

สรุปแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
กรณีการกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

จัดทำโดย สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ^๑

โดยหลักการทั่วไปแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลนับตั้งแต่วันที่ศาลอ่านคำวินิจฉัยหรือวันที่ศาลลงมติ และมีผลผูกพันทุกองค์กร แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีรัฐธรรมนูญบางประเภท หากศาลเห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือเพื่อที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะโดยรวมมิให้เสียหาย ศาลอาจกำหนดให้คำวินิจฉัยมีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาล สามารถเตรียมการหรือดำเนินการได้ทันภายในระยะเวลาอันสมควรเมื่อคำวินิจฉัยของศาลมีผลใช้บังคับในอนาคต แต่ศาลจะกำหนดคำบังคับให้มีผลย้อนหลังไม่ได้

หลักการกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ปรากฏให้เห็นเป็นร่องรอยอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและมีเพียง มาตราเดียวเท่านั้นที่ได้บัญญัติเรื่องการกำหนดคำบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๗๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญคำวินิจฉัยของศาลหากมีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้น โดยศาลอาจกำหนดให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อศาลภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล”

เหตุผลในการกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อศึกษาจากบันทึกการประชุมทั้งในชั้นการพิจารณาคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ได้เสนอร่างบทบัญญัติดังกล่าวต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^๑ กลุ่มงานพัฒนามาตรฐานงานคดี สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๗ และจากบันทึกการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (วาระที่ ๒) ซึ่งมีการแปรญัตติเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวพินิจขึ้นมาใหม่อีกครั้งหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้ตัดออกไปนั้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “การกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีรัฐธรรมนูญบางประเภทที่มีลักษณะก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดในการที่จะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้”^๒ ดังเช่น ในคดีที่ขอใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ โดยศาลเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยตามความจำเป็นหรือสมควร ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาล อันเป็นหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นในแต่ละกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกรณีการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ มีผลเป็นการบังคับให้บุคคลเลิกกระทำการดังกล่าว อันมีสภาพเป็นคำบังคับแล้วในคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการบังคับให้การเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากมีการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญหรือกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดความผิดและโทษไว้ ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องย่อมมีหน้าที่ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจ กรณีไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ นอกจากนี้เมื่อศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่จำเป็นหากให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลในทันทีนับแต่วันที่ลงมติตามหลักทั่วไปอาจจะส่งผลกระทบต่อหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะโดยรวม ศาลอาจจะกำหนดให้คำวินิจฉัยมีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัยหรือลงมติ หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามความจำเป็นหรือสมควรตามความเป็นธรรมแห่งกรณี ทั้งนี้ เพื่อที่จะดำรงรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) ในการที่จะให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญตามผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกิดเป็นรูปธรรม นั่นเอง

หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๔ และข้อ ๔๕ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังนี้

^๒ สุภัทร แสงประดับ. (๒๕๖๖) การกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สืบค้นจากเว็บไซต์ https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๙

๑. การกำหนดค่าบังคับ เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย (มาตรา ๗๔)

๒. ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดค่าบังคับให้มีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย หรืออาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดได้ แต่จะกำหนดค่าบังคับให้มีผลย้อนหลังไม่ได้ ทั้งนี้ การกำหนดค่าบังคับให้มีผลเมื่อใดในคดีแต่ละประเภทจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ หากคดีรัฐธรรมนูญประเภทใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดการมีผลของคำวินิจฉัยไว้โดยเฉพาะแล้วหรือให้มีผลนับตั้งแต่วันที่ศาลลงมติหรือมีคำวินิจฉัย ย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้มีผลในอนาคตตามมาตรา ๗๔ ได้ (มาตรา ๗๔)

๓. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญกำหนดค่าบังคับแล้ว เป็นหน้าที่ขององค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับ รายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามค่าบังคับต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และประเภทคดีที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล (มาตรา ๗๔)

๔. ในกรณีที่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามค่าบังคับของศาลรัฐธรรมนูญหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามค่าบังคับ ไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญเห็นเอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการบังคับรายงานต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวน และมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว (ข้อกำหนดฯ ข้อ ๔๔)

