแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) เป็นเอกสิทธิ์อย่างเช่นรัฐธรรมนูญสวีเดน โปรตุเกส อุรุกวัย และฝรั่งเศส ฯลฯ โดยเหตุผลดังกล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมาธิการวินิจฉัยถึงคำว่า “เด็ดขาด” หมายความว่า เป็นอำนาจโดยเฉพาะสงวนไว้ให้แก่สภาผู้แทนราษฎร ในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความสนับสนุนจากนโยบายตามความ ตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง และซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตกลงตามร่างมาตรา ๖๒ ที่ปรากฏอยู่นั้น

เหตุผลจากการตีความคำว่า “เด็ดขาด” นี้ จึงไม่มีความจำเป็นหรือมี คุณค่าอันใดที่จะโต้เถียงกันต่อไป และข้อสงสัยในทางกฎหมายที่จะทำให้การ ตีความแห่งรัฐธรรมนูญตกเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น (รวมทั้งศาล ด้วย) จึงหมดไป การโต้เถียงใด ๆ ต่อไปย่อมฟังไม่ได้^{๖๒}

เมื่อพิจารณาการโต้แย้งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ โดยฝ่ายสภา จะพบว่าได้มีการ ศึกษาและให้เหตุผลไว้อย่างหนักแน่นถึงเหตุที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคำตัดสินของศาลฎีกาใน คดีดังกล่าวในประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลฎีกาในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของพระราชบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ จากการไม่เห็นด้วยกับแนวคำตัดสินของศาล ฎีกานี้ ทำให้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๔๘๙) ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการตุลาการ รัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แทนที่จะให้ศาลฎีกายึดถือแนวคำตัดสินในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ ส่งผลให้เกิด ลักษณะที่ว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้น อำนาจ

^{๖๒} ไพโรจน์ ชัยนาม, “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” ใน รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญใน การเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๙), หน้า ๖๘-๘๐.

ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการนี้ ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกา แต่เมื่อใดที่รัฐธรรมนูญฉบับใด เช่น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เป็นต้น ไม่มีบทบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น อำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติจะเป็นของศาลฎีกาตามแนวคำตัดสินในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ จึงกล่าวได้โดยสรุปว่าการจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อประสงค์จะกลับแนวคำตัดสินของศาลฎีกาในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ นั่นเอง

แต่อย่างไรก็ดี มีข้อควรสังเกตประการหนึ่งว่า การกลับแนวคำตัดสินของศาลฎีกาในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ นี้ สำหรับประเทศไทยไม่มีลักษณะถาวรเหมือนดังเช่นกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา เพราะกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เมื่อกลับแนวคำตัดสินของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาแล้ว แนวคำตัดสินนั้นก็อาจจะยึดถือได้อีกตลอดไปเพราะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปแล้วแต่สำหรับกรณีของประเทศไทยในกรณีการกลับแนวคำตัดสินของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ นั้น มีลักษณะแตกต่างออกไป เพราะรัฐธรรมนูญไทยมีการยกเลิกทั้งฉบับบ่อย จึงส่งผลที่แตกต่างกันใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก หากรัฐธรรมนูญฉบับใดมีบทบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น ก็แสดงว่ารัฐธรรมนูญประสงค์จะกลับแนวคำตัดสินของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ กล่าวคือ ไม่ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยสภา หากแต่กำหนดให้อำนาจวินิจฉัยประเด็นนี้เป็นของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ

ลักษณะที่สอง หากรัฐธรรมนูญฉบับใดไม่มีบทบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น ก็เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญไม่ประสงค์จะกลับแนวคำตัดสินของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ ประกอบกับโดยสภาพที่ไม่มืองค์กรใดจะวินิจฉัยประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ ศาลฎีกาจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยในประเด็นนี้^{๑๓}

^{๑๓} โปรดดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๑๓/๒๕๓๖ ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า ตามหลักทั่วไป ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ศาลจึงย่อมจะมีอำนาจพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะใช้บังคับแก่คดีได้หรือไม่เพียงใด ดังนั้น ศาลจึงย่อมมีอำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทกฎหมายใดโดยเฉพาะบัญญัติให้อำนาจนี้ตกไปอยู่แก่องค์กรอื่น

๓.๒ การใช้โอกาสยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กลับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มาตรา ๒๑๖ (๔) กำหนดการสิ้นสุดจากตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัวไว้ในกรณีที่มีรัฐมนตรี “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ซึ่งมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นว่า กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุก แต่ให้รอลงอาญา และไม่ได้ส่งตัวจำเลยเข้าคุกจริง ๆ จะถือว่าเป็นกรณี “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” อันจะเป็นเหตุให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ประเด็นปัญหานี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๕๒ ว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น หมายความว่า การที่บุคคลใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก บุคคลนั้นจะต้องถูกจำคุกจริง ๆ ศาลจึงต้องออกหมายจำคุก ดังนั้น จำเลยที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษ และได้รับการปล่อยตัวในคดีนั้นทันที จึงต้องถือว่าการรอการลงโทษนั้นจำเลยมิได้ถูกจำคุก ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงยังไม่พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แต่รอลงอาญา

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๕๒ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ว่า

“ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ เพื่อให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า นายเนวิน ชิดชอบ จำเลย มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่า จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับ จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙, ๓๐ กับให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เดลินิวส์ และมติชน เป็นเวลาติดต่อกัน

กัน ๗ วัน และขณะนี้ นายเนวิน ชิดชอบ ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดประเด็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ น่าจะสิ้นสุดลง ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ เนื่องจากในขณะมีคำพิพากษาศาลชั้นต้นอันยังไม่ถึงที่สุดดังกล่าว นายเนวิน ชิดชอบ ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเรื่องนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่จะยึดถือเป็นแนวทางบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ และกรณีดังกล่าวนี้บทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน กับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ คือ

๑. โดยที่ถ้อยคำในมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงมีปัญหา ว่าการที่นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้รอการลงโทษในคดี หมิ่นประมาทที่กระทำตั้งแต่เมื่อก่อนจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และคดีอยู่ใน ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่ยุติ กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานของ มาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นอย่างไร

๒. โดยที่ได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับได้วางหลักไว้ว่า การรอ การลงโทษจำคุก ยังไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษจำคุก และนายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุกเช่นกัน กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานตาม มาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร

๓. การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาท ในเหตุที่มีการ กระทำเกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรี โดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษ ซึ่งน้อยกว่า กำหนดโทษที่เป็นลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๖ ของ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานในการวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะเป็นอย่างไร

จากกรณีดังกล่าว จึงมีปัญหาที่สมควรได้รับคำวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๙๖ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผู้ร้อง (นายเนวิน ชิดชอบ) ยืนยันแจ้งสรุปได้ความว่า

๑. ผู้ร้องเข้าใจว่ามาตรา ๒๑๖ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงการสิ้นสุดการเป็นรัฐมนตรีได้ด้วยเหตุผลหลายเหตุอันที่จะถือว่ารัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไว้แตกต่างกัน จึงไม่อาจนำความมุ่งหมายที่บัญญัติไว้ในเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีเหตุหนึ่งไปใช้ปะปนกับเหตุอื่นได้ ดังนั้น การนำเรื่องการตรวจสอบในทางการเมืองมาใช้ปะปนกับหลักกฎหมายในทางอาญาจะส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นการบัญญัติถึงคำพิพากษาของศาล ก็ย่อมต้องให้มีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินการพิจารณาคดี

๒. การฟ้องผู้ถูกร้องในข้อหาหมิ่นประมาท (ซึ่งมีนายการุณ ไสงาม เป็นโจทก์ และผู้ถูกร้อง เป็นจำเลย) นั้น เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งปี ๒๕๓๘ ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และคดีนี้มีเพียงคำพิพากษาศาลชั้นต้น คดียังไม่ถึงที่สุด โดยยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งได้รับความคุ้มครองจากมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ กรณีดังกล่าวจึงยังไม่เป็นที่ยุติว่าผู้ถูกร้องกระทำความผิด จึงยังไม่อาจนำมาตรา ๒๑๖ (๔) มาใช้บังคับในขณะนี้ได้

๓. คดีของผู้ถูกร้องศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้รอการลงโทษตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีข้อความสำคัญบัญญัติไว้ว่า "...ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษ

แต่รอการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด...” และผลของการรอการลงโทษนั้น มาตรา ๕๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “...แต่ถ้าภายในเวลาที่ศาลได้กำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคแรก ให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษ หรือถูกลงโทษในคดีนั้น แล้วแต่กรณี” ฉะนั้น เมื่อศาลชั้นต้นได้พิพากษาให้รอการลงโทษจึงอยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดไว้ว่ายังไม่มีการลงโทษจำคุก ซึ่งตามหลักกฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้วางบรรทัดฐานตรงกันมาโดยตลอดว่า โทษจำคุกหมายถึงการถูกจำคุกจริง ๆ ส่วนการรอการลงโทษยังไม่ถือว่าเป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุกและผู้ที่ถูกรอการลงโทษจะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกับผู้ที่ถูกจำคุกจริง รวมทั้งยังคงมีสิทธิต่าง ๆ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

๔. บทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ น่าจะมุ่งหมายถึงการกระทำความผิดในระหว่างเป็นรัฐมนตรีแล้ว อันเป็นการสอดคล้องกับหลักความสมเหตุสมผลของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นเรื่องก่อนการเป็นรัฐมนตรี ได้มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้วในมาตรา ๒๐๖ โดยไม่รวมถึงกรณีมาตรา ๒๑๖ (๔)

๕. การฟ้องผู้ถูกร้องเป็นเหตุการณที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะใช้บังคับ จึงน่าจะได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นโทษแก่ผู้กระทำที่ไม่อาจทราบล่วงหน้ามาก่อน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงจากเอกสารคำร้องของผู้ร้อง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๕ คน) ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมา เอกสารคำชี้แจงของผู้ถูกร้อง (นายเนวิน ชิดชอบ) แล้ว

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การที่นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องในข้อหาหมิ่นประมาท และเหตุแห่งการกระทำความผิดที่ถูกฟ้องเกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาในขณะที่นายเนวิน ชิดชอบ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์ จะนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) มาใช้บังคับได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว มาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งย่อหมายถึงว่า ขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่นั้นมีคำพิพากษาให้จำคุก แสดงว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้คำนึงถึงว่า เหตุแห่งการกระทำความผิดที่ถูกลงโทษ จะเกิดขึ้นก่อนหรือขณะเป็นรัฐมนตรี และศาลมีคำพิพากษาในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้น แม้ว่า นายเนวิน ชิดชอบ จะได้กระทำความผิดก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ตาม ก็ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๑๖ ด้วย

๒. ปัญหาว่า นายเนวิน ชิดชอบ อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ คดียังไม่ถึงที่สุด จะอยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญ การสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลต่าง ๆ เพราะถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้น รัฐธรรมนูญได้แบ่งออกเป็นสองกลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มแรก รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” หรือ “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” ซึ่งได้แก่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของสมาชิกวุฒิสภา และการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๘ (๑๒) มาตรา ๑๓๓ (๑๐) และมาตรา ๑๔๑ (๔)

กลุ่มที่สอง รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ได้แก่การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา รัฐมนตรี ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๕๒ (๔) มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๑๖ (๔) มาตรา ๒๖๐ (๗) และมาตรา ๒๙๘ วรรคสาม

เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลต่าง ๆ ไว้เป็นสองกลุ่มเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า

รัฐธรรมนูญมีเจตนาให้บุคคลต่าง ๆ สิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญไม่เหมือนกัน คือ ให้บุคคลในกลุ่มแรกสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระในกรณีถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุด เป็นคำพิพากษาที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก ส่วนในกลุ่มที่สอง ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยไม่มีคำว่า “ถึงที่สุด” แสดงว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคลในกลุ่มที่สอง เป็นบุคคลที่มีสถานะอันสูง และมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดในเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลในกลุ่มแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูศาลพิพากษาให้รับโทษถึงจำคุก ก็ไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเหมือนบุคคลในกลุ่มแรก

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ใดเป็นรัฐมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลในกลุ่มที่สอง ความเป็นรัฐมนตรีจึงสิ้นสุดลงทันทีเมื่อถูกศาลพิพากษาให้รับโทษจำคุกโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน

๓. ปัญหาว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษจำคุกนายเนวิน ชิดชอบ ๖ เดือน แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี จะถือว่า นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติเกี่ยวกับโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ในมาตรา ๑๘ ว่า “โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ (๑) ประหารชีวิต (๒) จำคุก (๓) กักขัง (๔) ปรับ (๕) ริบทรัพย์สิน”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอ

การกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัว ภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา...”

จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุกแต่ให้รอการลงโทษไว้ นั้น มาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญาให้ปล่อยตัวจำเลยไป จำเลยไม่ต้องถูกจำคุก การจำคุกตามคำพิพากษา คือ การนำตัวจำเลยไปควบคุมไว้ในเรือนจำ เพราะมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๗๓ และมาตรา ๑๘๕ วรรคสอง ๒ เมื่อผู้ใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือประหารชีวิต หรือจะต้องจำคุกแทนค่าปรับ ให้ศาลออกหมายจำคุกผู้นั้นไว้” ซึ่งหมายความว่า การที่บุคคลใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก บุคคลนั้นต้องถูกจำคุกจริง ๆ ศาลจึงต้องออกหมายจำคุก ดังนั้น จำเลยที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษได้รับการปล่อยตัวในคดีนั้นทันที จึงต้องถือว่าการรอการลงโทษนั้น จำเลยมิได้ถูกจำคุก

นอกจากนั้นมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า “ถ้าโทษจำคุกที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับมีกำหนดเวลาเพียงสามเดือนหรือน้อยกว่า ศาลจะกำหนดโทษจำคุกให้น้อยลงอีกก็ได้ หรือถ้าโทษจำคุกที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับมีกำหนดเวลาเพียงสามเดือนหรือน้อยกว่าและมีโทษปรับด้วย ศาลจะกำหนดโทษจำคุกให้น้อยลง หรือจะยกโทษจำคุกเสีย คงให้ปรับแต่อย่างเดียวก็ได้” และมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏแก่ศาลเอง หรือความปรากฏตามคำแถลงของโจทก์หรือเจ้าพนักงานว่า ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาได้กระทำความผิดอันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษและศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกสำหรับความผิดนั้น ให้ศาลที่พิพากษาคดีหลังกำหนดโทษที่รอการกำหนดไว้ในคดีก่อนบวกเข้ากับโทษในคดีหลัง หรือบวกโทษที่รอการลงโทษไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “แต่ถ้าภายในเวลาที่ศาลได้กำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคแรก ให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษ หรือถูกลงโทษในคดีนั้นแล้วแต่กรณี”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจำเลยที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้นมี
สามประเภท คือ

๑. จำเลยถูกคุมขังไว้ในเรือนจำด้วยหมายจำคุกของศาล ตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๔

๒. จำเลยถูกปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสกลับตัวเพราะศาลรอกการลงโทษ
ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๘ หรือ

๓. จำเลยไม่ถูกควบคุมตัวเพราะศาลยกโทษจำคุก ตามประมวล
กฎหมายอาญา มาตรา ๕๕

พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวข้างต้น
นั้นจะเห็นว่าผู้กระทำผิดซึ่งมีโทษจำคุกถ้ามีเหตุปรานีศาลจะให้รอกการลงโทษ
ก็ได้ ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์นั้น แม้จะระบุว่าให้ลงโทษจำคุก
๖ เดือน แต่คำพิพากษายังได้กล่าวต่อไปถึงเหตุอันควรปรานี ศาลจึงให้รอกการ
ลงโทษไว้ แสดงว่าศาลเพียงกำหนดโทษโดยยังไม่ต้องให้รับโทษ กรณีจึงแตกต่าง
จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ที่ใช้คำว่าต้องคำพิพากษา
ให้จำคุกหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าถูกศาลพิพากษาให้จำคุกโดยไม่มีเงื่อนไขหรือ
เหตุอันควรปรานีอื่น ๆ ดังเช่นคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ตามคำร้อง
โดยเฉพาะในตอนท้ายของคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์กล่าวว่า “ใน
ส่วนที่โจทก์ขอให้นับโทษคดีนี้ต่อจากโทษในคดีอื่นด้วยนั้น เมื่อคดีนี้ศาลรอกการ
ลงโทษแก่จำเลย คำขอดังกล่าวจึงให้ยก” ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าศาล
ไม่ได้ลงโทษจำคุก จึงนับโทษต่อให้ไม่ได้

นอกจากนี้ ถ้าจะเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๖ (๕) ซึ่งบัญญัติ
ว่า “มาตรา ๒๐๖ รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้
... (๕) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่
ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท...” ตาม
บทบัญญัติของมาตรา ๒๐๖ (๕) นั้น หมายถึงมีคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สอง
ปีขึ้นไปและต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จึงแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้ แสดง
ให้เห็นอีกกรณีหนึ่งว่าโทษนั้นต้องเป็นโทษจำคุก มีการจำคุกจริงจึงจะนับวันพ้น

โทษได้ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงเห็นว่าคุณสมบัติในเรื่องการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ยังคงกำหนดว่าต้องมีการจำคุกจริง แต่เหตุใดจะแปลว่าการจะให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งจะให้พิจารณาแต่เพียงว่ามีคำว่า จำคุก ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว น่าจะไม่ใช่เป็นกรรมสำหรับผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง แม้ต้องการให้มีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดก็ตาม แต่ก็ควรที่จะต้องให้ถึงขั้นต้องได้รับโทษจำคุก มิใช่ว่าคำพิพากษาให้รอการลงโทษซึ่งเป็นเงื่อนไขของโทษจำคุก ก็มีความอย่างเดียวกัน

ดังนั้น การรอการลงโทษจึงมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษจำคุก ๖ เดือน แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี เช่นนี้จึงถือไม่ได้ว่านายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔)

โดยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังไม่สิ้นสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔)^{๑๔}

ข้อสังเกต

(๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒ นี้ไม่ปรากฏว่าได้มีการคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร

(๒) ตุลาการเสียงข้างมาก ๗ ท่าน เห็นว่า การต้องคำพิพากษาให้จำคุกอันจะเป็นเหตุให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งนั้น ต้องมีการส่งตัวเข้าคุกจริง ๆ ในขณะที่ตุลาการเสียงข้างน้อย ๖ ท่าน เห็นว่า ถ้าฟังเพียงแต่มีคำพิพากษาให้จำคุก แม้รอการลงโทษ ก็เป็นเหตุให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว

ดังนั้น จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒ นี้ จะเห็นได้ว่า ศาลได้ตัดสินวางบรรทัดฐานการตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ไว้ว่า ถ้าฟังแต่เพียงการที่ศาลมีคำ

^{๑๔} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒, หน้า ๑-๗.

พิพากษาจำคุกรัฐมนตรี แต่ให้รอการลงโทษไว้เท่านั้น ไม่ใช่การจำคุกจริง ๆ เนื่องจากไม่ได้นำตัวเข้าคุก จึงยังไม่เป็นเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง

การตีความวางบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการตีความที่อาศัยหลักการตีความกฎหมายอาญา มาตีความรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้น จึงไม่อาจนำหลักการตีความกฎหมายอาญา มาตีความรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญยังไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังจะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญหาได้มีการหยิบยกเรื่องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกแต่อย่างใดไม่

การตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญนำแนวคิดในทางกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา มาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปจากกฎหมายอาญา กฎหมายอาญานั้นการตีความกฎหมายในกรณีเป็นที่สงสัยต้องตีความในทางที่เป็นคุณแก่จำเลย ในขณะที่รัฐธรรมนูญนั้นการตีความต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ หากพิจารณาสถานะของรัฐมนตรีแล้ว จะพบว่ารัฐมนตรีนั้นมีความเป็นบุคคลธรรมดาอยู่ หากรัฐมนตรีถูกดำเนินคดีอาญา แล้วเกิดประเด็นปัญหาในการตีความกฎหมาย เช่น รัฐมนตรีเคยถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุก แต่ให้รอการลงโทษมาแล้ว ต่อมาหลังจากพ้นเวลารอโทษในคดีก่อน ได้กระทำความผิดอีกครั้ง คดีหลังนี้มีปัญหาว่า ถ้าศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี ศาลจะรอโทษได้หรือไม่ เพราะจะรอโทษได้ จำเลยต้องไม่เคยถูกจำคุกมาก่อน ทำให้ต้องตีความว่า “ไม่เคยถูกจำคุกมาก่อน” นี้ รวมถึงการที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษแต่รอโทษหรือไม่ กรณีนี้เมื่อเป็นคดีอาญาจึงต้องตีความให้เป็นประโยชน์แก่จำเลย จึงถือว่า “จำคุก” ต้องจำคุกจริง ๆ หากคดีก่อนศาลรอโทษ คดีต่อมาก็สามารถรอโทษได้เช่นกัน เพราะคดีก่อนไม่ได้มีการจำคุกจริง เหตุที่กฎหมายอาญาต้องตีความเป็นคุณแก่จำเลยก็เพราะโทษอาญาลงโทษเนื้อตัวร่างกายของบุคคลซึ่งเป็นสิ่งที่รุนแรง^{๑๕}

^{๑๕} มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ พร้อมข้อเสนอสําหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐), แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๕๙ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๙), หน้า ๕๓๘.

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่รัฐมนตรีถูกดำเนินคดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งนั้น สภาพบังคับมีเพียงการพ้นจากตำแหน่ง ไม่กระทบต่อเนื้อตัวร่างกายเหมือนดังเช่นในคดีอาญา การนำหลักเกณฑ์ในคดีอาญามาตีความรัฐธรรมนูญนั้นจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เปรียบประดุจตั้งการให้ทันตแพทย์มาทำคลอด^{๖๖}

เมื่อการตีความรัฐธรรมนูญนั้นไม่อาจตีความโดยใช้กฎหมายอาญาได้ การตีความรัฐธรรมนูญต้องตีความบนหลักของการตีความตามตัวอักษรประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เมื่อกรณีตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ไม่อาจจะแสวงหาความชัดเจนจากตัวอักษรที่ปรากฏได้ว่าจะมีความหมายเพียงใด จำเป็นต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วย โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เพ็งยกวางเสร็จไม่นานสามารถค้นหาได้จากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ^{๖๗}

ในบันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๐ ได้มีการอภิปรายสอบถามความหมายขอบเขตของมาตรา ๒๑๖ (๔) ที่กำหนดคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ไว้ดังนี้

“นายธงชาติ รัตนวิชา: ท่านประธาน ผมอยากให้ทางฝ่ายเลขาฯ ทบทวนว่า (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก กับต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก มันต่างกันหรือเหมือนกันอย่างไร

ประธาน: อาจารย์พงศ์เทพ

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา: กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ กระผมพงศ์เทพ เทพกาญจนา ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการ คำว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในมาตรา ๒๑๕ (ปัจจุบัน คือ มาตรา ๒๑๖) นี้หมายความว่า ศาลมีคำพิพากษาแม้ว่าคำพิพากษานั้นจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม อย่างที่ ๒ ก็คือว่า คำพิพากษานั้นกำหนดโทษจำคุก ไม่ว่าจะรอการลงโทษจำคุกไว้ ที่เรารู้จักกันทั่วไปว่ารอการลงอาญาไว้หรือไม่ก็ตาม ก็ถือเป็นการที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกทั้งสิ้นแล้ว ก็เหตุที่บัญญัติไว้ตรงนี้ก็จะเป็นแบบอย่างเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นบทบัญญัติที่เข้มงวดกว่าการสิ้นสุดลงของความเป็น ส.ส.”^{๖๘}

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓๘.

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๖๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓๘-๕๓๙.

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่า ได้ยกฐานะรัฐมนตรีซึ่งแปลตาม คำ “รัฐ” คือ ประเทศ ส่วน “มนตรี” คือ หน้าตา รวมความแล้ว รัฐมนตรีจึงเป็นตำแหน่งที่เป็น หน้าตาแห่งประเทศ รอยต่างแม้เพียงน้อยนิดก็ไม่ควรให้อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีอีกต่อไป ดังนั้น เพียงมีคำพิพากษาให้จำคุก ก็แสดงอยู่ในตัวแล้วว่า เป็นผู้กระทำความผิดอาญา ผู้ที่กระทำ ความผิดอาญาจะให้ดำรงตำแหน่งอันเป็นหน้าตาแห่งประเทศได้อย่างไร ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรี ต้องคำพิพากษาให้จำคุกก็ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ไม่ว่าจะศาลจะรอลงโทษหรือไม่ก็ตาม^{๑๙}

อนึ่ง เมื่อพิจารณาลึกเข้าไปถึงคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะ พบว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๖ ท่าน ได้มีการหยิบยกวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรายงานการประชุมในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็น ที่น่าเสียดายที่การหยิบยกเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี เพราะเหตุต้องคำพิพากษาให้จำคุกนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียง ข้างมาก อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยนี้เป็นความเห็น ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยไว้ในคำ วินิจฉัยส่วนตัวที่วินิจฉัยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านชวน สายเชื้อ (ประธานศาลรัฐธรรมนูญ)

ท่านชวน สายเชื้อ วินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การที่ผู้ถูกร้องต้องคำพิพากษาของศาล จังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ว่ามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๔ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท โดยโทษจำคุกให้รอกการลงโทษ ไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ และขณะนั้นผู้ถูกร้องได้ขอยื่นอุทธรณ์ คัดค้านคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์แล้วนั้น จะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องต้อง สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ iva

“วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ปัญหานี้ต้องแยกพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น คือ

๑. ถ้อยคำที่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖

(๔) ต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดหรือไม่

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓๙.

๒. ถ้อยคำที่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว ต้องเป็นคำพิพากษาที่ให้จำคุกจริง โดยมีใช้มีการรอลงโทษหรือไม่ และ

๓. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) จะสามารถบังคับใช้กับเหตุอันเกิดขึ้นก่อนที่ผู้ร้องจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

๑๑๑

๑๑๑

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

๑๑๑

๑๑๑

ประเด็นแรก เห็นว่า โดยหลักกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษในคดีอาญา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ ที่วรรคแรก บัญญัติว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ย่อมเป็นที่เห็นอย่างแจ่มชัดว่า หากจะลงโทษในทางอาญาแก่บุคคลใด กรณีจะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดแล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้การลงโทษในทางอาญาแก่บุคคลใด จะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แต่ปัญหาของกรณีนี้มีว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ที่บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นมาโดยมีความมุ่งหมายเพื่อการลงโทษในทางอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่

ประเด็นนี้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) มิได้ตราขึ้นเพื่อลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในทางอาญา แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศต้องพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีเหตุอันเกิดจากการต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุก ซึ่งมิใช่กรณีที่อยู่ภายใต้กรอบบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ ดังที่ผู้ถูกร้อง

โต้แย้งไว้ หากแต่ขึ้นอยู่กับกรอบของรัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุทำนองนี้ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

การแปลความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาจากความหมายของถ้อยคำตามลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นเช่นไรมาประกอบกัน

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การพ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญเพราะเหตุต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกนั้น อาจแยกได้เป็นสามกลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มแรก เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเมื่อ “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๔)

กลุ่มที่สอง เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเมื่อ “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๑๒) และ ๑๓๓ (๑๐)

กลุ่มที่สาม เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรี และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า เมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๒ (๔), ๒๑๕, ๒๑๖ (๔), ๒๖๐ (๗) และ ๒๙๘ วรรคสาม

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หนักเบาแตกต่างกันตามความสำคัญของตำแหน่งแต่ละกลุ่ม กล่าวคือ สำหรับกรรมการการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อ “ได้รับโทษจำคุกโดยคำ

พิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” หรือ “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด” ตามแต่กรณี โดยมีความหมายที่แน่ชัดว่าต้องเป็น “คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” เท่านั้น

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรี และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ให้การพ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เท่านั้น

เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติของถ้อยคำเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน ย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้ความหมายของถ้อยคำเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลเหล่านั้นมีความหมายไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ เพราะหากมีความมุ่งหมายให้ถ้อยคำเหล่านี้มีความหมายเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็คงไม่มีบทบัญญัติให้ใช้ถ้อยคำต่างกันเป็นแน่

ดังนั้น เมื่อถ้อยคำในมาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติเพียงว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกย่อมหมายความว่าอย่างชัดเจนว่า เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าจะ เป็นคำพิพากษาของศาลหนึ่งศาลใด เช่น ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ตามแต่กรณีก็เพียงพอ และไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มนี้ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ไม่สามารถที่จะตีความเพิ่มเติมเงื่อนไขในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยพลการได้

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ปรากฏหลักฐานว่า ได้มีการตั้งข้อสงสัยในความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว (ซึ่งขณะนั้นยังเป็นเลขมาตราอื่น) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่ง (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา) ก็ได้ตอบข้อสงสัยจนเป็นที่เข้าใจว่า “...คำว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกในมาตรา ๒๑๕ (มาตราซึ่งยังไม่ได้ปรับแก้) นี้ หมายความว่า ศาลมีคำพิพากษา แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม...” (บันทึกการประชุมคณะกรรมการผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การประชุมวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๐)

ในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกท่านหนึ่ง (ศาสตราจารย์ธรรมนุญ ลัดพลี) ขอแปรญัตติแก้ความในมาตรา ๒๑๕ (๔) (มาตราที่ยังไม่ได้ปรับแก้) เป็น “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่เห็นด้วย และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านนั้น ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ (บันทึกการประชุมกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การประชุมวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๐) และในชั้นการอภิปรายของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยังให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ (บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ การประชุมวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐) จึงกล่าวได้ว่า ความหมายของมาตรานี้ ย่อมเป็นที่เข้าใจของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดแล้วว่ามี ความหมายเป็นคำพิพากษาให้จำคุกของศาลชั้นใดก็ได้

ในประเด็นที่สอง โดยที่ได้พิเคราะห์ในเบื้องต้นแล้วว่า มาตรา ๒๑๖ (๔) ที่บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในทางอาญา แต่เป็นเพียงให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีความรับผิดชอบในตำแหน่งอันมีอำนาจและเกียรติสูง เมื่อมีเหตุเพียงต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกเท่านั้น ก็ถือว่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ปัญหาที่ว่าต้องหมายความว่าถึงต้องให้จำคุกจริง โดยไม่มีการรอกการลงโทษหรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๑๖ (๔) ต่างจากถ้อยคำที่ว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษา” แสดงให้เห็นชัดเจนว่า มาตรา ๒๑๖ (๔) ย่อมหมายถึงว่ามีคำพิพากษาให้จำคุกก็เป็นเหตุเพียงพอให้ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว โดยจะมีการรอกการลงโทษหรือไม่ก็ตาม

ประเด็นที่สาม วินิจฉัยว่า เมื่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) มิได้เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นมาเพื่อประสงค์จะลงโทษในทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่เป็นเพียงให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบในตำแหน่ง เมื่อมีเหตุจากการต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุก ดังนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้จึงสามารถใช้บังคับผู้ถูกร้องได้ แม้จะเป็นเหตุที่เกิดขึ้นก่อนที่ผู้ถูกร้องจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ตาม

ประเด็นอื่นที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งมานั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีประเด็นเป็นสาระสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาวินิจฉัยผลบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔)

จากการที่ได้วินิจฉัยประเด็นทั้งสามข้างต้นดังกล่าวแล้ว จึงวินิจฉัยว่า เมื่อนายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ให้จำคุก ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ เป็นอันสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔)^{๒๐}

ข้อสังเกต ในคำวินิจฉัยของท่านเชาวน์ สายเชื้อ มีความชัดเจนว่า คำนี้ถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังที่ท่านวินิจฉัยไว้ความตอนหนึ่งว่า “การแปลความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาจากความหมายของถ้อยคำตามลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นเช่นไรมาประกอบกัน”

๒. คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านชัยอนันต์ สมุทวณิช

ท่านชัยอนันต์ สมุทวณิช วินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ ไว้ว่า

“บทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ระบุว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ...(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก... ซึ่งได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๓ (๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๕ (๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๘๘ (๔) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๒ มาตรา ๑๔๙ (๒) ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่กล่าวมานี้บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๘ (๑๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

^{๒๐} คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายเชาวน์ สายเชื้อ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๕๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒, หน้า ๑๔-๑๗.

๒๕๓๔ มาตรา ๑๒๐ (๑๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๒๔ (๑๐) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๙๙ (๖) ต่างก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ” ในส่วนการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาก็มีบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๓๓ (๑๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๐๙ (๘) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๘๔ (๖) ต่างบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อ... ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันกระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ”

เมื่อตรวจสอบรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๒ (เป็นพิเศษ) วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ หน้า ๕๖, ๕๗, ๗๔ และ ๗๕ ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้ นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อภิปรายว่า “นอกจากนั้นแล้วกระผมอยากจะกราบเรียนถามในมาตรา ๒๑๕ (เป็นมาตราที่อยู่ในร่างและถูกปรับแก้ภายหลัง) ที่บัญญัติถึงความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อมี (๑) (๒) (๓) ใน (๔) จะเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่เราบัญญัติว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ที่ว่ามันจะสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เราต้องทำให้กระจ่างชัด ถ้ากรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องขอหมายมั่นประมาท แล้วศาลพิพากษาให้จำคุกเพียงแต่ให้รอลงอาญาไว้ ๒ ปี สมมุติอย่างนี้ อย่างที่ท่านรัฐมนตรีหลายท่านก็โดน ๆ กันอยู่ ถ้าตีความตามนี้ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกแปลว่า รัฐมนตรีท่านนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ครับ ขอกราบเรียนถามเพื่อความกระจ่างสิ้น ๆ อย่างนี้”

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (กรรมาธิการ) ได้ตอบข้อซักถามว่า “กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา สมาชิกสภาผู้

รัฐธรรมนูญจากจังหวัดสมุทรสาคร ในฐานะกรรมาธิการ จะขออนุญาตกราบเรียนตอบท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติ ที่ได้ตั้งข้อสงสัยหรือตั้งคำถามไว้ในช่วงเข้าสั้น ๆ ท่านประธานที่เคารพครับ ท่านสมาชิกจากจังหวัดเชียงรายได้สอบถามว่า ในมาตรา ๒๑๕ ที่บอกว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น หมายความว่าอย่างไร หมายความว่าเพียงมีคำพิพากษาให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นไม่ถึงที่สุด หรือแม้แต่ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุก แต่รอการลงโทษจำคุกไว้หรือไม่ จะขอกราบเรียนครับว่า หลักการตรงนี้ ในต้นร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่เสนอยังสามารถร่างนั้น เป็นหลักการเดียวกันกับที่อยู่ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้นก็คือ คำว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น เพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าศาลพิพากษานั้นจะไม่ถึงที่สุด แม้ว่าศาลจะให้รอการลงโทษจำคุกไว้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง

เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากถือว่าความเป็นรัฐมนตรีแห่งรัฐนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญเป็นสถานะที่สูงส่ง แม้แต่เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี อันนี้หลักการเดิมนะครับ ซึ่งถ้าเป็นกรณีของ ส.ส. ทัว ๆ ไปนั้น หลักการจะต่างกัน ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๗ (๒) จะเห็นได้ชัดว่าใช้ถ้อยคำอีกอย่างหนึ่ง เขียนว่า ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ถ้าเป็น ส.ส. ทัว ๆ ไป จะพ้นจากความเป็น ส.ส. นั้น ก็หมายความว่าศาลจะต้องได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และคำพิพากษานั้นจะต้องไม่รอการลงโทษจำคุกไว้ด้วย”

อย่างไรก็ดี ในการอธิบายความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) นี้ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เป็นความเห็นตามที่ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะกรรมาธิการ ได้ชี้แจงตอบคำถามในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญความว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น หมายความว่า เพียงมีคำพิพากษาให้จำคุกแม้ว่าคำพิพากษานั้นยังไม่ถึงที่สุด หรือแม้แต่ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุก แต่รอการลงโทษจำคุกไว้ ก็มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากถือว่าความเป็น

รัฐมนตรินั้นเป็นสิ่งสำคัญ เป็นสถานะที่สูงยิ่ง ไม่ต้องการให้มัวหมอง เพียงแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็ควรพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ (๑๒) ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ” ซึ่งหมายความว่า ศาลจะต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และคำพิพากษานั้นจะต้องไม่รอกการลงโทษจำคุกไว้ด้วย คำพิพากษาจึงมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ฝ่ายที่สอง การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ใช้ถ้อยคำว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก” น่าจะหมายความว่าต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยไม่รอกการลงอาญา ทั้งนี้ เพราะคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุดอาจมีการเปลี่ยนแปลงโดยศาลสูงได้ โดยการยก กลับ หรือแก้ไข อย่างใดอย่างหนึ่ง การที่ถือเอาคำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ยังไม่ถึงที่สุดโดยมีการอุทธรณ์ ฎีกาต่อไป มาเป็นข้อพิจารณาวินิจฉัย หากคำพิพากษาศาลชั้นต้นถูกกลับในชั้นศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ซึ่งเป็นผลให้คำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ให้จำคุกเป็นอันถูกยกเลิกไป ก็จะไม่กระทบต่อคำวินิจฉัยที่ถือเอาคำพิพากษาศาลที่ยังไม่ถึงที่สุดมาเป็นข้อพิจารณาวินิจฉัยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่ควรถือเอาคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุดมาเป็นข้อพิจารณาควรรอให้คำพิพากษาศาลถึงที่สุดเสียก่อน ยิ่งความเป็นรัฐมนตรีมีฐานะสูงส่ง เพราะได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ก็ยิ่งต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบระมัดระวัง จึงไม่ควรถือเอาคำพิพากษาศาลที่ยังไม่ยุติมาเป็นข้อพิจารณาว่าความเป็นรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงหรือไม่ ในส่วนของการรอกการลงอาญานั้น โดยนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๑๐๔/๒๕๑๑ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๘๖/๒๕๐๒ ซึ่งศาลยุติธรรมได้ยึดถือเป็นบรรทัดฐานถือว่ายังไม่ได้มีการลงโทษ หมายถึง การลงโทษโดยคำพิพากษายังไม่เกิดขึ้นโดยให้รอไว้ก่อน จึงนำคำพิพากษาที่ให้ลงโทษจำคุกแต่รอกการลงโทษมาเป็นข้อพิจารณาในการวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ นี้ สนับสนุนหลักการที่จะนำคำพิพากษาอันยังไม่ถึงที่สุดมาเป็นข้อพิจารณากรณี มาตรา ๒๑๖ (๔) มิได้

ข้าพเจ้าเห็นว่า ในกรณีที่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญา จะต้องยึดถือบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นหลัก เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นกติกาหลักในการปกครองประเทศ ส่วนความขัดแย้งและหรือความคลุมเครือไม่ชัดเจนที่เกิดจากบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเอง นั้น จะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ แต่ในกรณีนี้มีใช่เป็นการขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติของกฎหมายอาญาดังจะกล่าวต่อไป

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น สะท้อนจากตัวรัฐธรรมนูญเอง คือ จากบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ และจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างและผู้มีส่วนพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยมีบันทึกรายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกทางหนึ่งก็ได้

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อาศัยหลักของความแตกต่างตามระดับความสำคัญของตำแหน่ง ซึ่งใช้กำหนดคุณสมบัติและข้อกำหนดของบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่ง และบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งแล้ว แต่ต้องพ้นไปในส่วนที่เกี่ยวกับการถูกลงโทษจำคุกหรือคุมขังไว้ต่างกันอย่างชัดแจ้งดังนี้

ประเภทของบุคคล/ตำแหน่ง	ข้อห้ามในการใช้สิทธิ/เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา ๑๐๕)	ห้ามมิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันที่มีการเลือกตั้ง หากต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๐๖ (๓))
ผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๒๖ (๔))	ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล (มาตรา ๑๐๙ (๔))
<ul style="list-style-type: none"> ◆ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง (มาตรา ๑๑๘ (๑๒)) ◆ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง (มาตรา ๑๓๓ (๑๐)) ◆ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๑๔๑ (๔)) 	ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
<ul style="list-style-type: none"> ◆ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว (มาตรา ๒๑๖ (๔)) ◆ การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา (มาตรา ๑๕๒ (๔)) ◆ การพ้นจากตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๐ (๗)) ◆ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๙๘ วรรคสาม อ้างถึงมาตรา ๒๖๐) 	ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

รัฐธรรมนูญวางระดับคุณสมบัติของบุคคลที่ทำหน้าที่ต่างกันตามบทบาทอำนาจ และสถานภาพของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ลำดับความสำคัญของตำแหน่งระดับสูง ๔ ประเภท ที่หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้วจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป หรือความเป็นรัฐมนตรีจะต้องสิ้นสุดลงนั้น เป็นที่มาของการบ่งชี้เจตนารมณ์ของบทบัญญัติเหล่านี้ อย่างชัดเจนว่าต้องการกำหนดการพ้นจากตำแหน่งหรือการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีไว้สองลักษณะด้วยกัน คือ ลักษณะที่มีเงื่อนไข และลักษณะที่ไม่มีเงื่อนไข

การมีเงื่อนไขและการไม่มีเงื่อนไขของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกับการมีเงื่อนไขและการไม่มีเงื่อนไขของกฎหมายอาญาไม่เหมือนกัน แม้จะเป็นกรณีการต้องคำพิพากษาก็ตาม และเรื่องของการมีเงื่อนไข (conditional) และการไม่มีเงื่อนไข (unconditional) นี้ จะต้องยึดตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัด โดยอาศัยตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นหลักอ้างอิงมากกว่าที่จะอ้างอิงตัวบทบัญญัติของกฎหมายอาญา ดังนั้น ในการเทียบเคียงกับระบบกฎหมายที่เป็นอยู่จึงต้องคำนึงถึงระดับของกฎหมายภายในระบบกฎหมายด้วย ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีระดับสูงกว่ากฎหมายทั่วไป

การที่ศาลมีคำพิพากษาว่า นายเนวิน ชิดชอบ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท โดยให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ นั้น ศาลใช้การลงโทษอย่างมีเงื่อนไข คือ ลงโทษจำคุกโดยให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี จัดว่าเป็นการใช้กฎหมายของศาลสถิตยุติธรรม และนายเนวิน ชิดชอบ ก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นตลอดจนได้รับประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นพลเมืองคนหนึ่งทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นหลักประกันตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๗๒ ของรัฐธรรมนูญ

แต่นายเนวิน ชิดชอบ มีสามสถานภาพ คือ นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมือง นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะเป็นรัฐมนตรี ความเป็นพลเมือง ของนายเนวิน ชิดชอบ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

บุคคลอย่างแน่นอน นายเนวิน ชิดชอบ สามารถดำเนินการตามสิทธิเหล่านั้น ได้ **ส่วนความเป็นรัฐมนตรี** ของนายเนวิน ชิดชอบ นั้นเป็นอีกสถานภาพหนึ่ง ซึ่งเงื่อนไขของความเป็นอยู่และความเป็นไป ตลอดจนการสิ้นสุดของความ เป็นรัฐมนตรีนั้น จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติเฉพาะเรื่องนี้ของรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ทั้งนี้ การสิ้นสุดของความ เป็นรัฐมนตรีมีเฉพาะเงื่อนไข คือ การต้องคำ พิพากษาให้จำคุกไม่เกี่ยวกับเงื่อนไขของการมีคำพิพากษานั้น กล่าวคือ ไม่ว่า จะต้องคำพิพากษานั้นเมื่อใด หากผู้ต้องคำพิพากษานั้นมีสถานภาพของการ เป็นรัฐมนตรีก็ต้องสิ้นสุดสถานภาพนั้นไป จะนำเงื่อนไขของกฎหมายอาญาเกี่ยวกับ การต้องโทษมาประยุกต์ใช้ไม่ได้ เพราะนายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมือง ได้รับการคุ้มครองทั้งโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และโดยบทบัญญัติของ กฎหมายอาญาอยู่แล้ว **การสิ้นสุดความ เป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ มิได้ก่อให้เกิดการทำลาย หรือลดหรือกระทบสิทธิตามรัฐธรรมนูญและ ตามกฎหมายอาญาของ นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมืองแต่ประการใด** นอกจากนั้น แม้นายเนวิน ชิดชอบ จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ก็ ยังคงสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ เพราะยังมิได้ถูกจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

ประเด็นสำคัญที่จะต้องกล่าวไว้เพื่อความเข้าใจถึงหลักการปกครอง โดยรัฐธรรมนูญ หลักการประยุกต์ใช้ หลักการที่เกิดจากการพิจารณาตัดสินใจ ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ และหลักการประกันสิทธิ เสรีภาพก็คือ ทั้งหมดจักต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาของระบอบรัฐธรรมนูญ ศาล ยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการมีอิสระในการพิพากษาอรรถคดี แต่คำพิพากษา ของศาลฎีกาไม่อาจนำมาใช้เป็นเงื่อนไขหักล้างบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญได้

การวินิจฉัยสถานภาพของ**รัฐมนตรี** จึงต้องมีความชัดเจน ไม่นำไป ปะปนกับสถานภาพของบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นพลเมือง และได้รับการคุ้มครอง ตามสิทธิเสรีภาพ อีกทั้งกำลังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลอยู่ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจักต้องพิจารณา**วินิจฉัยสถานภาพของรัฐมนตรี**ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่สถานภาพของบุคคลตามบทบัญญัติแห่ง

ประมวลกฎหมายอาญา เพราะนั่นเป็นกระบวนการพิจารณาของศาล และ นายเนวิน ชิดชอบ ได้รับการพิจารณาจากศาลในฐานะพลเมือง มิใช่ในฐานะ รัฐมนตรี กระบวนการพิจารณาของศาลไม่เกี่ยวข้องกับสถานะภาพรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ส่วนกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับ โดยตรงต่อสถานะภาพของรัฐมนตรีของนายเนวิน จึงจะต้องวินิจฉัยตาม ลายลักษณ์อักษรของตัวบทของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) เท่านั้น

มาตรา ๒๑๖ (๔) ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า
ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ
(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

โดยไม่ระบุเงื่อนไขใด ๆ ไว้ จึงต้องถือว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตั้งแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก คือ ตั้งแต่วันที่ศาลจังหวัด บุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ แล้ว ข้ออ้างอื่น ๆ เช่น หลักความเสมอภาคของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลในการได้รับการพิจารณาคดีอาญาอย่างเป็นธรรมโดยครบถ้วนตามที่ บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หลักกฎหมายของประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งรับรองสิทธิของบุคคลโดยทัดเทียมกันว่า เมื่อมีคำพิพากษาศาลชั้นต้นแล้ว ผู้ต้องคำพิพากษามีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาได้ ต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ล้วนเป็นเรื่องที่ นายเนวิน ชิดชอบ สามารถอ้าง ได้ในฐานะที่เป็นพลเมือง และการสิ้นสุดลงเฉพาะตัวของความเป็นรัฐมนตรี ของ นายเนวิน ชิดชอบ ก็มีได้ก่อให้เกิดการลดทอนสิทธิเสรีภาพของ นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมืองหรือแม้แต่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ อย่างไม่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติของกฎหมายอาญาก็ยัง มีความสอดคล้องกันอยู่ การตรารัฐธรรมนูญก็ได้อาศัยหลักการสากลและ หลักการดั้งเดิมของระบบกฎหมายไทย มิได้ลบล้างหลักกฎหมายที่มีการ ยึดถือปฏิบัติกันเป็นเวลายาวนานแต่อย่างใด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ จะผูกพันศาลในการตีความกฎหมายทั้งปวงตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามกรณีที่เข้าข่าย มาตรา ๒๖๔ แต่ในกรณีนี้คำวินิจฉัยของศาล

รัฐธรรมนูญไม่ผูกพันการพิจารณาอรรถคดีของศาล ไม่ว่าจะเป็นในปัจจุบันหรืออนาคต เพราะเป็นการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะภาพของรัฐมนตรี มิใช่การวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะภาพความเป็นพลเมืองของ นายเนวิน ชิดชอบ แต่อย่างใด การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันเฉพาะกรณีสถานะภาพของรัฐมนตรี หาใช่กรณีสถานะภาพของพลเมืองคนหนึ่งไม่

นายเนวิน ชิดชอบ จึงสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงเพราะต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้สิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะยังมิได้ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตามมาตรา ๑๑๘ (๑๒)

วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ^{๒๑}

ข้อสังเกต คำวินิจฉัยส่วนตนของท่านชัชอนันต์ สมุทวณิช ชัดเจนว่า คำนี้ถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้จากการวิเคราะห์โครงสร้างของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏความตอนหนึ่งในคำวินิจฉัยว่า “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น สะท้อนจากตัวรัฐธรรมนูญเอง คือจากบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ และจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างและผู้มีส่วนพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยมีบันทึกรายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกทางหนึ่งก็ได้”

๓. คำวินิจฉัยส่วนตนของท่านประเสริฐ นาสกุล

ท่านประเสริฐ นาสกุล วินิจฉัยไว้ว่า

“เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแล้ว ปรากฏว่า มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการพ้นจากสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดสูงขึ้นตามลำดับ ดังนี้

^{๒๑} คำวินิจฉัยส่วนตนของนายชัชอนันต์ สมุทวณิช ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒, หน้า ๓๕-๔๒.