๕. กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไต่สวนแล้วฟังได้ว่า การที่ได้ปฏิบัติตามค่าบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลรัฐธรรมนูญอาจแจ้งให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานองค์กรอิสระ นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม ตามความจำเป็นและสมควรแก่ประเภทคดี เพื่อดำเนินการหรือบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และแจ้งผลให้ศาลทราบโดยเร็ว (ข้อกำหนดฯ ข้อ ๔๕)

การดำเนินการหรือบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๕ ที่กำหนดไว้แต่เพียงกว้าง ๆ โดยให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดว่า องค์กรหรือบุคคลใดเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามความจำเป็นและสมควรแก่ประเภทคดีนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับการกำหนดค่าบังคับของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (BVerfGG) มาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์อาจกำหนดไว้ในคำวินิจฉัยก็ได้ว่า หน่วยงานใดมีหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ยังอาจกำหนดวิธีการและมาตรการในการบังคับคดีด้วยก็ได้ และการกำหนดค่าบังคับของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย ตามรัฐธรรมนูญออสเตรีย (B-VG) มาตรา ๑๔๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้การบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๓๗ ให้เป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม

สำหรับเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับนั้นให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประกอบกับรัฐบัญญัติว่าด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ (VerfGG) มาตรา ๒๗ ได้กำหนดให้การบังคับคดีซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญออสเตรีย (B-VG) ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในเรื่องนั้น ๆ ส่วนการบังคับตามคำวินิจฉัยในเรื่องอื่น ๆ ที่มีใช้การใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๓๗ นั้น มาตรา ๑๔๖ วรรคสอง ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญโดยหน่วยงานของสหพันธรัฐหรือหน่วยงานของมลรัฐ ซึ่งวิธีการและมาตรการกำหนด คำบังคับของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศดังกล่าวได้มีการนำมาพิจารณาประกอบการร่างข้อกำหนดของ ศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน^๓

จากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตาม คำวินิจฉัยหรือเป็นเพียงส่วนของคำแนะนำและคำเตือนเท่านั้น จำนวน ๑๖ คำวินิจฉัย พบว่าบางคำวินิจฉัย ศาลวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัย มีผลในอนาคตเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายและมีข้อเสนอแนะในประเด็นที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับ สภาพการณ์ในปัจจุบัน บางคำวินิจฉัยก็วินิจฉัยว่ากฎหมายที่ร้องมานั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มี ข้อเสนอว่ารัฐสภา คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาดำเนินการตรากฎหมาย เพื่อรับรองสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอย่างเหมาะสมต่อไป บางคำวินิจฉัยศาลวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่มีข้อเสนอให้ดำเนินการให้เหมาะสมต่อไป อนึ่ง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญส่วนที่จะนำไปสู่การกำหนดคำบังคับได้หมายเฉพาะส่วนที่มีผลผูกพันเท่านั้น ส่วนของคำแนะนำและคำเตือนย่อมไม่มีผลผูกพันและย่อมไม่สามารถนำไปสู่การกำหนดคำบังคับได้ ดังนั้น จากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย สามารถสรุป แนวคำวินิจฉัยได้ ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย คดีในกลุ่มนี้เป็น คำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นการพิสูจน์สิทธิ ซึ่งนับเป็นคำวินิจฉัยส่วนใหญ่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยหลักทั่วไป แล้วคำวินิจฉัยประเภทนี้มิได้ก่อตั้งสิทธิใหม่ แต่อย่างไรก็ดี เนื้อหาคำวินิจฉัยประเภทนี้จึงเป็นการรับรองสิทธิ หรือเป็นการประกาศให้ทราบถึงสภาพการณ์ในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว คำวินิจฉัยประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีแต่อย่างไรก็ดี เว้นแต่จะมีผลข้างเคียงจากคำวินิจฉัยที่อาจจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งหากพิจารณาจากข้อยกเว้นดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นกรณีตาม ข้อยกเว้นที่มีเหตุจำเป็นของผลกระทบต่อระบบ