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกภาพ **เมื่อถูกจำคุกโดยคำพิพากษาให้จำคุก** เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้นลหุโทษ (ร. ๒๔๙๑ มาตรา ๙๙ (๖)), **ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก** เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (ร. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๒๔ (๑๐), ร. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๐๓ (๑๑), ร. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑๔ (๑๑), ร. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๒๐ (๑๑) และ ร. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๘ (๑๑))

๒. สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพ **เมื่อถูกจำคุกโดยคำพิพากษาให้จำคุก** เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้นลหุโทษ (ร. ๒๔๙๒ มาตรา ๘๔ (๖)) **ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก** เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (ร. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๐๙ (๘), ร. ๒๕๒๑ มาตรา ๘๗ (๑๐), ร. ๒๕๓๔ มาตรา ๙๗ (๑๑), ร. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๐๓ (๑๑) และ**ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก** เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (ร. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๓๓ (๕) และ (๑๐) ประกอบกับมาตรา ๑๒๖ (๔) และมาตรา ๑๐๙ (๔))

๓. กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง **เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล** (ร. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๑ (๓) ประกอบกับมาตรา ๑๓๗ (๔) และมาตรา ๑๐๙ (๔)) **หรือได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก** เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (ร. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๑ (๔))

๔. กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง **เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก** (ร. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙๘ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๒๖๐ (๗))

๕. ประธานและรองประธานวุฒิสภา/หรือพฤฒิสภา และประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่ง **เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก** (ร. ๒๔๙๒ มาตรา ๑๐๔ (๔), ร. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๓๐ (๔), ร. ๒๕๒๐ มาตรา

๑๐๙ (๔), ร. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๒๐ (๔), ร. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๒๖ (๔) และ
ร. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๒ วรรคสาม (๔))

๖. ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก
(ร. ๒๔๙๒ มาตรา ๑๔๙ (๔), ร. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๘๘, ร. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๕
(๔), ร. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๖๙ (๔), ร. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๗๓ (๔) และ ร. ๒๕๔๐
มาตรา ๒๑๖ (๔))

๗. ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ้นจากตำแหน่ง
เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก (ร. ๒๔๙๒ มาตรา ๑๗๑ (๕), ร. ๒๕๑๗ มาตรา
๒๒๒ (๕), ร. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๘๘ (๕), ร. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๓ (๔), ร. ๒๕๓๘
มาตรา ๒๐๓ (๔) และ ร. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๐ (๗))

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
มีความว่า “...ให้ประกาศว่า โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็น
หลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุขมาเป็นเวลากว่าหกสิบห้าปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการ
ยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แสดงว่ารัฐธรรมนูญย่อม
เปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมแห่งกาลเวลา และสภาพการณ์ของบ้านเมือง
รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระจ่างแจ้ง ชัดเจน สามารถ
ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศและเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ และ
โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช
๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับ
เลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวนเก้าสิบเก้าคน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง และได้ทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าเฝ้าฯ
ทูลละอองธุลีพระบาทรับพระราชทานกระแสพระราชดำริเพื่อเป็นสิริมงคลแก่
การทำงาน ภายหลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมี
สาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ แล้ว ทุกประการ

เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นอย่างรอบคอบแล้ว ได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่า สมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติของรัฐสภา...” ซึ่งมีความหมายชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ที่กระจ่างแจ้ง รวมถึงปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใด เป็นหลักประการหนึ่งในการตีความกฎหมายที่อาจประยุกต์ใช้กับคดีนี้ได้ คือ การที่กรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเสนอว่า ความใน (๔) ซึ่งกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น เป็นกรณีซึ่งกว้างขวางเกินไป เพราะจะรวมทั้งกรณีที่ทำให้จำคุกโดยประมาท และลหุโทษด้วย รวมทั้งกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกแต่ให้รอการลงอาญาไว้ก่อน ก็จะเข้าหลักเกณฑ์มาตรฐานนี้ด้วย ซึ่งไม่สมควร น่าจะเปลี่ยนให้เป็นเฉพาะกรณีถูกลงโทษจำคุกเท่านั้นเพื่อให้แคบลง มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แต่กรรมการบางท่านเห็นว่า กรณีจำคุกมิใช่มีแต่เฉพาะคำพิพากษาเท่านั้น อาจมีกรณีอื่น ๆ เช่น คำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๗ ของธรรมนูญการปกครองได้ด้วย ถ้าบัญญัติไว้เฉพาะกรณีจำคุกตามคำพิพากษาเท่านั้น ย่อมไม่ครอบคลุมถึงกรณีตามมาตรา ๒๗ ของธรรมนูญการปกครอง

ที่ประชุมเห็นว่า ที่กำหนดไว้ตาม (๔) เหมาะสมแล้ว ไม่ควรจะมีข้อยกเว้นในเรื่องการรอลงอาญา เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติ การกระทำความผิดจนถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่ให้รอลงอาญาไว้ ก็เป็นมลทินต่อตำแหน่งหน้าที่อยู่แล้ว ส่วนกรณีที่จะให้บัญญัติครอบคลุมถึงการลงโทษจำคุกอื่นที่มีโทษจำคุกก็ไม่สมควร และโอกาสที่จะมีกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นอาจไม่มีก็ได้ เพราะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญย่อมไม่มีกรณีคำสั่งตามมาตรา ๒๗ ดังกล่าวเกิดขึ้น จึงเห็นควรให้คงไว้ตามร่างที่เลขานุการเสนอ

(การประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๔/๒๕๒๑ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๑)

นอกจากนี้ ในการพิจารณาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า นายสามารถ แก้วมีชัย: ...ท่านประธานที่เคารพ...กราบเรียนถามในมาตรา ๒๑๕ ที่บัญญัติถึงความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ มี... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ที่ว่ามันจะสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เราต้องทำให้กระจ่างชัด ถ้ากรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องข้อหาหมิ่นประมาทแล้ว ศาลพิพากษาให้จำคุก เพียงแต่จะให้รอลงอาญาไว้ ๒ ปี สมมติอย่างนี้ อย่างที่ท่านรัฐมนตรีหลายท่านก็โดน ๆ กันอยู่ ถ้าตีความตามนี้ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แปลว่า รัฐมนตรีท่านนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ครับ...

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา: (กรรมาธิการ) ...กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ... ที่บอกว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น หมายความว่าอย่างไร หมายความว่า เพียงมีคำพิพากษาให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นไม่ถึงที่สุด หรือแม้แต่ในกรณีที่ศาลพิพากษาจำคุกแต่รอการลงโทษจำคุกไว้หรือไม่ จะขอกราบเรียนครับว่า หลักการตรงนี้ในต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่เสนอยังสภาร่างนั้น เป็นหลักการเดียวกันกับที่อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นั่นก็คือ คำว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น เพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะไม่ถึงที่สุด แม้ว่าศาลจะให้รอการลงโทษจำคุกไว้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง ที่เป็นเช่นนี้

ก็เนื่องจากถือว่าความเป็นรัฐมนตรีแห่งรัฐนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญและสถานะที่สูงส่ง แม้แต่เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุกก็พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีอันนี้เป็นหลักการเดิมนะครับ ซึ่งถ้าเป็นกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่ว ๆ ไปนั้น หลักการจะต่างกัน ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๗ (๑๒) จะเห็นได้ชัดว่าใช้ถ้อยคำอีกอย่างหนึ่ง เขียนว่าถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่ว ๆ ไปจะพ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็หมายความว่าศาลจะต้องได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และคำพิพากษานั้นจะต้องไม่รอการลงโทษให้จำคุกไว้ด้วย

(รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ (เป็นพิเศษ) วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๕ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว)

สรุป ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติ ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องประพฤติตนให้เหมาะสม ถ้าศาลพิพากษาเมื่อใดว่ามีความผิดและลงโทษจำคุกแล้ว แม้จะยังไม่ถูกจำคุก เพราะเหตุมีการอุทธรณ์หรือการรอการลงโทษ จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑๖ (๔)

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ มาตรา ๙๖ มาตรา ๑๐๙ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๕๒ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๙๘

(๒) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๓๒๘

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคดีนี้หรือไม่

(๒) นายเนวิน ชิดชอบ ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก ...

ปัญหาที่สอง ในการแปลความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก...”

(๑) รัฐธรรมนูญมีคำปรารภว่า จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระจ่างแจ้ง หมายความว่าถ้ารัฐธรรมนูญบัญญัติเพียงว่า “ต้องคำพิพากษา” ต้องไม่ขยายความเป็น “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุด” และ “ลงโทษจำคุก” ต้องไม่ขยายความเป็น “ยกเว้นการรอกการลงโทษ หรือถูกลงโทษจำคุกจริง” ด้วย

(๒) รัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเลยซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีความผิดและพิพากษาให้จำคุก โดยไม่คำนึงถึงเวลาที่กระทำความผิด ลักษณะความผิด และการลงโทษตามคำพิพากษา คือ

(๒.๑) เวลาที่กระทำความผิด ว่ากระทำความผิดเมื่อใด หากการกระทำนั้นมีกฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ กรณีพ้นจากตำแหน่งนี้ ได้แก่ มาตรา ๑๗๓ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิก และใช้มาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีข้อความเป็นอย่างเดียวกัน นอกจากนี้ ก็มีประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับอยู่ ทั้งในเวลาที่ยังกระทำความผิดและศาลมีคำพิพากษาว่า มีความผิดและกำหนดโทษให้จำคุก

(๒.๒) ลักษณะความผิด ว่าความผิดที่ถูกลงโทษนั้น เป็นความชั่วที่ร้ายแรงในตัว เช่น การฆ่าคน หรือการกระทำที่สังคมกำหนดว่า เป็นความผิด เช่น การก่อสร้างอาคารโดยไม่ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การกระทำนั้นกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้

(๒.๓) การลงโทษ ว่าคำพิพากษาลงโทษถึงที่สุดแล้วหรือไม่

(๓) เมื่อแยกคำพิพากษาเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้พ้นจากสมาชิกภาพหรือตำแหน่งออกเป็นการกำหนดความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ จะเห็นความแตกต่างเด่นชัดยิ่งขึ้น คือ

(๓.๑) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก (มาตรา ๑๕๒ วรรคสาม (๔)) หรือถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก (มาตรา ๑๑๘ (๑๒))

(๓.๒) ให้จำคุกโดยไม่มีข้อยกเว้น (มาตรา ๒๖๐ (๗)) หรือมีข้อยกเว้น (มาตรา ๑๔๑ (๔)) เช่น เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๓.๓) การลงโทษ ระบุด้วยว่า และถูกคุมขัง (มาตรา ๑๓๓ (๕)) ประกอบกับมาตรา ๑๒๖ (๔) และมาตรา ๑๐๙ (๔) หรือไม่ระบุถึงการลงโทษเลย (มาตรา ๒๖๐ (๗))

(๔) บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เป็นการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงบางตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด พ้นจากสมาชิกภาพหรือตำแหน่ง คือ

(๔.๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร **ให้ถือการถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก** เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๔.๒) สมาชิกวุฒิสภา **ให้ถือการต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือการถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก** เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๔.๓) กรรมการการเลือกตั้ง **ให้ถือการได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก** เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๔.๔) ประธานหรือรองประธานสภาใดสภาหนึ่ง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีความสำคัญสูงขึ้นไป ให้ถือเพียง**ต้องคำพิพากษาของศาลให้ลงโทษจำคุก** (ไม่ถึงขั้นถูกจำคุก) ก็เพียงพอที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยไม่มีข้อยกเว้นในกรณีที่กระทำความผิดฐานประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือในกรณีการลงโทษที่มีการรอการลงอาญาในปัจจุบัน หรือจะมีการยกโทษ เพิ่มโทษ หรือลดโทษ ในอนาคต หรือไม่

(๕) ส่วนความเห็นที่ว่า คำพิพากษานั้นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด เพราะในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ วรรคสอง บัญญัติว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่า บุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ก็ดี หรือการยอมรับว่า ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นอาจขาดความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ อีกทั้งกฎหมายได้ให้โอกาสแก่ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์หรือฎีกาได้ก็ดี เป็นเพียงบทสันนิษฐานในคดีอาญาว่า บุคคลทุกคนยังไม่มีผิด จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่ในการปฏิบัติการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ การสรรหาบุคคลดีให้มาบริหารบ้านเมืองเป็นสาระสำคัญประการหนึ่ง ถ้าบุคคลใดดำรงตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว แต่ต้องคำพิพากษาว่า กระทำความผิดในภายหลังและศาลลงโทษจำคุกในขณะที่ดำรงตำแหน่งนั้น ต้องถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีมลทิน หรือมัวหมองแล้ว ย่อมไม่สมควรหรือมีความเหมาะสมที่จะดำรงสมาชิกภาพหรือตำแหน่งนั้นต่อไป จึงให้พ้นจากสมาชิกภาพหรือตำแหน่ง เพื่อให้โอกาสแก่บุคคลอื่นที่ไม่เป็นผู้กระทำความผิด ไม่มีมลทิน ดีและมีความสามารถจะมาดำรงตำแหน่งแทน ซึ่งประเทศไทยยังไม่ถึงกับขาดแคลนบุคลากรดังกล่าว

(๖) มีรายงานการประชุมคณะกรรมการ และรายงานการประชุมสภา ร่างรัฐธรรมนูญยืนยันว่า คำว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุก นั้น เพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะไม่ถึงที่สุด และศาลให้การลงโทษจำคุกไว้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง

(๗) ข้อสำคัญประการสุดท้าย คือ จะนำหรืออ้างบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะอาญา ประมวลกฎหมายอาญา หรือคำพิพากษาศาลฎีกา มาขยายหรือตัดทอนความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยผู้ใช้กฎหมายอ้างว่า รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติขาดหรือเกินไป จะกระทำมิได้ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่พิพากษา นายเนวิน ชิดชอบ ว่า “จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๔ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ

๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้
รอกการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่
ชำระค่าปรับ จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙, ๓๐ ...” นั้น
ศาลพิจารณาพิพากษาแล้วว่า จำเลยมีความผิด (กำหนดความผิด) ให้ลงโทษ
จำคุกหกเดือน (กำหนดโทษ) เข้าเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) คือ
(๑) ต้องคำพิพากษา และ (๒) คำพิพากษานั้นให้จำคุก จึงครบถ้วนตาม
หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแล้ว เพราะมาตรา ๒๑๖ (๔) ไม่มีข้อยกเว้น
ใด ๆ ทั้งสิ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน
ชิดชอบ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) แล้ว”^{๒๒}

ข้อสังเกต ในคำวินิจฉัยส่วนตนของท่านประเสริฐ นาสกุล ก็ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์
ของรัฐธรรมนูญ ดังความตอนหนึ่งที่วินิจฉัยไว้ว่า “เจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติย่อมอยู่เหนือ
สิ่งอื่นใด เป็นหลักประการหนึ่งในการตีความกฎหมายที่อาจประยุกต์ใช้กับคดีนี้ได้”

๘. คำวินิจฉัยส่วนตนของท่านมงคล สระฐาน

ท่านมงคล สระฐาน ได้วินิจฉัยในประเด็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้อง
คำพิพากษาให้จำคุกนั้นรวมถึงการรอกการลงโทษจำคุกหรือไม่ ไว้ว่า

“เห็นว่า การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ต้องยึดถือ
แนวการตีความกฎหมายมหาชนเป็นหลัก คือ ยึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
ยิ่งกว่าถ้อยคำตัวอักษร การค้นหาเจตนารมณ์ดังกล่าว ต้องพิจารณาถึงความ
เข้าใจหรือเจตนาของผู้ร่างในขณะทำการร่างรัฐธรรมนูญ ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์อย่างไร หากผู้ร่าง
ได้ใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน
สามารถนำมาใช้เทียบเคียงได้ ตลอดจนความเห็นของนักกฎหมายในอดีตก็
สามารถนำมาสู่การตีความของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เช่นกัน

^{๒๒} คำวินิจฉัยส่วนตนของนายประเสริฐ นาสกุล ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒, หน้า ๔๕-๕๒.

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเพราะต้อง
คำพิพากษาให้จำคุกมีเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๙๒ ว่า

“มาตรา ๑๔๙ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

ฯลฯ

(๔) ต้องคำพิพากษาโทษจำคุก”

ต่อมาได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๔๘ (๔) รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๕ (๔) รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๓ (๔) ซึ่งใช้ถ้อยคำเหมือนกับ
กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๖ (๔) ว่า

“ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

ฯลฯ

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

จึงเห็นได้ว่า ครั้งแรกใช้ถ้อยคำว่า “ต้องคำพิพากษาโทษจำคุก” แต่ครั้ง
ต่อ ๆ มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”
คือ เปลี่ยนจากโทษจำคุกเป็นให้จำคุก ซึ่งมีความหมายเหมือนกัน

ได้ตรวจสอบรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗๙ เมื่อ
วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๙๑ ณ พระที่นั่งอภิเศกดุสิต
เรื่อง ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๙๒ ปรากฏว่า การพิจารณาร่างมาตรา
๑๔๙ ไม่มีสมาชิกผู้ใดมีความเห็นเป็นอย่างอื่น จึงผ่านมาตรานี้ไป

แต่เรื่องดังกล่าวมีในหนังสือคำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
โดยนายหยุด แสงอุทัย หรือศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เนติบัณฑิตไทย
ด็อกเตอร์กฎหมายเยอรมันแห่งมหาวิทยาลัยเบอร์ลิน (magna cum laude)
กรรมการร่างกฎหมายประจำคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้รับเลือกจากรัฐสภา
ให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และรับเลือกจากสภาร่างรัฐธรรมนูญให้
เป็นเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญของ

สภาวร่างรัฐธรรมนูญ และได้รับเลือกจากกรรมาธิการคณะนั้นให้เป็นเลขานุการ ทำให้มีความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ เป็นอันมาก หนังสือดังกล่าวมีคำบรรยายสรุปได้ว่า “ประธานและรองประธาน วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๐๕ (๕) เช่นเดียวกับความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๔๙ (๕) เพราะต้องคำพิพากษาของโทษจำคุก การต้องคำพิพากษาโทษจำคุก แม้ศาลออก **ลงอาญา ก็ขาดจากตำแหน่งรัฐมนตรี** (หยุด แสงอุทัย “คำอธิบายรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย” โรงพิมพ์อุทัย พระนคร, พ.ศ. ๒๕๔๓ หน้า ๓๕๖ และ ๖๐๓)

บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๕ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว (๕) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก มีดังนี้

“ที่ประชุมเห็นว่า ที่กำหนดไว้ตาม (๕) เหมาะสมแล้ว **ไม่ควรมีข้อยกเว้น ในเรื่องการรอลงอาญา** เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติ การกระทำความผิดจนถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่ให้รอลงอาญาไว้ ก็เป็นมลทินต่อตำแหน่งหน้าที่อยู่แล้ว ฯลฯ”

และรายงานการประชุมสภาวร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๒ (เป็นพิเศษ) วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เรื่อง ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามมาตรา ๒๑๕ (๕) มีดังนี้

“นายสามารถ แก้วมีชัย (สมาชิกสภาวร่างรัฐธรรมนูญ) ...กระผมอยาก จะกราบเรียนถามในมาตรา ๒๑๕ (ภายหลังเป็นมาตรา ๒๑๖) ที่บัญญัติถึง ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (๕) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ที่ว่ามันจะสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เรา ต้องทำให้กระจ่างชัด ถ้ารัฐมนตรีถูกฟ้องข้อหาหมิ่นประมาท แล้วศาล พิพากษาให้จำคุกเพียงแต่จะให้รอลงอาญาไว้ ๒ ปี สมมุติอย่างนี้ อย่าง ที่รัฐมนตรีหลายท่านก็โดน ๆ กันอยู่ ถ้าตีความตามนี้ ต้องคำพิพากษาให้ จำคุกแปลว่ารัฐมนตรีท่านนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยหรือไม่รับ ขอกราบเรียนถามเพื่อความกระจ่างสิ้น ๆ ฯลฯ”

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (กรรมาธิการ): ท่านประธานที่เคารพ ท่านสมาชิกจากจังหวัดเชียงรายได้สอบถามว่า ในมาตรา ๒๑๕ (ภายหลังเป็นมาตรา ๒๑๖) ที่บอกว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น หมายความว่าอย่างไร หมายความว่าเพียงมีคำพิพากษาให้จำคุก แต่รอการลงโทษจำคุกไว้หรือไม่ จะขอทราบเรียนครับว่า หลักการตรงนี้ในต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่เสนอยังสภาร่างนั้น เป็นหลักการเดียวกันกับที่อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นั่นก็คือ คำว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น เพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะไม่ถึงที่สุด แม้ว่าศาลจะให้รอการลงโทษจำคุกไว้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลงที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากถือว่าความเป็นรัฐมนตรีแห่งรัฐนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เป็นสถานะที่สูงส่ง แม้แต่เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี อันนี้เป็นหลักการเดิมะครับ ซึ่งถ้าเป็นกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่ว ๆ ไปนั้น หลักการจะต่างกัน ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๗ (๒) จะเห็นได้ชัดว่า ใช้ถ้อยคำอีกอย่างหนึ่ง เขียนว่า ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่ว ๆ ไปจะพ้นความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็หมายความว่า ศาลจะต้องได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และคำพิพากษานั้นจะต้องไม่รอการลงโทษจำคุกไว้ด้วย ฯลฯ”

สรุปได้ว่า หนังสือคำอธิบายรัฐธรรมนูญของนายหยุด แสงอุทัย นักกฎหมายในอดีตและเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กับ วิชากฎหมายอาญา และเป็นผู้เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ กล่าวว่า รัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุก แม้ศาลรอการลงอาญาก็ขาดจากตำแหน่งรัฐมนตรี และคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีความเห็นว่า รัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุก ต้องพ้นตำแหน่ง โดยไม่มีข้อยกเว้นแม้ศาลรอการลงอาญา เรื่องดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๖ (๔) ซึ่งปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ว่า รัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุกแม้ศาลรอการลงโทษให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง

จึงวินิจฉัยประเด็นหลักข้อแรกว่า มาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความหมายว่า การต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น รวมถึงรอการลงโทษด้วย

....

จึงวินิจฉัยว่า นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”^{๒๓}

ข้อสังเกต ในคำวินิจฉัยส่วนตนของท่านมงคล สระภูณ ก็ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังความตอนหนึ่งที่วินิจฉัยไว้ว่า “ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้ถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ว่า รัฐมนตรีต้องคำพิพากษาโทษจำคุกแม้ศาลรอการลงโทษให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง”

๕. คำวินิจฉัยส่วนตนของท่านสุจินดา ยงสุนทร

ท่านสุจินดา ยงสุนทร ได้วินิจฉัยในประเด็น คำพิพากษาให้จำคุก หมายความว่า ต้องถูกจำคุกจริง ๆ หรือจะหมายความรวมถึงการรอการลงโทษด้วย ไว้ว่า

“ในประเด็นที่สองนี้ ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หมายความว่า จะต้องได้รับโทษจำคุกจริง แต่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้พิพากษาให้ผู้ถูกร้อง “รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี” ผู้ร้องจึงอ้างว่า กรณีไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ และความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องก็ไม่ต้องสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติดังกล่าว

การค้นหาคำมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ ก็อาจทำได้ในทำนองเดียวกันกับประเด็นแรกที่ว่า คำพิพากษาจะต้องถึงที่สุดหรือไม่ กล่าวคือ กระทำโดยการตรวจและเปรียบเทียบถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญ ได้ดังนี้

มาตรา ๑๑๘ (๑๒) และมาตรา ๑๓๓ (๑๐) ต่างก็ใช้คำว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก...” และมาตรา ๑๔๑ (๔) ใช้คำว่า “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก...”

^{๒๓} คำวินิจฉัยส่วนตนของนายมงคล สระภูณ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๕๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒, หน้า ๖๗-๗๒.

ถ้อยคำที่ใช้ในมาตราที่อ้างถึงข้างต้นนั้น มีความหมายที่ชัดเจนอยู่ในตัวแล้วว่า จะต้องมีการจำคุกจริง ไม่ใช่แต่เพียงว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว ศาลสั่งให้ “รอกการลงโทษไว้” ตามนัยมาตรา ๕๖ ของประมวลกฎหมายอาญา แต่มาตรา ๒๑๖ (๔) มาตรา ๑๕๒ วรรคสาม (๔) มาตรา ๒๖๐ (๗) และมาตรา ๒๙๙ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๖๐ ต่างก็ใช้คำที่สั้นและมีลักษณะเด็ดขาดคือ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยไม่มีคำนำหน้าหรือต่อท้ายที่มีผลเป็นการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อแม้ใด ๆ ฉะนั้น คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” จึงน่าจะหมายความว่า มีแต่เพียงคำพิพากษาให้จำคุกก็พอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการ “ถูกจำคุก” หรือ “รับโทษจำคุก” จริง ๆ ดังเช่นที่ระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๑๑๘ (๑๒) มาตรา ๑๓๓ (๑๐) และมาตรา ๑๔๑ (๔) ดังนั้น การที่มีคำพิพากษาให้จำคุก ถึงแม้จะให้รอกการลงโทษไว้ก็ตาม ย่อมเป็นกรณีตามมาตรา ๒๑๖ (๔) และมาตราอื่น ๆ ทำนองเดียวกันอย่างสมบูรณ์แล้ว ในที่นี้เห็นสมควรชี้แจงไว้ด้วยว่า คำพิพากษาในความหมายของมาตรา ๒๑๖ (๔) และมาตราอื่น ๆ ที่ใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกัน หมายความว่า ต้องเป็นคำพิพากษา “ให้จำคุก” ไม่ใช่แต่เพียงคำพิพากษาให้ “ปรับ” หรือให้ “รอกการกำหนดโทษไว้” อันหมายความว่า การที่ศาลยังมีได้กำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับ ทั้งนี้ ย่อมแตกต่างจากคำพิพากษาที่ได้กำหนดโทษให้จำคุกแล้ว “แต่ให้รอกการลงโทษไว้” ตามมาตรา ๕๖ ของประมวลกฎหมายอาญา

ในเมื่อศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้พิพากษาว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ “ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน... โทษจำคุกให้รอกการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี” กรณีจึงอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๑๖ (๔) อย่างชัดเจน การตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ในมาตราที่กล่าวมา หมายถึงการจำคุกจริงนั้น มีผลเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะกระทำได้

อย่างไรก็ดี ผู้ถูกร้องได้เสนอข้อโต้แย้งบางประการเกี่ยวกับประเด็นนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สรุปได้ดังนี้

(๑) ตามหลักกฎหมายอาญา โทษจำคุก หมายถึง การถูกคุมขังจริงตามหมายของศาล การรอกการลงโทษจึงมิใช่เป็นกรณีที่มีการรับโทษจริง “หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ถือว่าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ผู้ถูกร้องอ้างว่าหลักกฎหมายดังกล่าว ได้เป็นที่เข้าใจและยอมรับนับถือมาเป็นเวลาช้านาน ดังที่ปรากฏจากคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นจำนวนมากที่วินิจฉัยว่า “การรอกการลงโทษมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ข้อโต้แย้งนี้พิจารณาแล้วเห็นว่าถูกต้องตามหลักตรรกวิทยา เพราะประการแรก ถึงแม้ว่าตามคำพิพากษาศาลฎีกา การรอกการลงโทษจะไม่ถือว่าเป็นการรับโทษจำคุกจริงก็ตาม แต่ก็มีอาจสรุปเองได้ว่า “การรอกการลงโทษมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ราวกับว่า “การจำคุก” ก็คือ “คำพิพากษาให้จำคุก” ซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะ “การจำคุก” กับ “คำพิพากษาให้จำคุก” เป็นสิ่งที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ประการที่สอง คำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่า “การที่ศาลกำหนดโทษจำคุกแต่ให้รอกการลงโทษไว้ในคดีแรกก็เท่ากับจำเลยยังมิได้รับโทษจำคุกมาก่อน” นั้น มิได้หมายความว่าหรือมีอาจตีความไปได้ว่า ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แต่ให้รอกการลงโทษไว้เวลานั้น มิใช่เป็นผู้ที่ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ในทางตรงกันข้าม การรอกการลงโทษย่อมหมายความว่า จำเลยนั้นต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว จึงจะถึงขั้นพิจารณาให้มีการรอกการลงโทษได้ เพราะถ้าไม่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกเสียก่อน ก็ย่อมไม่มีโทษจำคุกที่จะให้รอกการลงโทษไว้ ประการที่สาม การรอกการลงโทษถึงแม้ว่าจะไม่เป็นการรับโทษจำคุกก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่าจำเลยปราศจากมลทินทั้งปวง หรือมีความบริสุทธิ์ผุดผ่องเท่ากับผู้ที่ถูกศาลพิพากษาว่าไม่มีความผิดเลย เพราะประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘ ได้บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏ...ว่าภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา ๕๖ (ซึ่งให้อำนาจศาลกำหนดระยะเวลาการลงโทษ) ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาได้กระทำความผิด... และศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกสำหรับความผิดนั้น ให้ศาลที่พิพากษาคดีหลัง... บวกโทษที่รอกการลงโทษไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง...” ทั้งนี้หมายความว่า ผู้ที่รอกการลงโทษจำคุกย่อมไม่มีฐานะเช่นเดียวกับผู้ที่ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกมาเลย

(๒) ผู้ถูกร้องโต้แย้งด้วยว่า “ความเข้าใจว่า คำพิพากษาให้จำคุกตาม มาตรา ๒๑๖ (๔) หมายถึง การรอกการลงโทษด้วยนั้น จะทำให้เกิดความไม่สมเหตุ สมผลในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง” กล่าวคือ “ไม่สามารถอธิบาย ได้ว่า เหตุใดรัฐมนตรีที่ถูกรอกการลงโทษจึงอยู่ในตำแหน่งไม่ได้ แต่ในขณะที่ เดียวกันผู้ที่ถูกรอกการลงโทษผู้นั้นสามารถกลับมาเป็นรัฐมนตรีได้ทันทีใน วันเดียวกันกับที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีนี้ ถ้ารัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเรื่อง ร้ายแรงที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งก็ควรจะต้องบัญญัติรับไว้ด้วยการรอกการ ลงโทษถือเป็นเหตุที่ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีด้วย แต่เมื่อมิได้บัญญัติ ไว้ จึงยอมเข้าใจว่า รัฐธรรมนูญยังคงถือตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า การรอก การลงโทษมิใช่โทษจำคุก” ข้อโต้แย้งนี้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะ เป็นข้อโต้แย้งที่ไม่แยกแยะลักษณะต้องห้ามการเข้าดำรงตำแหน่งกับเหตุที่ ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่แล้ว ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างกัน เพราะการ ที่ผู้ใดจะเข้าดำรงตำแหน่งน่าจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์หรือมาตรฐานแห่งความ ประพฤติที่ต่ำกว่าผู้ที่กำลังครองตำแหน่งนั้นอยู่แล้ว ซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบ สูงกว่าผู้ที่ไม่ได้อยู่ในตำแหน่ง ฉะนั้น มาตรฐานของการเข้าดำรงตำแหน่งกับ มาตรฐานการพ้นจากตำแหน่งจึงน่าจะมีความเข้มงวดต่างกัน

(๓) ผู้ถูกร้องอ้างว่า การตีความที่กลับหลักดั้งเดิมของกฎหมายไทย ย่อม มีผลทำให้ผูกพันการตีความกฎหมายใด ๆ ที่บัญญัติในลักษณะเดียวกัน ข้อ อ้างนี้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าฟังไม่ขึ้น เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในกรณีที่ วินิจฉัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็จะ “มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” แต่ก็ได้มีผลผูกพันการตีความ กฎหมายอาญาโดยศาลยุติธรรมแต่ประการใดไม่ เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่มี เขตอำนาจรวมไปถึงการตีความกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายอาญาซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ ในอำนาจอันเด็ดขาดของศาลอื่นตามรัฐธรรมนูญ จะอย่างไรก็ตาม ข้ออ้าง ที่ว่า การตีความของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีจะ มีผลเป็นการกลับหลักดั้งเดิมของระบบกฎหมายไทย หรือลบล้างหลักกฎหมาย

ที่มีการยึดถือปฏิบัติกันเป็นเวลาช้านานนั้น ดูจะเป็นข้ออ้างที่เกินความเป็นจริง และไร้เหตุผล

อาจสรุปได้ว่า คำวินิจฉัยนี้ได้อาศัยการตีความตามตัวบทหรือลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไว้อย่างชัดเจนพอสมควรแล้ว และเป็นการตีความที่สอดคล้องกับความเข้าใจ และเจตนารมณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากบันทึกคำอภิปรายในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญและในชั้นกรรมวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

ส่วนข้อโต้แย้งข้อแรกของผู้ถูกร้องที่ว่า “การนำเรื่องการตรวจสอบในทางการเมืองมาใช้ปะปนกับหลักกฎหมายในทางอาญาจะส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ให้เกิดความเสียหายขึ้นได้...” พิจารณาแล้วเห็นว่า ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ถูกร้องต่างหากที่เป็นผู้นำหลักกฎหมายในทางอาญามาใช้ปะปนกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยผู้ถูกร้องพยายามที่จะใช้คำพิพากษาศาลฎีกามาบังคับหรือชี้้นำการตีความรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดของศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียว ฉะนั้น ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น

ด้วยเหตุและผลตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง ซึ่งถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาว่า “มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน... โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี...” ต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) เพราะผู้ถูกร้อง “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามความหมายของบทบัญญัติดังกล่าว”^{๒๔}

ข้อสังเกต คำวินิจฉัยส่วนตนของท่านสุจินดา ยงสุนทร มีความชัดเจนว่า เป็นการตีความโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังความตอนหนึ่งที่ว่า “คำวินิจฉัยนี้ได้อาศัย

^{๒๔} คำวินิจฉัยส่วนตนของนายสุจินดา ยงสุนทร ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒, หน้า ๘๐-๘๓.

การตีความตามตัวบทหรือลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดแจ้งพอสมควรแล้ว และเป็นการตีความที่สอดคล้องกับความเข้าใจและเจตนารมณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากบันทึกคำอธิบายในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญและในชั้นกรรมาธิการต่าง ๆ เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

(๖) คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านอนันต์ เกตุวงศ์

ท่านอนันต์ เกตุวงศ์ ได้วินิจฉัยในประเด็นหลักว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ iva

“ก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นหลักดังกล่าว เห็นว่าสมควรพิจารณาประเด็นสำคัญตามที่ผู้ร้องเสนอมาทั้ง ๓ ประการ เป็นเบื้องต้น ประกอบการวินิจฉัยดังต่อไปนี้

๑. เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยมีได้มีคำอธิบายขยายความไว้แต่ประการใด และเป็นที่เข้าใจเหมือนกันว่าคำพิพากษานั้นต้องเป็นของศาลเท่านั้น ซึ่งอาจเขียนให้ชัดเจนได้ว่าต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกนั้นหมายความว่า เมื่อศาลได้ทำคำพิพากษาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ศาลได้ทำการตัดสินใจให้จำคุกจำเลยแล้ว การตัดสินใจดังกล่าวเป็นผลมาจากการพิจารณาพยานหลักฐานข้อเท็จจริง สภาพแวดล้อม เหตุผลต่าง ๆ ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถี่ถ้วนรอบคอบอย่างเพียงพอแล้ว และเชื่อแน่ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง จึงได้ทำการพิพากษาหรือตัดสินใจให้ลงโทษจำคุกเป็นเวลา ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท และรอการลงโทษไว้ ๑ ปี กับให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ ๓ ฉบับ ติดต่อกัน ๗ วัน

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญมิได้ระบุเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นอย่างอื่น เช่น การรอการลงโทษไว้ หรือเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษไว้แต่ประการใด การตีความตามตัวอักษรต้องยุติตามมาตรา ๒๑๖ (๔) เท่านั้น การจะยกเอาการลงโทษมาพิจารณาเพิ่มเติมนอกเหนือ

จากที่มีลายลักษณ์อักษรปรากฏอยู่อย่างชัดเจนแล้วนั้น ไม่มีเหตุผลที่จะกระทำ
ได้ เพราะข้อความที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๑๖ (๔) มีความหมายครบถ้วน
เป็นที่เข้าใจได้แล้วว่าจำเลยมีความผิดสมควรจะถูกจำคุก ๖ เดือน และปรับ
๕๐,๐๐๐ บาท แม้จะมีการนำเอาการรอกการลงโทษมาพิจารณาประกอบด้วย
ก็มีได้หมายความว่าจำเลยจะไม่มี ความผิด หรือทำให้ความผิดนั้นหมดไปหรือ
พ้นผิดได้ ความผิดที่ศาลได้พิพากษาไว้ก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิมและทำให้คุณสมบัติ
ของการเป็นรัฐมนตรีหมดไปตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ด้วย

ส่วนประเด็นที่ว่า “คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ยังไม่
เป็นที่ยุติ” นั้น ประเด็นนี้สามารถพิจารณาได้โดยพิจารณาจากมาตราอื่น ๆ
ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของตำแหน่งทางการเมือง
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการพ้นจากตำแหน่ง
ต่าง ๆ ของบุคคลในองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีถูกศาลพิพากษา
ให้จำคุกเพียงอย่างเดียว โดยจำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

๑) กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อได้รับโทษจำคุกโดย
คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
หรือความผิดลหุโทษ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๔)

๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพเมื่อ
ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดย
ประมาท หรือความผิดลหุโทษ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๑๒) และมาตรา
๑๓๓ (๑๐) ตามลำดับ

๓) รัฐมนตรี ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรอง
ประธานวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา
๒๑๖ (๔) มาตรา ๑๕๒ วรรคสาม (๔) มาตรา ๒๖๐ (๗) และมาตรา ๒๙๘ วรรค
สาม ตามลำดับ โดยพ้นจากตำแหน่งเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก

จากการจำแนกการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้ง ๓ กลุ่ม
เมื่อถูกศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกเพียงอย่างเดียวเหมือนกัน แต่รัฐธรรมนูญได้

กำหนดไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ตำแหน่งในกลุ่มที่ ๑ และ ๒ ระบุให้ “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” และมีเงื่อนไขเหมือนกัน คือ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ส่วนตำแหน่งในกลุ่มที่ ๓ รัฐธรรมนูญกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกเหมือนกันทั้งหมด ซึ่งแตกต่างไปจากตำแหน่งในกลุ่มที่ ๑ และ ๒ นั้น น่าจะเกิดจากความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้พ้นจากตำแหน่งให้รวดเร็วเมื่อได้กระทำความผิด ทั้งนี้ เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญมีทั้งอำนาจบารมี ศักดิ์ศรี มีเกียรติชื่อเสียงเป็นที่เคารพนับถือและมีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงสุดในการให้คุณให้โทษ รวมทั้งความยุติธรรมได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้นบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเหล่านี้จะต้องมีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่น่าเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนได้ ทั้งต้องเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ประชาชนด้วย การที่รัฐธรรมนูญกำหนดโทษไว้จึงเป็นสิ่งที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนักการเมืองระดับรัฐมนตรี จะได้เป็นพื้นฐานที่จะปฏิบัติต่อไปในอนาคตได้ว่า เมื่อมีความผิดบกพร่องในการปฏิบัติงาน จะต้องรีบมาขอโทษหรือแสดงความเป็นผู้มีสำนึก โดยการลาออกจากตำแหน่งเองดังเช่นในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยปฏิบัติกัน หากจะคอยให้มีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อนจึงจะพ้นจากตำแหน่ง อาจใช้เวลายาวนานพอที่จะเป็นรัฐมนตรีได้หลายสมัย ซึ่งกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดไว้ถูกต้องแล้ว และจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการเมืองไทยต่อไปในอนาคตด้วย “การพัฒนาคคน คือ การพัฒนาประชาธิปไตย”

๒. การอ้างอิงถึงคำพิพากษาของศาลฎีกาหลายฉบับที่วางหลักไว้ว่า “การรอการลงโทษจำคุกไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษจำคุก” นั้น เป็นคนละประเด็นกับคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ของมาตรา ๒๑๖ (๔) ดังกล่าวแล้ว ว่าความหมายของมาตรานี้มิได้เกี่ยวข้องกับการรับโทษจำคุกหรือไม่ แต่กล่าวถึงเฉพาะประเด็นของการที่จำเลยมีความผิดตามกฎหมายที่จะต้องถูกจำคุกเท่านั้น ศาลจึงได้ทำคำพิพากษาหรือตัดสินใจให้จำคุก เมื่อศาลพิพากษาให้จำคุกแล้วย่อมเป็นคำพิพากษาที่ต้องตามมาตรา ๒๑๖ (๔) โดยครบถ้วนแล้ว

ไม่มีความจำเป็นจะต้องคำนึงต่อไปว่าจำเลยจะได้รับโทษจำคุกจริงหรือไม่ หรือ จะต้องถูกจำคุกหรือไม่

๓. เนื่องจากรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๒๑๖ (๔) การที่ผู้ร้องกล่าวว่าการกระทำความผิดของจำเลยเกิดขึ้นก่อนการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ และก่อนที่จำเลยจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น ไม่เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณา เพราะรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติไว้ให้การกระทำดังกล่าวของจำเลยมีความผิดเช่นเดียวกัน

ส่วนประเด็นที่ว่า คำพิพากษาของศาลให้จำคุกจำเลย ๖ เดือน และให้รอการลงโทษไว้ ๑ ปี ซึ่งน้อยกว่ากำหนดโทษที่มีลักษณะเป็นการต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีความต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๕) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท และ (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๙ (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) (๗) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔) นั้น เป็นเรื่องของความแตกต่างในเงื่อนไข การจะให้คนที่อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งกับการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปตรงกันอย่างไร ถูกต้องแล้ว เพราะการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลมีความสำคัญมากจึงต้องกลั่นกรองอย่างเข้มงวด ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คนที่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับงานในความรับผิดชอบของงานในตำแหน่งนั้น ๆ ส่วนการให้คนพ้นจากตำแหน่งเป็นเรื่องของการปฏิบัติงานที่บกพร่องผิดพลาดและมีความประพฤติไม่เหมาะสม โดยที่ผลของการกระทำผิดปรากฏอย่างเป็นทางการแล้ว ดังกรณีนี้ก็คือ คำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ให้จำคุกเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเวลาที่ นายเนวิน ชิดชอบ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์อยู่ในขณะนั้น โดยหลักการทั่วไปแล้ว การเข้าสู่ตำแหน่งต้องกำหนดเงื่อนไขให้สูงกว่าการพ้นจากตำแหน่งอย่างทีกล่าวกันว่า เข้าง่ายออกยากคือ การเข้าโรงเรียน เข้ายากออกง่ายคือการเข้าทำงาน เพราะการเข้าโรงเรียนเป็นการเข้าไปเพื่อศึกษาหาความรู้ ส่วนการเข้าไปทำงานนั้นเป็นการเข้าไปใช้ความรู้ ถ้าเป็นการเข้าไปใช้ความรู้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนทั้งประเทศ อย่างตำแหน่งรัฐมนตรี สมควรจะต้องให้ความสำคัญมากที่สุด ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนั้นจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะคนของประชาชนและทำงานเพื่อประชาชนทั้งประเทศจำเป็นต้องมีความรู้ ความสามารถ มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีคุณธรรม

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ (๔)^{๒๕}



^{๒๕} คำวินิจฉัยส่วนตัวของนายอนันต์ เกตุวงศ์ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๕๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒, หน้า ๙๐-๙๓.

จากบรรดาคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยจะสังเกตเห็นว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งจากเจตนารมณ์ของผู้ร่าง โดยการหยิบยกรายงานการประชุมในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นพิจารณา ประกอบกับการพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยการวิเคราะห์ถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญใช้ด้วย จนนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเหตุที่รัฐมนตรีต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น หมายถึง เพียงแต่มีคำพิพากษาให้จำคุก แต่ให้รอการลงโทษจำคุกก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง มิพักต้องให้มีการเข้าคุกจริง ๆ เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่เป็นหน้าตาของประเทศ รอยมลทินเพียงคำพิพากษาให้จำคุก ก็สมควรพ้นจากตำแหน่งอันเป็นหน้าตาของประเทศแล้ว

เมื่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๕๒ มีปัญหาว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้แก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน เพื่อกลับแนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว^{๒๖} โดยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มาตรา ๑๘๒ (๓) ถึงความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” ซึ่งเนื้อหาของบทบัญญัตินี้มีความแตกต่างจากบทบัญญัติเรื่องเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งการแก้ไขบทบัญญัตินี้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ส่งผลให้แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๕๒ ไม่อาจยึดถือได้อีกต่อไป เท่ากับว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถูกแก้ไขโดยการบัญญัติเนื้อหาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันทำให้หากมีข้อเท็จจริงแห่งคดีในทำนองเดียวกันกับข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๕๒ ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจยึดบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๕๒ ได้อีกต่อไป

^{๒๖} ดู คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ม.ป.ท., ๒๕๕๐, หน้า ๑๗๘.