สำหรับคำวินิจฉัยในกลุ่มที่หนึ่งนี้ พบว่ามีทั้งสิ้น ๑๑ คำวินิจฉัย ซึ่งมีผลของคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน แต่สามารถจัดกลุ่มได้ ๔ กรณี

^๓ สรุปรมาจาก สุภัทร แสงประดับ. (๒๕๖๖) การกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สืบค้นจากเว็บไซต์ https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๙

(ก) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกำหนดคำสั่งบังคับให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ โดยไม่มีข้อแนะนำเพิ่มเติม (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๓๑ (๑)) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๗ และคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๗

๑. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๖๕ เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพจน์มิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

คดีนี้ ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (นายวิทยา ศุภศิริโกศา) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อท ๖๓/๒๕๖๔ คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๕๕๓๔/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายวิทยา ศุภศิริโกศา จำเลยที่ ๑ ในความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และนายสุรเชษฐ จำปาศรี จำเลยที่ ๒ ในความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบกลาง ซึ่งต่อมากพิพากษาว่า จำเลยที่ ๑ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ (เดิม) จำคุก ๓ ปี จำเลยที่ ๒ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ (เดิม) ประกอบมาตรา ๘๖ จำคุก ๒ ปี จำเลยทั้งสองอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้ โจทก์ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกาโดยอัยการสูงสุด รับรอง และยื่นคำฟ้องฎีกา ศาลฎีกามีคำสั่งรับฎีกาของโจทก์ จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกา และยื่นคำฟ้องฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่าฎีกาของจำเลยที่ ๑ ไม่เป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย มีคำสั่งไม่อนุญาต ยกคำร้อง และไม่รับฎีกา จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้อัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อจำเลยที่ ๑ ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานอัยการโจทก์ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๗

ประเด็นที่ศาลพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลเห็นว่า "... การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ บัญญัติหลักเกณฑ์ในการฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยไว้แตกต่างกัน และกำหนดให้ศาลฎีการับฎีกาของพนักงานอัยการโดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ ย่อมทำให้หลักประกันสิทธิในการฎีกาของคู่ความในคดีทุจริตและประพจน์มิชอบระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างกัน ไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

อย่างเท่าเทียมกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล และขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง”

ศาลจึงวินิจฉัยว่า “... พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๖ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย”

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้ มีลักษณะเป็น “**คำบังคับ**” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ เนื่องจากเป็นกรณีของคำวินิจฉัยของศาลในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๗ เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่

คดีนี้ ศาลฎีกาส่งความเห็นในคดีหมายเลขดำที่ คร คม ๔๐ - ๔๔/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ คร คม ๔๐๑๐ - ๔๐๑๔/๒๕๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายลงลายมือชื่อรับรองในฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย ให้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญและให้ศาลฎีการับฎีกาโดยไม่ต้องแสดงเหตุผลใด ๆ แตกต่างจากการรับฎีกาของจำเลย การกำหนดให้ศาลฎีการับฎีกาของพนักงานอัยการโจทก์โดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจสั่งเป็นประการอื่นได้ ทำให้หลักประกันสิทธิฎีกาของคุณความระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลยได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างกัน ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “... พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย”

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้ มีลักษณะเป็น “**คำบังคับ**” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ เนื่องจากเป็นกรณีของคำวินิจฉัยของศาลในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้น ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

๓. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๗ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่

คดีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า นายจิรัฐ รุ่งอุทัย ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “สามีจะเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินภริยาไปในทำนองชู้สาวก็ได้ และภริยาจะเรียกค่าทดแทนจากหญิงอื่นที่แสดงตนโดยเปิดเผยเพื่อแสดงว่าตนมีความสัมพันธ์กับสามีในทำนองชู้สาวก็ได้” เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิในการเรียกค่าทดแทนของชายและหญิงแตกต่างกัน เนื่องจากสามีสามารถเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินภริยาของตนซึ่งเป็นเพศใดก็ได้ และแสดงตนโดยเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีที่ภริยาเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งล่วงเกินสามีของตน ต้องเป็นเพศหญิงเท่านั้น และต้องแสดงตนโดยเปิดเผยว่ามีความสัมพันธ์กับสามีของตนในทำนองชู้สาว เป็นการปฏิบัติต่อสามีและภริยาอย่างไม่เสมอภาคในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