๔. วิเคราะห์การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกลับแนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่วางแนวคำตัดสินให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มาตรา ๖๘ วรรคสองว่า บุคคลที่ทราบถึงการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วให้อัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว หรือจะสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ต้องรอให้อัยการสูงสุดพิจารณาคำร้องเสียก่อน^{๒๗} ในประเด็นปัญหานี้ ศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ได้วางบรรทัดฐานไว้ว่า บุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

^{๒๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๘ บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว”

๔.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ วางบรรทัดฐานให้บุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ มีผู้ร้องยื่นคำร้องรวม ๕ คำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องทั้งห้าต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

“ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองผู้กระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้สองประการคือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว โดยอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสองนี้ เป็นภาระหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หาได้ตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ เมื่อผู้ร้องได้เคยเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้วยังไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ จึงขอที่จะใช้สิทธิประการที่สอง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งห้านี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒) และแจ้งให้ผู้ถูกร้องทั้งหกยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง

...

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องและคำชี้แจงข้อกล่าวหาแล้ว คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สี่ หากกรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จะถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือไม่

...

ศาลรัฐธรรมนูญพิเคราะห์พยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายแล้ว คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามที่ได้กำหนดไว้

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ หรือไม่

มีประเด็นที่พรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ ๓ ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในข้อกฎหมายว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ได้หรือไม่

...

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่จะใช้สิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยให้มีสิทธิสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และประการที่สอง สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ เพราะอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีนี้ของผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น หากได้ตัดสินคดีของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ แม้ผู้ร้องได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้ว ก็ไม่ตัดสินคดีผู้ร้องที่จะใช้สิทธิในประการที่สองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เห็นว่า การแปลความดังกล่าวนี้จะสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ในมาตรา ๖๘ ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” เนื่องจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้เลิกการกระทำที่อาจเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องกำลังดำเนินอยู่และยังไม่บังเกิดผล ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีคำวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้นได้ หากไม่แล้วคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ก็จะพ้นวิสัย ไม่สามารถใช้บังคับได้ ทั้งสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ นี้มีหลักการสำคัญมุ่งหมายให้ชนชาวไทยทุกคนมีส่วนร่วมในการปกป้องพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการเข้าสู่อำนาจในการปกครองประเทศให้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิให้ถูกล้มล้าง โดยสภาพจึงเป็นมาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้าเพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองและการล้มล้างรัฐธรรมนูญมิให้เกิดขึ้นได้ เพราะหากปล่อยให้เกิดการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว ย่อมสุดวิสัยที่จะแก้ไขให้กลับคืนมาได้ เช่นนี้แล้ว ประชาชนผู้ทราบเหตุตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิของตนต่อต้านการกระทำนั้นได้โดยสันติวิธี

เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้มิได้มุ่งหมายลงโทษทางอาญา หรือลงโทษทางรัฐธรรมนูญโดยการยุบพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีหมายถึงการสั่งให้เลิกการกระทำที่มีชอบตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เสียก่อน ที่การกระทำนั้นจะบังเกิดผล การมีอยู่ของมาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นไปเพื่อรักษาหรือคุ้มครองตัวรัฐธรรมนูญเอง ตลอดจนหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือกำหนดกรอบไว้ให้เป็นเจตนารมณ์หลักทางการเมืองของชาติ คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และป้องกันการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในประการนี้ต่างหากที่ถือเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญที่จะต้องยึดถือไว้เป็นสำคัญยิ่งกว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้จะถือเป็นเครื่องมือช่วยค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ แต่ความเห็นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนใดคนหนึ่งก็มีใช่เจตนารมณ์ทั้งหมดของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังพิจารณาได้ว่าสาระสำคัญของการอภิปรายนั้นมีเจตนาร่วมกันอยู่ที่การจะให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญผ่านกลไกของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้เป็นสำคัญยิ่งกว่าเรื่องของตัวบุคคลผู้มีสิทธิเสนอคำร้อง การตีความเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความไปในแนวทางของการยอมรับสิทธิ มิใช่จำกัดสิทธิ เพื่อให้ชนชาวไทยและศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจมีปัญหาตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้สมดังเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว

กรณีอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง แล้วแต่ยังไม่มีคำสั่งประการใดจากอัยการสูงสุด หากปล่อยให้กระบวนการลงมติในวาระที่สามลุล่วงไปแล้ว แม้ต่อมาอัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นเป็นไปโดยมิชอบ

ด้วยมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ให้เลิกการกระทำนั้น ก็จะไม่สามารถบังคับตาม คำวินิจฉัยในทางใดได้อีก รวมทั้งไม่อาจย้อนคืนแก้ไขผลที่เกิดขึ้นจากการ กระทำดังกล่าวได้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยได้ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่

ประเด็นพิจารณาว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ จะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนา รัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิด รัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและ องค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้ง มีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง กลับไป แก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา สำหรับ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือ กระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมาย โดยทั่วไป

การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็น กระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของ รัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกเว้นใหม่ทั้งฉบับนี้

ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑

ประเด็นที่สาม การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้มีวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นรายมาตรา เพื่อปฏิรูปการเมืองและปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ไว้เพื่อเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากข้อบกพร่องในตัวรัฐธรรมนูญเอง หรือปัญหาจากข้อเท็จจริงทางการเมืองที่ต้องมีการแก้ปัญหาย่างเป็นระบบ และมีความสอดคล้องต่อเนื่องในคราวเดียวกัน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ... จึงเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ อันถือได้ว่ามีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ... ที่มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และกำหนดกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังที่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในวาระที่สอง และกำลังเข้าสู่การลงมติในวาระที่สาม จะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวยังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง อีกทั้งขั้นตอนการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญยังมีได้เป็นรูปธรรม การกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าซึ่งยังไม่

ปรากฏผลประการใด และยิ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของการแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า “บัญญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้” ประกอบกับบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ให้เหตุผลว่า “จะยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป” และในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคห้า ก็ยังบัญญัติคุ้มครองการร่างรัฐธรรมนูญที่จะไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งรัฐว่า “ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์จะกระทำมิได้” และหากว่ารัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคห้าดังกล่าว “ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙๑/๑๑ วรรคหก

อย่างไรก็ตาม หากสมการ่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์แล้ว ทั้งประธานรัฐสภาและรัฐสภา ก็มีอำนาจยับยั้งให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปได้ รวมทั้งหากบุคคลใดทราบว่ามีกรกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวก็ยังมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวในทุกช่วงเหตุการณ์ที่บุคคลนั้นทราบเท่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ยังมีผลใช้บังคับ ประการสำคัญเมื่อพิจารณาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริง และการไต่สวนของศาลจากฝ่ายผู้ถูกร้องล้วนต่างเปิดความถึงเจตนารมณ์ใน

การดำเนินการเพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ และผู้ถูกร้องทั้งหมดยังแสดงถึงเจตคติอันตั้งมั่นว่า จะดำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่เช่นเดิม

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า ข้อเท็จจริงยังรับฟังไม่ได้ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างทั้งหมดจึงคงเป็นเพียงการคาดการณ์ หรือเป็นความห่วงใยต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งยังห่างไกลต่อการที่จะเกิดเหตุตามที่กล่าวอ้าง ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงยังไม่พอฟังได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่อย่างใด ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดจึงฟังไม่ได้ว่ามีเจตนาล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงให้ยกคำร้องในประเด็นนี้ และเมื่อได้วินิจฉัยเป็นดังนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ ๔ อีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้องทั้งห้าคำร้อง”^{๒๘}

^{๒๘} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๘-๒๘ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

๔.๒. วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ในประเด็นการ ตีความที่ให้บุคคลยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ จะเห็นว่า มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการอ้างถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ ซึ่งดูเหมือนการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการหยิบยกเรื่องเจตนารมณ์จากการวิเคราะห์ของศาลรัฐธรรมนูญเอง โดยหาได้มีการวิเคราะห์อ้างอิงไปถึงการพิจารณาในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญหรือพิจารณาจากโครงสร้างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดไม่ จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า แท้จริงแล้วเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ นั้น ให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือต้องยื่นเรื่องตามลำดับ โดยยื่นต่ออัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริง แล้วอัยการสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณายื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๒.๑ เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิยื่นคำร้อง พิทักษ์รัฐธรรมนูญ

ในบันทึกการรายงานการประชุมของสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ไม่ชัดเจนว่ามีการอภิปรายถึงการให้สิทธิประชาชนที่จะยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่มีการอภิปรายโดยสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ทำให้เข้าใจได้ว่า กรณีการใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๖๘ นี้ ต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน โดยต้องยื่นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าอัยการสูงสุดเห็นควรเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุดก็จะเป็นผู้ยื่นคำร้องนั้นต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ในการอภิปรายดังกล่าว ก็หาได้มีผู้ใดคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นว่าบทบัญญัติมาตรานี้ให้สิทธิประชาชนในการยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น โดยปรากฏในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

“นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย: ขอขอบคุณครับท่านประธานครับ
ผมสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะผู้แปรญัตติ...
สิทธิของบุคคลที่จะนำเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดในกรณีที่เขาทราบหรือ

พบว่า มีการกระทำที่เข้าข่ายในลักษณะที่จะเป็นการกระทำที่เป็นการล้มล้าง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระประมุขนั้นนี้เป็นเรื่องของสิทธิ ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งผมถือว่าเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทยทุกคนที่ เขามีหน้าที่ที่เขาสิทธิในการที่จะพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ พิทักษ์รักษาการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เพราะ ฉะนั้น เพียงแค่ทราบว่ามีบุคคลหรือมีพรรคการเมืองใด กำลังจะดำเนินการ ไปในวิถีทางเพื่อให้ได้อำนาจรัฐมา นอกเหนือจากวิธีการที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ผู้ทราบเหตุการณ์นั้นควรที่จะต้องมสิทธิที่จะมาร้องเรียนต่อ อัยการสูงสุด เพื่อให้ทำการตรวจสอบได้แล้ว แล้วขั้นตอนที่มาร้องเรียนนั้นนี้ ก็เป็นหน้าที่ของอัยการสูงสุดครับ ท่านประธานครับที่จะต้องตรวจสอบเรื่องราวว่า มีมูลหรือไม่มีมูล ก่อนที่ท่านจะนำเรื่องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการ ในขั้นตอนต่อไป...”^{๒๙}

“นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย: ...การที่อัยการจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ อย่างไรนั้นนี้ รัฐธรรมนูญเขียนไว้ชัดเจนครับ ท่านประธานครับ อัยการสูงสุด เป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ไม่ใช่ให้ผู้นำเสนอเรื่องตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นคนตรวจสอบข้อเท็จจริง...”^{๓๐}

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากระบวนการในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังไม่มีความชัดเจนว่ามีเจตนารมณ์จะให้สิทธิบุคคลใช้สิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญต่อศาล รัฐธรรมนูญโดยตรงได้หรือไม่ แต่กลับมีแนวโน้มทำให้เห็นว่าบุคคลเมื่อจะใช้สิทธิยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญจะต้องยื่นผ่านอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุด พิจารณาว่าจะเสนอเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อค้นหาเจตนารมณ์ ของบทบัญญัติในเรื่องนี้จำต้องย้อนไปสืบค้นถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเรื่องนี้ซึ่งนำมาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งได้บัญญัติสิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ เป็นครั้งแรก

^{๒๙} สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๘ เดือนมิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๖-๗.

^{๓๐} คู่มือเดียวกัน, หน้า ๑๔.

เมื่อสืบค้นไปถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาตรา ๖๓ ในชั้นยกวางรัฐธรรมนูญ พบว่า ในชั้นแรกนั้นเลขานุการของคณะกรรมการยกวางรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างของคณะทำงานต่อคณะกรรมการยกวางรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“มาตรา ๓/๓/๓๐ บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้พบเห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ด้วย”^{๓๑}

ต่อมาในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ได้มีการแก้ไขคำว่า “เพื่อ” ในความวรรคสอง จากเดิมในประโยคที่ว่า “...ผู้พบเห็นการกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้ยกเลิกการกระทำดังกล่าว” โดยแก้ไขเป็นคำว่า “และ” โดยมีเนื้อหาที่แก้ไขแล้วดังนี้ “...ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว” แต่ก็ไม่ปรากฏเหตุผลบันทึกไว้ว่า เหตุที่เปลี่ยนถ้อยคำจาก “เพื่อ” เป็น “และ” นั้นมีเหตุผลเป็นพิเศษประการใด^{๓๒}

ในชั้นการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น จากการตรวจสอบรายงานการประชุมไม่พบว่ามีกรออภิปรายถึงมาตรา ๖๓ นี้ ในครั้งที่มีการพิจารณามาตรานี้^{๓๓}

^{๓๑} มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๔๖.

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๓๓} สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑๗ (เป็นพิเศษ), วันเสาร์ที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ณ ตึกรัฐสภา, หน้า ๑๖๕.

ดังนั้น จึงทำให้เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมการร่าง รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ ที่เป็นที่มาของบทบัญญัติเดียวกันในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ยังไม่มีความชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ชัดเจนให้สิทธิ ประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้ แต่กลับมีแนวโน้ม ให้เห็นว่า การใช้สิทธิของประชาชนดังกล่าวจะต้องยื่นเป็นลำดับ โดยยื่นต่ออัยการสูงสุดก่อน แล้วอัยการสูงสุดจึงพิจารณาว่าจะยื่นเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

๔.๒.๒ คำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยศาล รัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๑๑/๒๕๕๕

เมื่อพิจารณาในคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการเสียงข้างมาก ๗ ท่าน^{๓๔} ในคำ วินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๑๑/๒๕๕๕ จะพบว่า เหตุผลที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละ

^{๓๔} ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีทั้งหมด ๙ ท่าน เสียงข้างมากในคดีนี้ คือ ๗ เสียง และเสียงข้างน้อย ๑ เสียง ส่วนอีก ๑ ท่าน (ท่านจรูญ ภักดีธนากุล) ได้รับอนุมัติจากองค์คณะของศาลให้ถอนตัวจากการพิจารณาคดีนี้ได้ ด้วยเหตุที่เคยแสดงความเห็นไว้เมื่อครั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวเนื่องกับประเด็นที่จะต้องพิจารณาตัดสินในคดี แต่อย่างไรก็ดี ท่านได้ให้สัมภาษณ์ในภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้แล้ว โดยมีความเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่ท่านได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

“สำหรับคำวินิจฉัยใน ข้อ ๑. ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีอำนาจในการรับ พิจารณาคดี อาจารย์มองอย่างไร

ข้อนี้ผมเห็นด้วยกับคำตัดสิน ๑๐๐% ว่าถูกต้องชอบธรรมและเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทย เป็นประโยชน์ต่อระบอบเสรีประชาธิปไตย เป็นประโยชน์ต่อการที่จะป้องกันไม่ให้ คนที่มีอำนาจมาก ๆ ในสังคมไทยใช้อำนาจตามอำเภอใจ ก็เริ่มต้นตั้งแต่กฎหมายก่อน ตัวบทบัญญัติกฎหมาย มาตรา ๖๘ วรรค ๒ ซึ่งประเด็นนี้ก็ตรงกับ ๖๘ วรรค ๒ ซึ่งเริ่มแรก ที่เคยถูกเสนอโดยฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เนื่องจาก ในกรณีที่พบว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อ ล้มล้างการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มันเป็นเรื่องใหม่และเป็นเรื่องใหญ่ เขาก็เสนอว่าหากจะมีการยื่นคำร้องขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งกรรมการฯก็เสนอในกรอบที่จำกัดว่าต้องไปผ่านการกลั่นกรองของ อัยการสูงสุดก่อน แล้วจึงให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะได้ไม่ เป็นภาระต่อศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป ขณะเดียวกันก็ไม่ไปรบกวนการทำงานของรัฐบาล มากเกินไป

โดยกรรมการฯเสนอข้อความไว้อย่างนี้ครับ...ให้ประชาชนชาวไทยที่ทราบเรื่อง ดังกล่าวเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบ เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมี

ท่านพิจารณาให้สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญมีอยู่ ๒ เหตุผลที่สำคัญ ได้แก่ ประการแรก สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่สำคัญ จึงทำให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาล

คำอธิบายชัดเจนว่าเพื่อให้ผ่านการกลั่นกรองของอัยการสูงสุดเท่านั้น ประชาชนจะมาร้องตรงต่อศาลไม่ได้ แต่มีคนอภิปรายคัดค้านหลายจุด ซึ่งจุดหนึ่งก็คือถ้าผ่านอัยการสูงสุดได้คนเดียวแล้วประชาชนที่อยู่ทั่วประเทศจะมาเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดได้อย่างไร ให้ผ่านพนักงานอัยการได้ทุกคนไม่ได้หรือ จุดที่ ๒ มีผู้ขอแปรญัตติว่าควรให้คนที่ทราบเรื่องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เลย มันก็เลยเป็นความเห็น ๒ ด้าน ซึ่งในที่สุดรัฐธรรมนูญก็ออกมาในเวอร์ชันใหม่ ไม่ใช่คำว่า... “เพื่อ” ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ใช้คำว่า... “และ” ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแปลว่าผู้ที่ทราบเรื่องนี้ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดให้ตรวจสอบ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เพราะฉะนั้นข้อความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมันจึงเหมือนกับประนีประนอมความเห็นทั้ง ๒ ด้าน ซึ่งเราก็เข้าใจว่าถ้ารัฐธรรมนูญต้องการให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นคำร้องฝ่ายเดียว ต้องไม่มีการแก้ถ้อยคำจาก “เพื่อ” เป็น “และ” แล้วก็ต้องเขียนให้ชัดเจนเลยว่ายื่นเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดตรวจสอบและให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าเขียนอย่างนั้นก็ชัดเจนอย่างที่ฝ่ายผู้ถูกร้องได้แย้ง แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเช่นนั้น และดูจากที่มาที่ไปจะเห็นว่าเป็นแนวคิดต้องการประนีประนอมทั้ง ๒ ความเห็น คือ เสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดให้ตรวจสอบ แล้วอัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ หรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธินี้จะเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด หรือจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้

นี่คือความชอบธรรม

ใช้ครับ ประเด็นเรื่องความชอบธรรมถือเป็นเหตุผลอีกข้อหนึ่ง ความชอบธรรมในการที่จะแปลความกฎหมายในความหมายที่กว้างขึ้นก็เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้แยกกฎหมายมาตราเดียวบทนี้ขึ้นมาตั้งเป็นส่วนของตัวเอง แล้วให้ชื่อว่า...สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสิทธิของปวงชนชาวไทย อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิของปวงชนชาวไทย ถามว่าสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ นี้เป็นของใคร ก็ต้องตอบว่าเป็นของชนชาวไทย ดังนั้นถ้าเราไปแปลความตามความเห็นของผู้ถูกร้องว่าต้องให้อัยการสูงสุดเพียงคนเดียวเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจว่าจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยประชาชนผู้มีสิทธิไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้วมันก็เหมือนกับว่าไปตัดสิทธิที่สำคัญยิ่งของชนชาวไทยแล้วเอาไปให้กลายเป็นอำนาจเด็ดขาดอยู่ในดุลยพินิจของบุคคลคนเดียวในประเทศคืออัยการสูงสุด ถ้าอย่างนั้นมันจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ซึ่งถูกยกฐานะขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งโดยเอกเทศ ชื่อว่าสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

เหตุผลประการที่ ๓ การแปลความของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนที่ทราบพฤติกรรมการร้ายแรงต่อประเทศชาติอย่างนี้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ด้วย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของสิทธินี้มีส่วนร่วมในการที่จะปกป้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้มากขึ้น และไม่ไปตกอยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่ง ปัญหา ก็คงมีเพียงว่าการเลือกให้ประชาชนมีสิทธิกว้างขึ้นอย่างนี้จะเป็นการขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไปอย่างไรไม่มีขอบเขตให้หรือไม่ ตอบว่าไม่ใช่เช่นนั้นเลย ขอบเขตอำนาจก็

รัฐธรรมนูญโดยตรงได้ และประการที่สอง ถ้อยคำในมาตรา ๖๘ วรรคสองใช้คำว่า “และ” แสดงให้เห็นว่า ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุด และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ไม่จำเป็นต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นคำร้องนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการเสียงข้างมาก ดังต่อไปนี้

(๑) คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านบุญส่ง กุลบุปผา

ท่านบุญส่ง กุลบุปผา วินิจฉัยไว้ความตอนหนึ่งว่า

“...จึงเป็นกรณีที่ศาลสามารถตีความในบทบัญญัติมาตรานี้ได้ และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญนี้ แยกไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติในส่วนนี้มีเจตนารมณ์ต้องการให้ประชาชนผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ มีสิทธิยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง

ยังคงอยู่ที่ ๒ เหตุใหญ่ในวรรคหนึ่ง ประเด็นที่ร้องต้องเป็นพฤติกรรมเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้มาซึ่งอำนาจที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้หมายถึงรัฐธรรมนูญปี ๕๐ ไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ยังไม่ได้ร่างขึ้น ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วพฤติกรรมที่ร้องเรียนให้มีการวินิจฉัยมักเป็นพฤติกรรมที่ทำให้เกิดปัญหาใหญ่หลวงในบ้านเมือง เพราะฉะนั้นการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นนั้นจึงถือว่าถูกต้องทั้งตามตัวบทกฎหมาย ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และมีความชอบธรรมที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้อย่างได้ผลจริงๆ”

(จาก “เปิดคำวินิจฉัยส่วนตัว “จรัญ ภัคดิธนากุล” ผมเห็นด้วยกับคำตัดสิน ๑๐๐%” ASTV ผู้จัดการรายวัน ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9550000089502> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕))

เมื่อพิจารณาจากคำสัมภาษณ์ท่านจรัญ ภัคดิธนากุล จะเห็นว่า ความเห็นของท่านเป็นการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ โดยพิจารณาจากทั้งรายงานการประชุม และลำดับความเป็นมาของมาตรา ๖๘ ทั้งเมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างไรก็ดี ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่า ในการยกกร่างรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่ได้มีความชัดเจนในบันทึกเอกสารเกี่ยวกับรายงานการประชุมว่าให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ความเห็นของท่านจรัญ จึงเป็นการวิเคราะห์จากทั้งความเป็นมาของการยกกร่างมาตรา ๖๘ และการแบ่งหมวดหมู่ใหม่เกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญทำให้เห็นว่าสิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่สำคัญ ซึ่งความเห็นของท่านนี้ก็สอดคล้องกับความเห็นและเหตุผลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมาก

หากกรณีนี้มีมูลความผิดจริง อัยการสูงสุดสามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ และยังให้อำนาจพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญากับบุคคลที่กระทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย แต่ในขณะเดียวกันยังให้สิทธิประชาชนผู้ทราบการกระทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะต้องช่วยกันรักษารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมิให้ถูกทำลายหรือล้มล้าง หากทราบว่ามีการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยส่อไปในทางล้มล้างการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๖๘ (จากมาตรา ๖๓ เดิมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) ออกมาเป็นส่วนที่ ๑๓ เรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ แสดงถึงการเน้นย้ำความสำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมใช้สิทธิในการพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ ทั้งเหตุจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ขอปวงชนชาวไทยจงมีความสมัครสโมสรเอกฉันท์ ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้” จึงถือเอาคำปรารภเป็นส่วนหนึ่งของการตีความในบทบัญญัติมาตรา ๖๘ นี้ด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ได้บัญญัติรับรองว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามหลักนิติรัฐ เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะหวงแหนและรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖๘ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ เมื่อผู้ร้องทั้งห้าอ้างว่าได้ทราบการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหกส่อไปในทางล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาและวินิจฉัยต่อไปได้”^{๓๕}

(๒) คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านเฉลิมพล เอกอุรุ

ท่านเฉลิมพล เอกอุรุ ได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการรับคำร้องไว้พิจารณาว่า

“ในประเด็นนี้ เป็นการโต้แย้งอำนาจศาล เห็นว่าตามหลักกฎหมายทั่วไป ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าศาลเองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง หรือคดีหรือไม่อยู่แล้ว (jurisdiction to determine its own jurisdiction หรือ compétence de la compétence) แต่ทั้งนี้หากพิจารณาตามประเด็นคำโต้แย้งของฝ่ายผู้ถูกร้อง ก็อาจแยกเป็น ๒ ประเด็นย่อย ดังนี้ คือ ๑) ผู้ร้องมีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงหรือไม่ และ ๒) การดำเนินการของผู้ถูกร้องถือเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพ อันเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งของมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ในประเด็นย่อยที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยมีมาตราร่วมหมวดอยู่ด้วยอีกมาตราหนึ่ง คือ มาตรา ๖๙ ที่

^{๓๕} คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านบุญส่ง กุลบุปผา ในวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒-๓ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” วัตถุประสงค์ของมาตรา ๖๘ มีไว้เพื่อปกป้องหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้รับรองหรือกำหนดกรอบไว้ให้เป็นเจตนารมณ์หลักในทางการเมืองของชาติ กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และป้องกันการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงให้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญแก่บุคคลผู้ทราบการกระทำดังกล่าวดำเนินกระบวนการที่บัญญัติไว้เพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นั้น เป็นอำนาจสั่งให้เลิกกระทำการอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก่อนที่การกระทำนั้นสำเร็จผล เพราะถ้าการกระทำนั้นสำเร็จผลหรือล่วงพ้นไปแล้ว การที่จะสั่งให้เลิกการกระทำก็ไม่มีประโยชน์อันใด การสั่งให้เลิกกระทำดังกล่าวได้ทันการจึงมีความสำคัญยิ่ง

เมื่อพิจารณาตามตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ความมุ่งหมายและเหตุผลของการมีบทบัญญัตินี้ ประกอบเจตนารมณ์จากคำอธิบายในภาพรวมของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นว่า ผู้กระทำได้กล่าวมีสิทธิสองประการ คือ (๑) เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และ (๒) ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยตรง ทั้งนี้ เพราะว่าถ้าตีความว่า เมื่อผู้ทราบการกระทำเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทุกกรณีไป ก็จะเป็นกลายเป็นว่าอัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นเพียงบุรุษไปรษณีย์ แต่ถ้าตีความว่า เมื่อผู้ทราบการกระทำเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วไม่ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ก็

กลายเป็นว่าในเรื่องที่ร้ายแรงและสำคัญเช่นนี้ อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจเพียงคนเดียวที่จะวินิจฉัยว่ากรณีเป็นการกระทำที่ผู้ทราบการกระทำอ้างหรือไม่ ดังนั้น ข้อความที่ว่า “และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง จึงเป็นข้อความที่ใช้กับผู้ทราบการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง นั่นเอง การตีความเช่นนี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ที่ระบุชัดเจนว่าสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของชนชาวไทย มิใช่อำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

จึงเห็นว่า ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้”^{๓๖}

(๓) คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านจรูญ อินทจาร

ท่านจรูญ อินทจาร วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า

“พิเคราะห์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ...แล้วเห็นว่า คำว่า “และ” ในบทบัญญัตินี้ เป็นการอธิบายถึงสิทธิของผู้ทราบการกระทำว่า ผู้ทราบการกระทำมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และผู้ทราบการกระทำก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำที่จะใช้สิทธิเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด หรือยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำที่จะใช้สิทธิเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด หรือยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองโดยตรง หรืออาจจะใช้สิทธิทั้งสองประการก็ได้ ไม่มีข้อความตอนใดที่บัญญัติว่าผู้ทราบการกระทำมีสิทธิเพียงเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้นยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะมีจุดมุ่งหมายเช่นนั้นก็จะได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง

^{๓๖} คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านเฉลิมพล เอกอุรุ ในวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑-๒ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

ผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบ ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป” บทบัญญัติมาตรานี้ใช้ถ้อยคำว่า “เพื่อ” แสดงให้เห็นว่าประธานกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งเรื่องไปอัยการสูงสุดเพื่อให้ อัยการสูงสุดดำเนินคดี จะดำเนินคดีเองโดยไม่ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดไม่ได้

เห็นได้ว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสอง ไม่มีข้อความใดที่บัญญัติ ไว้อย่างชัดแจ้งว่าให้ผู้ทราบการกระทำยื่นคำร้องผ่านอัยการสูงสุดเพียง ช่องทางเดียวเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ เกี่ยวกับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ จึงไม่อาจที่จะตีความไปในทางที่ เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็น สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ อีกทั้งหากตีความ ว่าผู้ทราบการกระทำจะต้องเสนอเรื่องผ่านอัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย ก็จะเป็นบทบังคับให้อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยทุกกรณีไม่ว่าคำร้องนั้นจะมีมูลหรือไม่มีมูล เพราะใช้คำว่า “และยื่น” หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นการละเว้น การปฏิบัติหน้าที่

ส่วนที่พยานฝ่ายผู้ถูกร้องปากนายอัคร จารุจินดา เลขาธิการคณะ กรรมการกฤษฎีกา ได้เบิกความว่า “อัยการสูงสุดไม่ใช่แค่ให้รับเรื่อง...ผล ของการตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้นก็คือการดูว่ามีมูลจริงหรือไม่และอัยการ นั้นแหละเป็นคนยื่นคำร้อง” จากการเบิกความดังกล่าวเป็นการเบิกความเพิ่มเติม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียเองโดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด หากกฎหมายจะให้บุคคลพินิจของอัยการที่จะพิจารณาแล้วจะยื่นหรือไม่

ก็จะต้องมีข้อความที่บัญญัติให้เห็นเป็นเช่นนั้น เช่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหา มาเพื่อฟ้องต่อไป” หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ที่บัญญัติ “เมื่อปรากฏต่อ นายทะเบียนหรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๔ ให้ นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยพยานหลักฐาน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับแจ้งให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว”

สำหรับกรณีที่มีผู้เบิกความว่าตามคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๔๙ ของศาลรัฐธรรมนูญที่มารับคำร้องของนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล ว่าต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดก่อนนั้น กรณีตามคำสั่งดังกล่าวข้อเท็จจริงตามคำร้อง และคำขอไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เพราะได้ยื่นตรงขอยุบพรรคโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนของมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ในขณะนั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องทั้งห้าคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้^{๓๗}

^{๓๗} คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านจรูญ อินทจาร ในวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓-๕ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

(๔) คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านนุรักษ์ มาประณีต

ท่านนุรักษ์ มาประณีต วินิจฉัยไว้ความตอนหนึ่งว่า

“เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของ
ชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญนี้
เป็นสิทธิของชนชาวไทยที่จะต้องพิทักษ์ปกป้อง เฝ้าระวังรัฐธรรมนูญ คำว่า
รัฐธรรมนูญในส่วนที่ ๑๓ นี้ หมายความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนคำว่า “ผู้ทราบ” หมายความว่าประชาชนชาวไทยที่
ทราบว่ามิบุคคลใดที่กระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง เมื่อทราบดังกล่าว
แล้วสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของผู้ที่ทราบ คือ มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุด
ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

สิทธิของผู้ทราบดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ เห็นว่า
ผู้ทราบมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่ออัยการสูงสุด
ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าไม่เป็นความจริง ไม่มีมูล ก็จะไม่ยื่นคำร้องต่อศาล
รัฐธรรมนูญ หรือถ้าอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า เป็นความจริง
ว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่งก็ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
สั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว

อีกกรณีหนึ่ง เมื่อผู้ทราบเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง
แล้ว ไม่ว่าจะอัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ทราบยังมี
สิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะเมื่อตีความประโยคที่ว่า
“...ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบ
ข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย...” คำว่า “และยื่นคำร้อง
ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย” หมายความว่า ผู้ทราบนอกจากจะมีสิทธิเสนอเรื่อง
ให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ทราบยังมีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาล
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยตรงอีกประการหนึ่ง ตามที่ผู้ถูกร้องทั้งหมดต่อสู้ว่าการ
ยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
จะกระทำเพียงอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวแล้วก็จะหมายความว่าสิทธิพิทักษ์

รัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว โดยบุคคลอื่นใดไม่สามารถใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญจากศาลรัฐธรรมนูญได้เลย มีสิทธิเพียงเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น หากความหมายความดังกล่าวน่าจะเป็นเรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวหาใช่เป็นสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของชนชาวไทยไม่ คดีนี้ผู้ร้องได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ปรากฏว่าอัยการสูงสุดมิได้กระทำการใดเลยหรือดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นเวลาหลายเดือน เพิ่งจะประชุมสรุปข้อเท็จจริงในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ หลังจากที่ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเป็นคดีนี้แล้ว หากมีบุคคลจะล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ โดยวางแผนจะทำการปฏิวัติรัฐประหาร ถ้าอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงนานหลายเดือน ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวไม่ทันการได้อย่างไร น่าจะทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารไปสำเร็จเรียบร้อยก่อนที่อัยการสูงสุดจะตรวจสอบข้อเท็จจริงเสร็จ แม้แต่คดีนี้ถ้าผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ จะกระทำได้โดยผ่านวาระที่ ๓ แล้วประกาศให้มีผลใช้บังคับได้ โดยอัยการสูงสุดยังตรวจสอบข้อเท็จจริงยังไม่เสร็จสิ้น และการให้สิทธิอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวก็จะเป็นการแปลความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ โดยตัดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ทั้งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งจะกระทำมิได้ ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องฟังไม่ขึ้น^{๓๘}

^{๓๘} คำวินิจฉัยส่วนตนของท่านนุรักษ์ มาประณีต ในวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑-๓ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

(๕) คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านสุพจน์ ไชยมุกด์

ท่านสุพจน์ ไชยมุกด์ วินิจฉัยไว้ความตอนหนึ่งว่า

“พิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ แล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัตินี้เป็นสิทธิของผู้ทราบการกระทำที่เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คำว่า “และ” เป็นบทขยายสิทธิของผู้ทราบการกระทำดังกล่าว คือ มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องยื่นผ่านอัยการสูงสุดก็ได้ ประการสำคัญ บทบัญญัติตามมาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ จึงไม่อาจที่จะตีความไปในทางที่เป็นการจำกัดสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ นอกจากนี้ หากตีความว่าจะต้องเสนอเรื่องผ่านอัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จะกลายเป็นบทบังคับให้อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเสมอไม่ว่าจะมีมูลหรือไม่มีมูลเพราะใช้คำว่า “และยื่น” หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๗๐ บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หมายความว่า เป็นหน้าที่ของชาวไทยทุกคน ต้องพิทักษ์รักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๓ ส่วนที่ ๑๓ โดยกำหนดหลักการและวิธีการพิทักษ์รักษาไว้ในมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้”

ขั้นตอนวิธีการพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๘ วรรคสอง “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว...” บทบัญญัติในมาตรา ๖๘ วรรคสองนี้ ให้สิทธิแก่บุคคลผู้ทราบการกระทำดังกล่าวในวรรคแรกมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ผู้ทราบการกระทำในมาตรา ๖๘ วรรคแรก จึงมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบ และเนื่องจากการกระทำ “เพื่อล้มล้างการปกครอง...” หากไม่รีบดำเนินการป้องกันขัดขวางไว้ก่อน ย่อมเกิดความเสียหายร้ายแรงจนไม่อาจแก้ไขได้ เพราะคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งให้เลิกการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองนั้นอาจเป็นการพ้นวิสัย และไม่อาจใช้บังคับกับผู้กระทำนั้นได้ เมื่อผู้ทราบการกระทำนั้นได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบแล้ว ผู้ทราบการกระทำนั้นจึงมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำนั้นได้โดยตรงอีกด้วย โดยมีต้องรอผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของอัยการสูงสุด ซึ่งต่างกับกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ เพราะอัยการสูงสุดเป็นเพียงเจ้าพนักงานตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดไม่ถือว่าเป็นที่สุด

การตีความคำว่า “และยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ” ให้เป็นสิทธิของผู้ทราบกระทำ เป็นการตีความไปในทางรับรองสิทธิตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ต้องการให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ แต่หากตีความไปในทางจำกัดสิทธิว่าอัยการสูงสุดเท่านั้นมีอำนาจหน้าที่ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องก็อาจจะมีปัญหาในเรื่องการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสอง ผู้ทราบ การกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุด ตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ ศาล รัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องทั้งห้าคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย^{๓๙๔}

(๖) คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ท่านอุดมศักดิ์ นิติมนตรี วินิจฉัยไว้ความตอนหนึ่งว่า

“เนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญา สิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยมีการปฏิวัติ รัฐประหารหลายครั้ง ผลกระทบจากการปฏิวัติรัฐประหารทำให้เกิดความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม อีกทั้งในการต่อต้าน การปฏิวัติรัฐประหาร ประชาชนชาวไทยได้เสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก แต่การเข้าสู่อำนาจหรือการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดย วิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่เกิดจาก การปฏิวัติรัฐประหารโดยกองกำลังทหารเพียงประการเดียว การให้ได้มาซึ่ง อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญอาจกระทำโดยวิธีการอื่น ๆ ได้อีก ดังเช่น การปลุกระดม ประชาชนให้ก่อการจลาจลเพื่อให้เกิดการล้มล้างการปกครอง หรือการกระทำ ใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อ ปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข สิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิในเชิงป้องกัน กล่าวคือ บุคคลผู้ใช้สิทธิ ต้องทราบการกระทำต้องห้ามนั้นขณะกระทำการหรือจะกระทำการ หมายถึง การกระทำนั้นยังไม่สำเร็จหรือยังไม่ยุติสิ้นสุดลงโดยสมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การกระทำต้องห้ามนั้นสำเร็จเสร็จสิ้นไป

^{๓๙๔} คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านสุพจน์ ไข่มุกด์ ในวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑-๒ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง มอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำต้องห้ามนั้นได้ อันเป็นมาตรการป้องกันการกระทำต้องห้ามที่จำเป็นต่อวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำต้องห้ามนั้นได้อย่างทันที่ สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชน ดังนั้น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นี้ จึงเป็นกรณีที่ต้องปรับบทกฎหมายว่าผู้ทราบการกระทำมีวิธีการใช้สิทธิได้ ๒ ช่องทาง กล่าวคือ

(๑) มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ หรือ

(๒) มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชะลอการพิจารณาลงมติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในวาระ ๓ ไปก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญปรับบทกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ รับคำร้องที่ยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาเป็นกรณีแรก เพราะเป็นคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำ ส่วนการสั่งยุบพรรคการเมือง เป็นผลที่ต้องพิจารณาต่อไป ต่างกับคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๔๙ เป็นคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองด้วยข้ออ้างตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อันมีข้อความลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยไม่ได้ขอให้วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำใด เป็นกรณีที่ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงไม่ได้ขัดแย้งกันอย่างไร

การที่ผู้ถูกร้องต่างยื่นคำชี้แจงว่า ผู้ถูกร้องร่วมกันยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามอำนาจและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ตามข้อเท็จจริงรับฟังได้ยุติแล้วว่า การที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนผู้ถูกร้อง เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปตาม

นโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา และนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้เป็นนโยบายที่มาจากการหาเสียงที่พรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ประกาศนโยบายในการเลือกตั้งโดยทั่วไปว่าเมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้วจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงเห็นได้ว่าการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกระทำที่สืบทอดต่อเนื่องมาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้หาเสียงไว้ต่อประชาชน อันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของพรรคการเมือง ในกรณีบุคคลนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่ถ้าการปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจสั่งการให้เลิกการกระทำต้องห้ามนั้นได้^{๕๐}

(๗) คำวินิจฉัยส่วนตนของท่านวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ท่านวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ วินิจฉัยไว้ความตอนหนึ่งว่า

“บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ นี้ อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เห็นได้ในเบื้องต้นว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นสิทธิของชนชาวไทยโดยทั่วไป เมื่อปรากฏว่ามีบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิได้ ๒ ทาง คือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการ

^{๕๐} คำวินิจฉัยส่วนตนของท่านอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ในวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒-๓ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

สูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญมิใช่ของอัยการสูงสุด และสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญก็มีใช่เป็นสิทธิของอัยการสูงสุดเท่านั้น อัยการสูงสุดเพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๖ ฉะนั้น ข้อความตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ จึงมีความหมายที่ไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงอีกทางหนึ่ง เพื่อให้สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญของประชาชนเป็นไปได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิผล มิฉะนั้นหากอัยการสูงสุดดำเนินการล่าช้า ย่อมไม่ทันการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งห้ามการกระทำที่มีชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ได้ เนื่องจากการเสนอญัตติเป็นเรื่องการกระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำของรัฐบาล สำหรับข้อกล่าวอ้างว่าคณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีใช่บุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อีกทั้งการที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... และรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ มิได้เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ กรณีจึงไม่เข้าองค์ประกอบที่จะเป็นความผิดนั้น เห็นว่าคณะรัฐมนตรีย่อมประกอบด้วยบุคคลผู้มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและบุคคลผู้มีตำแหน่งรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบห้าคน โดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๑ วรรคหนึ่ง ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกห้าร้อยคน และวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกหนึ่งร้อยห้าสิบคน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้น การกระทำของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจึงเป็นการกระทำของคณะ

บุคคล ส่วนที่อ้างว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี จึงไม่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน (๑) ถึง (๗) ของมาตราดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลคณะหนึ่งที่มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยไม่เป็นบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ประการใด กรณีเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่ต้องพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากมีเหตุผลสมควรก็จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากมีเหตุผลสมควรก็จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ ต่อไป และรัฐสภาก็อาจใช้สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจไม่เป็นไปตามญัตติที่คณะรัฐมนตรีเสนอก็ได้ ดังนั้น การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีและการพิจารณาของรัฐสภา ย่อมเป็นเรื่องของการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าสำนวนไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘^{๔๑}

อย่างไรก็ดี มีความเห็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๑ ท่าน ที่เห็นว่าบุคคลไม่มีสิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘วรรคสอง แต่ต้องยื่นเรื่องผ่านอัยการสูงสุดเพื่อให้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วอัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณายื่นคำร้องนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิยื่นคำร้องไว้

^{๔๑} คำวินิจฉัยส่วนตนของท่านวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ในวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒-๓ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านชัช ชลวร

ท่านชัช ชลวร วินิจฉัยไว้ความตอนหนึ่งว่า

“เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๘ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ห้ามบุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและให้บุคคลใดก็ตามที่ทราบว่ามีบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวให้มีสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หลักการนี้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ได้บัญญัติรับรองสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้เช่นกันในมาตรา ๖๘ โดยมีหลักการให้บุคคลใดจะใช้สิทธิตามบทบัญญัติมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏเหตุตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ที่มีบุคคลหรือพรรคการเมืองมีการกระทำโดยมีเจตนาเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองดังกล่าวโดยความหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ไม่อาจอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้โดยชอบ การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว” แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว” ขั้นตอนของการใช้สิทธิจึงเริ่มเมื่อมีผู้ทราบว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดมีการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บุคคลผู้ทราบเรื่อง

ดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง จากนั้น อัยการสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องที่เสนอแ่ก่ตน และมีอำนาจ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจสั่งการต่อไป ผู้ที่ทราบการกระทำ ตามความในมาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ ไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้โดยตรง เนื่องจากกรณีที่ปรากฏมีการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมือง ใดตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง โดยมีเจตนาเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่ง อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ผลของการกระทำดังกล่าวย่อมกระทบต่อปวงชนชาวไทยเจ้าของ อำนาจอธิปไตย ปวงชนชาวไทยซึ่งประกอบกันเป็นรัฐจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ประชาชนแต่ละคนไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแตกต่างกัน กรณีจึง ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใดจะใช้สิทธิเฉพาะของตนเองในการ ป้องกันพิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วยการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เมื่อบุคคลใดทราบการกระทำดังกล่าวต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการ ตรวจสอบการกระทำนั้นเพื่อให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลับรณรงค์ข้อเท็จจริง เสียก่อนว่ามีมูลเหตุเพียงพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สั่งการตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง หรือไม่ ประกอบกับอัยการสูงสุดเป็นผู้มี อำนาจในการใช้บังคับตามกฎหมายอาญา โดยเฉพาะการกระทำดังกล่าว ยังเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญาอันเป็น ความผิดอาญาแผ่นดินด้วย มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงบัญญัติให้การเสนอ เรื่องของอัยการสูงสุดต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยนั้นไม่กระทบกระเทือน การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว และหากให้บุคคลผู้ทราบการ กระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ได้แล้ว อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วดำเนินการอะไรต่อไม่ได้ ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของอัยการสูงสุดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ จาก เหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิ พิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งเป็นผู้ทราบการกระทำให้ต้องเสนอเรื่องต่อ

อัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่ามิบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำตามวรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ปรากฏว่ามีเจตนาให้อำนาจบุคคลใดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เมื่อข้อเท็จจริงของคดีนี้ฟังได้ว่า การยื่นคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าเป็นการยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง แม้ผู้ร้องทั้งห้าจะเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดแล้วและอยู่ในระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิจารณาของอัยการสูงสุดก็ตาม กรณีก็ไม่อาจทำให้ผู้ร้องทั้งห้ามีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสองโดยตรงได้

มีประเด็นที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้แย้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีมาตราใดบัญญัติให้อำนาจ และบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยกันเองมิได้ นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๑๕ มาตรา ๒๙๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กรณีหากปรากฏสภาพการณ์ของสังคมรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงทำให้บทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าว ประชาชนมีเจตนารมณ์ร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติวางหลักเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้าเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประชาชนในช่วงเวลาใด ๆ ด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยหลักการแล้วผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจะกำหนดผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ (๑๖) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายในระดับ

พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อแตกต่างที่สำคัญ จะเห็นได้ตามมาตรา ๒๙๑ ที่กำหนดผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะมีจำนวนมากกว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กระบวนการพิจารณาของรัฐสภากำหนดเป็น ๓ วาระ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการและในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่ ๑ ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สามต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่สามต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐสภาไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ หากแต่ใช้อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญตามที่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการในลักษณะของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจตรวจสอบอำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการอาจปฏิเสธไม่บังคับรับรองบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญที่เห็นโดยชัดแจ้งว่าบัญญัติขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยคำร้องทั้งห้าที่ขอให้ตรวจสอบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๙ ได้^{๑๒}

^{๑๒} คำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านชัช ชลวร ในวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ใน เว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓-๗ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

การอ้างของศาลรัฐธรรมนูญทั้งคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากในเรื่องเจตนารมณ์มาตรา ๖๘ วรรคสอง ทั้งคำอภิปรายในภาพรวมของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีการแสดงชัดเจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าคำอภิปรายที่ทำให้เห็นว่าผู้ทราบการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งนั้น มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีการอภิปรายไว้โดยใคร และในวันใดของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ การกล่าวอ้างของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นการกล่าวอ้างรวม ๆ ทำให้น้ำหนักในการสนับสนุนประเด็นการอ้างเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีน้ำหนักน้อย ในขณะที่ตุลาการเสียงข้างน้อย ๑ ท่าน ได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า “มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดขั้นตอนการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งเป็นผู้ทราบการกระทำให้ต้องเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อตรวจสอบแล้ว เห็นว่ามีบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำตามวรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ปรากฏว่ามีเจตนาให้อำนาจบุคคลใดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง”

๔.๒.๓ การตีความโดยการวิเคราะห์โครงสร้างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการตีความไม่ให้เกิดผลประหลาด

เมื่อพิจารณาในเรื่องเจตนารมณ์ของการใช้สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ในเชิงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอันนับได้ว่าเป็นเครื่องสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ประการหนึ่ง จะเห็นได้ว่า ไม่มีความชัดเจนเพียงพอจากรายงานการประชุมเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญว่าประชาชนสามารถใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในขณะที่พอปรากฏรายงานการประชุมในบางส่วนที่สะท้อนให้เห็นว่า การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยประชาชนนั้นจะต้องยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุด ส่วนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมุ่งเน้นไปที่ถ้อยคำว่า “และ” และพิจารณาสีทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญเป็นสิทธิสำคัญ จึงให้สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ ได้

อย่างไรก็ดี เมื่อเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีการบันทึกไว้ยังไม่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องอาศัยการตีความรัฐธรรมนูญโดยวิธีการอื่นประกอบ ซึ่งในที่นี้มีการตีความรัฐธรรมนูญที่อาจนำมาตีความประกอบได้ใน ๒ ลักษณะ คือ การตีความโดยการพิเคราะห์โครงสร้างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการตีความไม่ให้เกิดผลประหลาด

การตีความโดยการพิเคราะห์โครงสร้างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นการค้นหาเจตนารมณ์ของการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยพิเคราะห์จากโครงสร้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะพบว่า

ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้สถาปนาระบบศาลคู่ (ขนาน) ขึ้นตั้งแต่เมื่อใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ สืบต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ อันหมายความว่า โดยหลักแล้ว ศาลยุติธรรมจะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีทั้งปวง ดังที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ดังนั้น กรณีที่ศาลอื่นอันรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเหนือคดีใดบ้าง ย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ หากไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้คดีนั้นขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ย่อมหมายความว่า คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในฐานะที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ดังนั้น ในการพิจารณาคดีของศาลอื่น ดังเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง จะเห็นได้ว่าประเด็นแรกสุดที่ศาลต้องพิจารณาเมื่อมีการพิจารณาคดี คือ คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลหรือไม่ ลักษณะที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะนี้เอง ทำให้การตีความเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น คดีที่ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แม้เป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีดังกล่าว นั้นไม่

ประการที่สอง ด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเพียงศาลเดียวในระบบศาลไทย คดีที่จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้จึงถูกจำกัดไว้อย่างเข้มงวด เพราะหากมีคดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากจนเกินไป จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดให้มีการเสนอเรื่องไปยังศาล

รัฐธรรมนูญนั้นจะมีองค์หรือบุคคลคอยกลั่นกรองเรื่องหรือพิจารณาเรื่องก่อนที่จะมีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา เช่น มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๕๔ (๑) มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๓๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคสอง ที่ให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ส่งคำร้อง ความเห็น เรื่อง ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อได้รับคำร้อง ความเห็น เรื่อง จาก ส.ส. ส.ว. เป็นต้น ซึ่งกรณีทั้งหมดที่มีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ปัจจุบันบุคคล (individual) ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็มีการนำเสนอว่า ควรให้สิทธิประชาชนในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังไม่ได้รับการยอมรับ จนท้ายที่สุดไม่มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการให้สิทธิประชาชนในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” แต่การใช้สิทธินี้ก็มีกรวางข้อจำกัดไว้อย่างเข้มงวดในมาตรา ๒๑๒ วรรคสองว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เข้มงวดกับการใช้สิทธิเสนอคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีการกำหนดไว้ในข้อ ๒๑ วรรคแรกว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสองว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ” นอกจากนี้ในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยไม่รับคำร้องของบุคคลที่ยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ นี้ ประมาณร้อยละ ๙๙ ศาลไม่รับไว้พิจารณา เพราะศาลรัฐธรรมนูญตีความบทบัญญัติในมาตรา ๒๑๒ อย่างเคร่งครัดถึงระดับที่ว่า บุคคลที่จะยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ จะต้องเคยใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๑๑ ใช้สิทธิผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๒๔๕ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๒๕๗ แล้ว

แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา จึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้^{๔๓}

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะที่มีเขตอำนาจจำกัดและการกำหนดให้ปัจเจกบุคคลเป็นผู้ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นข้อยกเว้น การพิจารณาตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ในเรื่องการใช้สิทธิยื่นคำร้องในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับลักษณะของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นศาลเฉพาะและการให้ปัจเจกบุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงอันเป็นข้อยกเว้น บทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงควรตีความในลักษณะเคร่งครัดกับสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยผู้ยื่นคำร้องจักต้องยื่นคำร้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิพากษาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะหากรัฐธรรมนูญประสงค์หรือมีเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิผู้ยื่นคำร้องยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ก็จักต้องบัญญัติบทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสองในลักษณะทำนองเดียวกันกับการให้สิทธิประชาชนในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒

การตีความไม่ให้เกิดผลประหลาด หรือ Golden Rule คือ การตีความโดยเล็งผลเลิศหลักนี้มีสาระสำคัญว่า ถ้อยคำในกฎหมายลายลักษณ์อักษรต้องตีความในการละเว้นไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา เมื่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีความหมายได้สองนัย หรือมากกว่านั้น ศาลย่อมตีความในทางที่มีความหมายอันสมควร มิใช่ในทางที่ไม่ควรจะเป็นหรือเกิดผลประหลาด หรือไม่สอดคล้องสมเหตุสมผล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ แล้ว จะพบว่า หากถือการตีความตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะก่อให้เกิดผลประหลาดที่ไม่พึงปรารถนา กล่าวคือ อัยการสูงสุดตามที่มีการบัญญัติไว้จะไม่มีความหมายในบทบัญญัตินี้ เพราะตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเมื่อมีการยื่นเรื่องต่ออัยการสูงสุดแล้ว อัยการสูงสุดจะพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นประการใด ผู้ยื่นคำร้องก็สามารถยื่นคำร้อง

^{๔๓} ดูเพิ่มเติมได้ใน มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) เล่ม ๒ ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน การเงิน การคลัง และงบประมาณ คณะรัฐมนตรีศาล องค์การตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และบทเฉพาะกาล, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๒๖๔-๒๘๒.

โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งหากพิจารณาในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บทบัญญัติในกฎหมายต้องตีความให้ถ้อยคำในกฎหมายมีผล มีใช้ตีความให้ถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไร้ผล ดังนั้น หากกฎหมายประสงค์จะให้ผู้ร้องยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้มีอัยการสูงสุดไว้ในบทบัญญัติของมาตรา ๖๘ เช่นนี้แล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ตีความมาตรา ๖๘ ให้ผู้ร้องยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ย่อมก่อให้เกิดผลประหลาดที่ไม่พึงปรารถนา นอกจากนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ ไว้แล้ว แต่ต่อมาก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย อัยการสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า คำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญที่มีการยื่นต่ออัยการสูงสุดนั้น ยังมีข้อเท็จจริงไม่พอพียงว่ามีพฤติการณ์หรือการกระทำอันเป็นเหตุให้อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำตามความในมาตรา ๖๘^{๔๔} แต่อย่างไรก็ตาม

^{๔๔} อัยการสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า

“ตามที่บุคคลและคณะบุคคลรวม ๖ รายคือ นายวันธงชัย ชำนาญกิจ ผู้ร้องที่ ๑ นายบวร ยสินทร กับพวกกลุ่มราษฎรอาสาปกป้อง ๓ สถาบัน ผู้ร้องที่ ๒ นายวรินทร์ เทียมจรัส ผู้ร้องที่ ๓ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง กับพวก ผู้ร้องที่ ๔ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ กับพวก ผู้ร้องที่ ๕ และ พล.อ.สมเจตน์ บุญถนอม กับพวกสมาชิกวุฒิสภา ผู้ร้องที่ ๖ ให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กรณี กรม. พรรคร่วมรัฐบาล ส.ส. ส.ว. ประธานรัฐสภา ร่วมกันเสนอ รับพิจารณา และลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ซึ่งกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ หมวด ๑๖ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ อันเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๘ นั้น

คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่อัยการสูงสุดแต่งตั้งได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง มีความเห็นเสนอต่ออัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดวินิจฉัย ดังนี้

๑. อัยการสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลฯวินิจฉัยให้เลิกการกระทำดังกล่าวตามมาตรา ๖๘ หรือไม่ อย่างไร

๑.๑ เจตนารมณ์และที่มาของ มาตรา ๖๘ จากรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๐ วันที่ ๑๘ มิ.ย. ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ.....ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ (คือ มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐) หน้าที่ ๗-๑๘ สรุปได้ว่า อัยการสูงสุดต้องตรวจสอบเรื่องราวว่ามีมูลหรือไม่ กรณีมีมูลอัยการสูงสุดจะเสนอเรื่องต่อศาลฯในขั้นตอนต่อไป

คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดนี้ ก็หาได้มีผลในทางกฎหมายใด ๆ ไม่ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้
รับคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญให้เข้าสู่การพิจารณาเสียแล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้ร้อง
สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดถึงผลประหลาดที่เกิดขึ้น

๑.๒ รัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่เพียงยื่นคำร้องให้ศาลฯวินิจฉัย
ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๕๔ (๑) มาตรา
๑๘๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๓๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๙ วรรคสอง ที่ให้ประธานรัฐสภา
ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ส่งคำร้อง ความเห็น เรื่อง ไปยัง
ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อได้รับคำร้อง ความเห็น เรื่อง จาก ส.ส. ส.ว. ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญ
มีเจตนารมณ์ให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่เพียงรวบรวมข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องให้ศาลฯวินิจฉัย
โดยไม่ต้องพิจารณาหรือวินิจฉัยว่าการกระทำต้องห้ามตามมาตรา ๖๘ หรือไม่ ก็คงบัญญัติ
ในทำนองเดียวกัน

๑.๓ พ.ร.บ.องค์การอัยการและพนักงานอัยการ ๒๕๕๓ มาตรา ๑๖ บัญญัติรองรับ
อำนาจอัยการสูงสุดในการตรวจสอบข้อเท็จจริง มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง และ
รวบรวมพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควรไว้ด้วย

การใช้อำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องให้ศาลฯวินิจฉัย อัยการสูงสุดต้อง
คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ และต้องใช้อำนาจพิจารณา
สั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามมาตรา ๒๕๕ วรรคสอง ประกอบ
กับการกล่าวหาบุคคลหรือพรรคการเมืองว่าใช้สิทธิหรือเสรีภาพที่ต้องห้ามตามมาตรา ๖๘
เป็นการกล่าวหาที่มีความร้ายแรง กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลและพรรคการเมือง ซึ่ง
อาจถูกดำเนินคดีอาญา ถูกสั่งยุบพรรคการเมือง หรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่น
คำร้องขอให้ศาลฯวินิจฉัย ก็ย่อมให้อำนาจอัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยถึง
การกระทำดังกล่าวต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ หรือไม่ เพื่อมิให้ใช้อำนาจกระทบต่อ
สิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

๒. การที่ ครม. และ ส.ส. เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีสภาร่าง
รัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยฯ และให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง
ประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา
๖๘ หรือไม่

จากการพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยกำหนดหลักการ
อันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไว้เป็นหมวดต่าง ๆ รวม ๑๕ หมวด หมวด ๓ สิทธิและ
เสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร
ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”
เห็นได้ว่าการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐกับการใช้สิทธิและเสรีภาพ บัญญัติไว้ในลักษณะที่แยก

จากการตีความมาตรา ๖๘ ของศาลรัฐธรรมนูญ อนึ่ง การตีความมาตรา ๖๘ นี้ จะไม่เกิดผล
ประหลาดอันไม่เป็นที่พึงปรารถนา หากมีการตีความมาตรา ๖๘ ในลักษณะของลำดับขั้นตอน

ต่างหากจากกัน ในส่วนของสิทธิและเสรีภาพบัญญัติไว้ในหมวด ๓ แต่ในส่วนขององค์กรรัฐสภา
ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะมี ส.ส. และ ส.ว. เป็นผู้ใช้อำนาจขององค์กร
รัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น หมวด ๖ รัฐสภา หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญ เป็นต้น ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาเป็นการใช้อำนาจหน้าที่
โดยอาศัยบทบัญญัติในหมวด ๑๕ ไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติ
ไว้ในหมวด ๓ จึงไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๖๘

๓. การที่ ครม. และ ส.ส. เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีสภาร่าง
รัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามวิถีทางที่บัญญัติไว้
ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ หรือไม่

มาตรา ๒๙๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๑ ของ
รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ ถ้อยคำที่แตกต่างกันไม่มีผลทำให้หลักเกณฑ์และวิธีการตามบทบัญญัติ
ทั้งสองมีเนื้อหาหรือความหมายแตกต่างไปจากเดิมแต่อย่างใด จากการตรวจสอบกรณีที่มี
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา
๒๑๑ ปรากฏว่าในการจัดทำรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติให้
เพิ่มหมวดที่ ๑๒ กำหนดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ
มาเป็นผู้ร่าง มีลักษณะทำนองเดียวกับการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติ
ให้เพิ่มหมวด ๑๖ กำหนดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญทำนอง
เดียวกัน

การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ เป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖)
พ.ศ. ๒๕๓๙ ดำเนินการโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๒๑๑ แก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔
บางส่วน โดยเพิ่มหมวดที่ ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อเปิดช่องให้มีการกำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมต่อไปเช่นนี้
ย่อมแสดงว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจแก้ไขเพิ่มเติม
โดยแก้ไขถ้อยคำและข้อความที่มีอยู่แล้ว คือ

๑) การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราหรือหลักการเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือ

๒) โดยเพิ่มเติมข้อความ มาตรา หรือหลักการใหม่เข้าไป คือการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา
หรือหลักการ และวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งไม่มีอยู่เดิม

ดังนั้น การที่ ครม. และ ส.ส. เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีสาระสำคัญ
ให้มี “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” โดยการเพิ่มเติมนำรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ให้มี “หมวด ๑๖
การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” มาตรา ๒๙๑/๑ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๗ กำหนดให้มีสภาร่าง
รัฐธรรมนูญทำหน้าที่ “จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” นั้น ถือว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ว่าด้วยเรื่องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในหมวด
ที่ ๑๕ มาตรา ๒๙๑ ในทำนองเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจตาม

ที่ต้องปฏิบัติเป็นขั้นเป็นตอน โดยผู้ร้องที่ประสงค์จะใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญต้องยื่นคำร้องต่อ
อัยการสูงสุดเพื่อให้พิจารณาว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะฟังว่ามีพฤติการณ์หรือการกระทำอัน

รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๑ กรณีจึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามวิถีทางที่
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งในส่วนของ
กรม. และ ส.ส. จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์
และวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๑ ทุกประการ และมีการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญโดยการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๖ (๑๖) แล้ว การ
ที่ กรม. และ ส.ส. เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อ
จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็น
วิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑

๔. การที่ กรม. และ ส.ส. เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีเนื้อหาสะท้อนให้เห็นว่า
เป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยฯ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่ง
อำนาจในการปกครองโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๖๘ ของ
รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ หรือไม่

จากการตรวจสอบเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสามฉบับ มาตรา
๒๙๑/๑๑ ทั้งสามฉบับ มีข้อความเหมือนกัน

วรรคแรก “สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน
กำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน...”

วรรคสี่ “ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดให้มีการรับฟังความ
คิดเห็นของประชาชนในทุภูมิภาคด้วย”

วรรคห้า “ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะกระทำ
มิได้”

วรรคหก “กรณีรัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคห้า ให้ร่าง
รัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป”

เห็นได้ว่าการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องมิได้มีเจตนาหรือต้องการให้มีการ
เปลี่ยนแปลงการปกครองฯ เพราะเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาซึ่งมีผลเป็นการยกเลิก
รัฐธรรมนูญฉบับเดิม สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติดังกล่าว คือ ต้อง
ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข ซึ่งรัฐสภาต้องตรวจสอบด้วย และหากวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะ
เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองฯ หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็
เป็นอันตกไป

นอกจากนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่างรัฐธรรมนูญใหม่เสร็จแล้วต้องจัดให้มี
การทำประชามติก่อน ซึ่งไม่ว่าประชาชนชาวไทยทั่วไปจะรับร่างฉบับใหม่หรือไม่ หากเสียง
ของประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างฉบับใหม่ ร่างฉบับใหม่นั้นก็เป็นอันตกไป ตามความใน

เป็นเหตุที่อัยการสูงสุดจะต้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกกระทำการตามความในมาตรา ๖๘ หรือไม่ ซึ่งหากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ก็เป็นเรื่องที่อัยการสูงสุดจะต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายในการทำหน้าที่ที่ล่าช้าเกินสมควรแก่เหตุ เมื่ออัยการสูงสุดพิจารณาแล้วว่าไม่มีเหตุอันสมควรเพราะมีพฤติการณ์หรือการกระทำอันเป็นเหตุที่จะต้องร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งการให้เลิกการกระทำตามความในมาตรา ๖๘ อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสั่งการเอง แต่ต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจในการสั่งการให้เลิกการกระทำตามความในมาตรา ๖๘ เป็นของศาลรัฐธรรมนูญ การตีความเช่นนี้จะไม่ก่อให้เกิดผลประหลาด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการตีความในเชิงโครงสร้างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและการตีความไม่ให้เกิดผลประหลาด เพื่อเสริมการตีความตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่ยังไม่มีความชัดเจนในการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ในประเด็นการยื่นคำร้องใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๑/๑๓ (ฉบับของนายภราดร ปริศนานันทกุล เป็นมาตรา ๒๕๑/๑๓)

นอกจากนี้ ร่างทั้งสามฉบับไม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก มาตรา ๒๕๑ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองฯ หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจึงกระทำไม่ได้ เนื่องจากต้องห้ามตามความในมาตรา ๒๕๑ (๑) วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ตัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะกระทำมิได้” และไม่ปรากฏว่าร่างทั้งสามฉบับมีข้อความใดที่บ่งชี้ หรือแสดงให้เห็นว่าได้มีการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การที่ ครม. และ ส.ส. ของหลายพรรคเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๒๕๑ จึงไม่มีเนื้อหาเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คำร้องของผู้ร้องทั้งหก ข้อเท็จจริงยังไม่พอพียงว่ามีพฤติการณ์หรือการกระทำอันเป็นเหตุให้อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกกระทำการตามความในมาตรา ๖๘ อนึ่ง การพิจารณาวินิจฉัยของอัยการสูงสุดเรื่องนี้เป็นไปตามการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เฉพาะของอัยการสูงสุด ตามมาตรา ๖๘ ไม่ได้ก้าวล่วงการใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรอื่นแต่อย่างใด

(สืบค้นจาก http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRNME1UTTBORGt3TWc9PQ==§ionid=) (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

ได้หรือไม่ พบว่า มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่า การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นการใช้สิทธิตามลำดับขั้นตอน ขั้นตอนแรกนั้น ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดพิจารณาข้อเท็จจริงว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ขั้นตอนที่สอง เมื่ออัยการสูงสุดเห็นว่ามีข้อเท็จจริงตามที่ร้องมาต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดจะเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ผู้ร้องที่จะใช้สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๒.๔ บรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ ที่ไม่รับคำร้องที่ยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓

เมื่อพิจารณาแนวบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินเกี่ยวกับการใช้สิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญ พบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยในประเด็นนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ จึงนับได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยแรกที่ศาลได้วินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๖๘ นี้มีเนื้อหาทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ เมื่อสำรวจตรวจสอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ก็พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยตัดสินในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่ได้มีการหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ด้วย โดยในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ ซึ่งตัดสินภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ศาลได้มีคำสั่งว่า

“ด้วยนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคสาม เนื่องจากเห็นว่าการที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้ปราศรัยหาเสียงและออกแถลงการณ์ของพรรคประชาธิปัตย์เสนอให้มีการขอยกเว้นการขอ นายกรัฐมนตรีพระราชทานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย อันถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ มิได้บัญญัติให้ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคการเมืองได้โดยตรง แต่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคสอง โดยเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการ”

เมื่อพิจารณาคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ แม้ข้อเท็จจริงจะมีความแตกต่างกับการยื่นคำร้องตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ อยู่บ้าง กล่าวคือ ในคำร้องที่ยื่นตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ เป็นการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ยุบพรรคการเมือง อันเป็นการยื่นคำร้องที่ร้องขอตามมาตรา ๖๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเทียบได้กับมาตรา ๖๘ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในขณะที่คำร้องที่ยื่นตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เป็นการยื่นคำร้องตามมาตรา ๖๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ประเด็นข้อกฎหมายที่ศาลต้องพิจารณาเหมือนกัน คือ ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ วรรคสอง ซึ่งก็มีเนื้อหาทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสาม แต่ผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน โดยในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การใช้สิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญนั้นต้องดำเนินการยื่นเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ ในขณะที่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ฝ่ายผู้ถูกร้องได้หยิบยกอ้างถึงแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ ไว้ในการต่อสู้ แต่ในคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญหาได้วินิจฉัยถึงประเด็นนี้ไว้ไม่ มีเพียงแต่ในคำวินิจฉัยส่วนตนบางท่าน เช่น ท่านอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการฝ่ายเสียงข้างมากวินิจฉัยไว้ความตอนหนึ่งว่า “คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๔๙ เป็นคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองด้วยข้ออ้างตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อันมีข้อความลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยไม่ได้ขอให้วินิจฉัย

สั่งการให้เลิกการกระทำใด เป็นกรณีที่ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงไม่ได้ขัดแย้งกันอย่างไร^{๔๕}

คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญอาจมีการเปลี่ยนแนวบรรทัดฐานได้เมื่อเวลาผ่านไป เพราะทัศนคติในการตีความกฎหมายอาจมีความแตกต่างกันได้ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญในคดีหลังที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือกลับแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่มีมาก่อนนั้น จะต้องมีการให้เหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอที่จะเปลี่ยนแนวบรรทัดฐาน แต่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญหาได้ให้เหตุผลหรือกล่าวถึงแนวบรรทัดฐานในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ แต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่า ในข้อกฎหมาย คือ การตีความกฎหมายนั้น เป็นข้อกฎหมายเรื่องเดียวกัน^{๔๖} คือ ผู้ยื่นคำร้องใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ซึ่งคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ วางบรรทัดฐานว่า ไม่ได้ต้องยื่นผ่านอัยการสูงสุด แต่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ กลับบรรทัดฐานในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๙ โดยศาลสร้างบรรทัดฐานใหม่ว่า การใช้สิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

^{๔๕} วินิจฉัยส่วนต้นของท่านอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ในวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ เผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒ สืบค้นจาก <http://www.constitutionalcourt.or.th> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

^{๔๖} โปรดดู สมลักษณะ จัดกระบวนพล, “อดีตตุลาการ เห็นต่างกรณีรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ กับศาลรัฐธรรมนูญ” มติชนออนไลน์ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1340349724&gpid=03&catid=03 (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕). ซึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า

“จะเห็นได้ว่าทั้ง ๒ กรณีมีข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเดียวกัน ส่วนการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้ยุบพรรคหรือให้เลิกการกระทำดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ผู้ทราบการกระทำมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบตามขั้นตอนของมาตรา ๖๘ วรรคสอง (มาตรา ๖๓ วรรคสองเดิม) และไม่อาจตีความมาตรา ๖๘ วรรคสอง ให้ผิดแผกแตกต่างกันออกไปได้ หากจะมีการกลับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมทำได้ แต่จำต้องแสดงเหตุผลแห่งการกลับแนวบรรทัดฐานไว้ให้เป็นที่ประจักษ์”

๔.๒.๕ ความเห็นของนักกฎหมายและนักวิชาการต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ในประเด็นการยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในบรรดานักกฎหมายและนักวิชาการเองก็ได้มีการแสดงทัศนะไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วางหลักให้การยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ว่า การยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖๘ วรรคสองนั้น ต้องยื่นผ่านอัยการสูงสุดก่อน ไม่สามารถยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้^{๔๗} เพราะหากรัฐธรรมนูญประสงค์ให้มีการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จะต้องบัญญัติไว้ด้วยถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยมาตรา ๒๑๒ บัญญัติด้วยถ้อยคำว่า “...มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัย...”^{๔๘} รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ มาจากมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเจตนารมณ์ของมาตรานี้ คือ การป้องกันและลงโทษกลุ่มทหารที่จะมาทำการรัฐประหาร เหตุผลรัฐประหารเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหลักแล้ว อัยการสูงสุดมีหน้าที่ตรวจสอบว่า คำร้องที่ยื่นเข้ามานั้นเข้าข่ายมาตรา ๖๘ หรือไม่ อัยการสูงสุดจึงมีหน้าที่กลั่นกรองก่อนที่จะส่งคำร้องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ^{๔๙}

นอกจากนั้น บทบัญญัติของมาตรา ๖๘ เองยังมีความชัดเจนว่าเฉพาะแต่อัยการสูงสุดเท่านั้นที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และอัยการสูงสุดเองก็ไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยปราศจากการยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำเนินการ

^{๔๗} สถิติชัย ไพเราะ, “๓ นักกฎหมาย ชี้ศาล รธน. ตีความ ม.๖๘ ผิด ไม่มีสิทธิวินิจฉัยคำร้อง” มติชนออนไลน์ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1341126887&gpid=00&catid=&subcatid= (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

^{๔๘} นันทวัฒน์ บรมานันท์, “รัฐสภาที่มีหน้าที่ปกป้องรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน”, นานาทัศนะ วันจันทร์ที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ สืบค้นจาก <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=396098> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

^{๔๙} อัสภาวค์ ปาณิกบุตร, “๓ นักกฎหมาย ชี้ศาล รธน. ตีความ ม.๖๘ ผิด ไม่มีสิทธิวินิจฉัยคำร้อง” VOICE TV วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ สืบค้นจาก <http://news.voicetv.co.th/thailand/43335.html> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง จะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน ๒ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก บุคคลต้องเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด และขั้นตอนที่สอง อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ได้ ทั้งนี้ ในรายงานการประชุมของสภาอัยการรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๐ ในการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรา ๖๘ แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาอัยการรัฐธรรมนูญ เข้าใจตรงกันว่าผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ได้แก่ อัยการสูงสุด เท่านั้น ดังนั้น การตีความมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการตีความที่ขัดกับหลักการตีความกฎหมายในแง่ถ้อยคำ ประวัติความเป็นมา เจตนารมณ์ ตลอดจนระบบกฎหมายทั้งระบบ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญนี้ส่งผลประหลาดและผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง^{๕๐}

แต่อย่างไรก็ดี ก็มีผู้แสดงทัศนะเห็นด้วยกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า ผู้ร้องที่ใช้สิทธิยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญนั้น สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยมีกรให้เหตุผลสนับสนุนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเชิงการตีความโครงสร้างประโยคของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง โดยเห็นว่ามาตรา ๖๘ วรรคสอง สามารถจำแนกโครงสร้างของประโยค ได้ดังนี้^{๕๑}

ประธาน	กริยา		ขยายกริยา/ส่วนเติมเต็ม
ผู้ทราบการกระทำ	มีสิทธิ	๑. เสนอเรื่องให้	อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง
		และ ๒. ยื่นคำร้องให้	ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

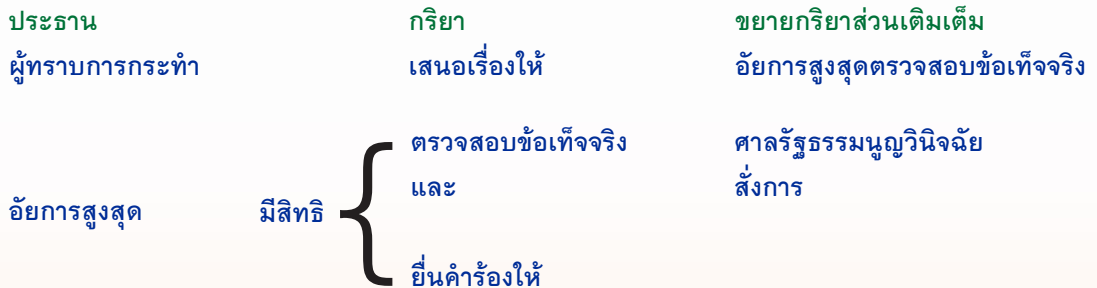
ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๘ วรรคสอง ประธานของประโยค คือ “ผู้ทราบการกระทำ” สามารถดำเนินการได้ ๒ ทาง คือ (๑) เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และ (๒) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำ ทั้งนี้ หากรัฐธรรมนูญ

^{๕๐} คณะนิติราษฎร์, แลกเปลี่ยนเรื่องคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไว้พิจารณา และคำสั่งให้รัฐสภาการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ สืบค้นจาก <http://www.enlightened-jurists.com/blog/64> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

^{๕๑} แผนผังด้านล่างนี้คัดลอกมาจาก ส. ศิวชัย ทำพระอาทิตย์, “การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘”, ผู้จัดการรายวัน วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/daily/ViewNews.aspx?NewsID=9550000070208> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

ประสงค์จะให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจยื่นคำร้องจำกัดบัญชีให้ชัดเจน เช่น “ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวยอมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อ และ ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว”^{๕๒}

อนึ่ง ความเห็นที่สนับสนุนแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยการจำแนก ถ้อยคำทางภาษาดังกล่าวมาข้างต้นนั้น ก็ได้รับการเห็นแย้งโดยยกการพิจารณาอุปประโยคของ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสองว่า แท้จริงแล้วทั้งคำว่า “ตรวจสอบข้อเท็จจริง” และ “ยื่นคำร้องให้” เป็นการขยายคำว่า อัยการสูงสุด ไม่ใช่ขยายคำว่า “ผู้ทราบการกระทำ” ดังแผนผังด้านล่างนี้^{๕๓}



นอกจากนั้น ยังมีการตั้งคำถามกลับไปว่า หากจะตีความมาตรา ๖๘ วรรคสอง ตามหลักที่มีการจำแนกทางภาษา คือ ผู้ทราบการกระทำจะเลือกเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อ ตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการก็ได้ มีคำถามต่อไปที่ ต้องตอบว่า แล้วจะมีการบัญญัติให้อัยการสูงสุดต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงไปเพื่อการใด และ เมื่ออัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ผลการตรวจสอบแตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญ

^{๕๒} ส. ศิชย์ ท่าพระอาทิตย์, “การใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖๘”, ผู้จัดการรายวัน วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/daily/ViewNews.aspx?NewsID=9550000070208> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

^{๕๓} แผนผังด้านล่างนี้คัดลอกมาจาก สมลักษณ์ จัดกระบวนพล, “อดีตตุลาการ เห็นต่างกรณี รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ กับศาลรัฐธรรมนูญ” มติชนออนไลน์ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1340349724&gpid=03&catid=03 (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

จะทำอย่างไรต่อไป ซึ่งต้องถือเอาการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้แล้ว จะมีบทบัญญัติให้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้เพื่อประโยชน์ใด^{๕๔}

อย่างไรก็ดี ยังมีผู้ที่สนับสนุนแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ อีกหลากหลายท่าน โดยให้เหตุผลในทำนองเดียวกันกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ และมีการให้เหตุผลอธิบายเพิ่มเติม โดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้สิทธิเด็ดขาดแก่ประชาชนที่จะยื่นเรื่องได้อัยการสูงสุดและต่อศาลรัฐธรรมนูญอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง สุดแต่แต่ วัตถุประสงค์และความต้องการในการใช้สิทธิของผู้ยื่นคำร้อง อนึ่ง มาตรา ๖๘ วรรคสอง นี้ไม่ใช่บทบัญญัติกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการใช้สิทธิของประชาชนที่จะต้องเริ่มต้นจากอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงก่อนจะยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ สำหรับการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง กำหนดถึงอัยการสูงสุดไว้น่าจะมีเจตนาเพียงเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาการดำเนินคดีอาญาในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องประสงค์จะให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งด้วย แต่ย่อมไม่ตัดสิทธิประชาชนในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยตรง^{๕๕}

ประเด็นตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสองนี้ ผู้ที่ได้ให้ความเห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง มีประเด็นให้ตีความได้สองทางระหว่าง การตีความว่าผู้ยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ต้องยื่นเรื่องผ่านอัยการสูงสุดเท่านั้น จะยื่นคำร้องโดยตรงกับศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ กับผู้ยื่นคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญมีสิทธิยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุด หรือยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ ไว้อย่างชัดเจนคือ ท่านจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถอนตัวออกจากการตัดสินคดีในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ โดยท่านให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

^{๕๔} สมลักษณ์ จัดกระบวนพล, “อดีตตุลาการ เห็นต่างกรณีรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ กับศาลรัฐธรรมนูญ” มติชนออนไลน์ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1340349724&gpid=03&catid=03 (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

^{๕๕} พีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค, “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสอง” สืบค้นจาก <http://cms.democrat.or.th/th/news-activity/article/detail.php?ID=12167> (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

“เริ่มต้นที่มาของมาตรา ๖๘ วรรคสอง และมาตรา ๖๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาจากกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และสภากร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีแนวความคิดเรื่องนี้เป็นครั้งแรกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมป้องกันเข้าสู่อำนาจรัฐวิถีทางที่มีได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเจตนาชัดเจนให้ประชาชนร้องผ่านอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งตรงความเห็นของฝ่ายผู้ร้องทั้งหมด ดังนั้น ต้นร่างที่ฝ่ายเลขานุการเสนอต่อกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เคยใช้คำว่า “ย่อมมีสิทธิยื่นเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ” ในชั้นของกรรมาธิการยกร่างก็มีผู้คัดค้านหลายประเด็น ประเด็นที่หนึ่งคือ อัยการสูงสุดมีอยู่คนเดียว อยู่ในกรุงเทพฯ แต่ประชาชนที่รู้เห็นเหตุการณ์ทั่วประเทศจะวิ่งมาเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดได้อย่างไร

แต่ข้อคัดค้านข้อที่สอง มีการเสนอขอแปรญัตติ ให้ประชาชนที่ทราบเรื่องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ นี่คือคำแปรญัตติ เห็นใหม่ว่ามีสองความเห็น ความเห็นของผู้แปรญัตติตอนนั้นมองว่ามันเป็นสิทธิของประชาชน เป็นเรื่องใหญ่ของประเทศต้องช่วยกันดูแล ทำไมเอาไปผูกไว้ที่อัยการสูงสุดเพียงคนเดียว ด้วยเหตุนี้เวลาลงมติออกมาเป็นมาตรา ๖๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ตัวภาษาจึงเปลี่ยนไป จากคำเดิม ร่างเดิมที่เสนอว่า “เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ” เปลี่ยนจาก “เพื่อ” เป็น “และ” กฎหมายที่ออกมาจึงเปิดทางให้แปลความได้สองทาง ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงมาตั้งหลักการพิจารณา มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใช้ถ้อยคำว่า ให้สิทธินี้เป็นสิทธิชนชาวไทย ไม่ใช่เป็นสิทธิบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงคนเดียว เป็นสิทธิของชนชาวไทยทั้ง ๖๕ ล้านคน แล้วเป็นสิทธิของที่มีสถานะของตัวเองเรียกชื่อว่า “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ^{๕๖}

^{๕๖} จริญ ภักดีธนากุล (สัมภาษณ์โดยพนัสชัย คงศิริขันธ์ และปิยะ สารสุวรรณ), “จริญ ภักดีธนากุล” ถอดรหัส ม. ๖๘ “ตุลาการ” พิทักษ์ “รธน.”, มติชนออนไลน์ วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1343014972&grpId=01&catid=01 (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

ในทางการเมืองนั้นก็มีความเคลื่อนไหวที่มีการเสนอว่า ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ให้ชัดเจน โดยระบุให้ชัดเจนว่า กำหนดเวลาให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย ยื่นคำร้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ^{๕๗}

๕. บทสรุป

ประเด็นสำคัญที่พิจารณาในบทความนี้ คือ หากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของปวงชน ไม่เห็นด้วยกับแนวบรรทัดฐานการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความชัดเจนได้หรือไม่ เช่น อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ถ้อยคำว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง**เพื่อพิจารณา**ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว” เป็นต้น หรือหากมีความห่วงใยว่า อัยการอาจพิจารณาคำร้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญล่าช้าจนไม่ทันการณ์ ก็อาจแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ถ้อยคำว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง**เพื่อพิจารณา**ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว โดยอัยการสูงสุดต้องพิจารณา**เพื่อ**คำร้องโดยเร็วภายในเวลาไม่เกินสิบวัน หากล่วงเลยเวลาดังกล่าวแล้ว อัยการสูงสุดยังไม่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องที่ยื่นดังกล่าวนั้น ให้ผู้ที่ยื่นคำร้องมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว”

ผู้เขียนเห็นว่า จากการพิจารณาทั้งหมดในบทความนี้ ทั้งตัวอย่างที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก

^{๕๗} ชูศักดิ์ ศิรินิล (ที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายของพรรคเพื่อไทย), “ชูศักดิ์” แนะนำคำวินิจฉัยกลางเข้าสภา เสนอแก้ ม.๖๘ ลดอำนาจศาล ไม่เห็นด้วย พท. แก้วรายมาตรา, วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕, สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1343286781&grpId=03&catid=03 (ณ วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๕).

และการแก้ไขหรือกลับแนวคำตัดสินของศาลโดยการใช้โอกาสในการยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือกลับแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ยกเว้นรัฐธรรมนูญไม่เห็นพ้องด้วยกับแนวคำตัดสินดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท แต่อำนาจตุลาการก็หาใช้อำนาจที่ไม่อาจถ่วงดุลได้ เพราะมีฉะนั้นแล้วจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ดังนั้น ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติและเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ให้มีความชัดเจนได้ โดยการแก้ไขนี้ต้องกลับไปด้วยเจตนาสุจริตที่จะหวังถ่วงดุลอำนาจตุลาการ ไม่มีเจตนาแอบแฝงเพื่อการอื่นใดที่ไม่สุจริต เป็นการแก้ไขเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เช่นใด ทั้งนี้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมนี้จะไม่มีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่ได้ตัดสินไปแล้ว



ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ต.รอก/ชอย
ถนน แขวง/ตำบล
เขต/อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองโน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จำนวนเงิน บาท



กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมออกอากาศทุกวัน

ทางช่อง **NBT 15** และสามารถรับชมผ่าน
จานรับสัญญาณดาวเทียมระบบ **KU-BAND** ไทยคม 5

ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม ๒๕๕๓ (เปิดสมัยประชุมสภา)								
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
๐๘.๐๐น.	ดาวพระอาทิตย์					๐๘.๐๐น.	ดาวพระอาทิตย์	
๐๘.๑๕น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๘.๑๕น.	ศาลาภิรมยประชานิยม (๒๐)	
๐๘.๒๐น.	ศาลาภิรมยประชานิยม ตอนที่ * (๒๕)	ศาลาภิรมยประชานิยม ตอนที่ ** (๒๕)	ศาลาภิรมยประชานิยม ตอนที่ *** (๒๕)	บันทึกคดี ตอนที่ * (๒๕)	บันทึกคดี ตอนที่ ** (๒๕)			
๐๘.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ (๑๐)		รัฐสภาต่างประเทศ(๒๕)	รัฐสภาต่างประเทศ** (๒๕)				
๐๘.๔๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)							
๐๘.๕๐น.	มองรัฐสภา (AN) (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๐)	มองรัฐสภา (๒๕) (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕) (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (๒๐) (๕๐)	๐๘.๕๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๐๘.๕๕น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)				
๑๐.๐๕น.	สภาคดีคดี (๒๐) สภาคดีคดี (๒๐)	รัฐสภาที่ (๑,๒๓) ภิรมยประชานิยม (๒๐)	วิปประชา (๑,๒๓) ภิรมยประชานิยม (๒๐)	วิปประชา (๑,๒๓) ภิรมยประชานิยม (๒๐)	ภิรมยประชานิยม (๒๐)	๑๐.๑๕น.	สนช.ร่วมอภิปราย (๑๕)	
๑๐.๓๐น.		อภิปราย (๒๐)		อภิปราย (๒๐)	อภิปราย (๒๐)	อภิปราย (๒๐)	๑๐.๓๐น.	สนช.ร่วมอภิปราย (๑๕)
๑๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๑.๐๐น.	สนช.ร่วมอภิปราย (๑๕)	
๑๑.๑๕น.	อภิปราย (๒๐)	อภิปราย (๒๐)	อภิปราย (๒๐)	อภิปราย (๒๐)	อภิปราย (๒๐)	๑๑.๑๕น.	สนช.ร่วมอภิปราย (๑๕)	
๑๑.๓๐น.	วิปประชา (๑,๒๓)	วิปประชา (๑,๒๓)	วิปประชา (๑,๒๓)	วิปประชา (๑,๒๓)	วิปประชา (๑,๒๓)	๑๑.๓๐น.	สนช.ร่วมอภิปราย (๑๕)	
๑๒.๐๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.			๑๒.๐๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.	
๑๒.๓๐น.	อภิปราย (๒๐) + สภาคดี (๑๐)		อภิปราย (๒๐) + สภาคดี (๑๐)			๑๒.๓๐น.	อภิปราย (๒๐) + สภาคดี (๑๐)	
๑๒.๔๐น.	คุยกันวันใหม่ (๑๐)	กีฬาธรรม (๑๐)	คุยกันวันใหม่ (๑๐)	คุยกันวันใหม่ (๑๐)	คุยกันวันใหม่ (๑๐)	๑๒.๔๐น.	กีฬาธรรม (๑๐)	
๑๒.๕๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๒.๕๐น.	กีฬาธรรม (๑๐)	
๑๓.๐๐น.	มองรัฐสภา (๕)	มองรัฐสภา (๕)	มองรัฐสภา (๕)	มองรัฐสภา (๕)	มองรัฐสภา (๕)	๑๓.๐๐น.	กีฬาธรรม (๑๐)	
๑๕.๐๐น.	สภาคดีคดี (๒๐) สภาคดีคดี (๒๐)	รัฐสภาที่ (๑,๒๓) ภิรมยประชานิยม (๒๐)	วิปประชา (๑,๒๓) ภิรมยประชานิยม (๒๐)	วิปประชา (๑,๒๓) ภิรมยประชานิยม (๒๐)	ภิรมยประชานิยม (๒๐)	๑๕.๐๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๑๕.๓๐น.		ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	สภาคดีคดี (๒๐)	
๑๖.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๖.๐๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๑๖.๑๕น.	รับสัญญาณประชุม	รับสัญญาณประชุม	รับสัญญาณประชุม	รับสัญญาณประชุม	รับสัญญาณประชุม	๑๖.๑๕น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๑๖.๓๐น.	วิปประชา (๑,๒๓)	วิปประชา (๑,๒๓)	วิปประชา (๑,๒๓)	วิปประชา (๑,๒๓)	วิปประชา (๑,๒๓)	๑๖.๓๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๑๗.๐๐น.	ศาลาภิรมยประชานิยม ตอนที่ * (๒๕)	ภาษาสากล (๓๐) เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ๕.)	ภาษาสากล (๓๐) เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ๕.)	ภาษาสากล (๓๐) เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ๕.)	ภาษาสากล (๓๐) เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ๕.)	๑๗.๐๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๑๗.๓๐น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๗.๓๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๑๘.๐๐น.	ดาวพระอาทิตย์, รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๘.๐๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๒๐.๓๐น.	แผ่นดินทองเพียง (๒)					๒๐.๓๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๒๐.๓๕น.	คุยกันวันใหม่ (๑๐)		ภาษาสากล (๑๐)	สนทนาไรตี้ (๑๐)		๒๐.๓๕น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๒๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๒๑.๐๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	
๒๑.๑๕น.	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๕๐)	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕)	มองรัฐสภา (๒๕)			
๒๑.๒๐น.	วิปประชา (๒๕)	เห็นทางสู่สภา (๒๕)	กฎหมายใกล้ตัว (๒๕)			สภาคดีคดี (๒๐)		
๒๒.๐๐น.	ปิดสถานี					๒๒.๐๐น.	สภาคดีคดี (๒๐)	

- หมายเหตุ ๑. ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ
- ประชุมวุฒิสภา ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. เป็นต้นไป
 - ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทุกวันพุธ และ ทุกวันพฤหัสบดี ตั้งแต่ เวลา ๑๔.๐๐ น. ถึง เวลา ๑๗.๐๐ น.
๒. รายการที่เตรียมไว้เมื่อออกอากาศ ที่อยู่ในช่วงถ่ายทอดประชุมสภาทั้ง ๓ วัน เป็นทวีปรีชนของรายการนั้นๆ
๓. การใส่สื่อบรอดและสารคดีค้นห้วงรายการและตั้งชื่อใหม่ การเลือกสื่อบรอดให้เป็นเอกลักษณ์ของผู้จัดรายการ
- * วันอังคาร เวลา ๑๐.๐๐ น รายการ รัฐสภาที่ (ออกสื่อบรอดที่ ๑,๒ ของเดือน) , ภิรมยประชานิยม (ออกสื่อบรอดที่ ๓,๔ ของเดือน)
 - * วันอังคาร เวลา ๑๗.๐๐ น รายการภาษาสากล (ออกสื่อบรอดที่ ๑,๒,๓ ของเดือน) , เด็กบินได้ (ออกสื่อบรอดที่ ๓,๔ ของเดือน)

จัดทำโดย
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



<http://www.parliament.go.th>