ผู้ร้องเห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รับรองสิทธิในการเรียกค่าทดแทนจากบุคคลภายนอก โดยใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างสามีและภริยาแตกต่างกัน เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายระหว่างสามีและภริยาไม่เท่าเทียมกัน และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องเพศ ขัดต่อหลักความเสมอภาค ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “...ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย”

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้มีลักษณะเป็น “**คำบังคับ**” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ เนื่องจากเป็นกรณีของคำวินิจฉัยของศาลในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

(ข) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และมีข้อแนะนำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น ๆ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๑๓) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ และคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๗

๑. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๓ เรื่อง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

คดีนี้ นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าตนเคยเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลกยบุรี และเป็นแพทย์ในเครือข่ายแพทย์อาสาเพื่อยุติการตั้งครุฑทางการแพทย์ตามกฎหมาย และข้อบังคับแพทย์สภา ให้กับวัยรุ่นและสตรีที่ท้องไม่พร้อม และเป็นคณะกรรมการจัดระบบส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครุฑที่ปลอดภัยตามคำสั่งกรมอนามัยที่ ๒๐๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๐ ถูกเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมและกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ ทั้งที่แพทย์มีอำนาจกระทำได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ นำไปสู่การจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาผู้เข้ารับบริการเพื่อยุติการตั้งครุฑที่ท้องไม่พร้อมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ต่อมาถูกย้ายให้ไปปฏิบัติราชการที่ศูนย์สุขภาพชุมชนโรงพยาบาลหัวหิน ๕ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ จึงได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบว่า แม้จะปรากฏว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่ยังไม่ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ (๑) ได้ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ดังนี้

(๑) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

(๒) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗

(๓) ให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับในอีก ๕๔๐ วัน หลังจากอ่านคำวินิจฉัย โดยกำหนดเงื่อนไขให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๓๖๐ วัน และ ๕๐๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย มีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ศาลเห็นว่า “... ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ โดยกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔”

ประเด็นที่สาม ไม่ว่ากรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

ศาลเห็นว่า “... โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลา ๖๐ ปีแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาการทำแท้งเถื่อนในสังคมที่ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายของหญิงจำนวนมาก และทำให้เกิด

ปัญหาสังคมจากความไม่พร้อมของหญิงและเด็กที่เกิดมาอีกมากมาย ในขณะที่ปัจจุบันวิทยาการทางการแพทย์ได้พัฒนาขึ้นมากสามารถให้บริการดูแลรักษาอาการรับการตัดสินใจใช้สิทธิในเนื้อตัวร่างกายของหญิงในช่วงเวลาที่เหมาะสมได้อย่างสะดวกปลอดภัยแล้ว ประกอบกับยังไม่ได้มีมาตรการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานทางการแพทย์ที่ครอบคลุมและเหมาะสม ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้ข้อเสนอแนะว่าประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องการทำแท้งสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว”

จึงวินิจฉัยว่า “ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องการทำแท้งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน”

มีข้อสังเกตว่า คำวินิจฉัยนี้มีลักษณะเป็น **“คำบังคับ”** ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ เฉพาะกรณีของคำวินิจฉัยของศาล “ในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย” แต่ในส่วนของ “สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องการทำแท้งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน” ย่อมมีลักษณะเป็นเพียง **“คำแนะนำ”** เท่านั้น

๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) (ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

คดีนี้ ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวม ๒ คำร้อง (นายธนชัย รูปหอม ผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๕๐/๒๕๖๔ และนายสมชาย ทองไข ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗๙/๒๕๖๔) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีในคำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๔) นายธนชัย รูปหอม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอองครักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ตำบลบางสมบูรณ์ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกในความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ฐานเสพเมทแอมเฟตามีน อันเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) โดยขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัย

อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีในคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๕) นายสมชาย ทองไข ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอเมืองนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑๔ ตำบลพรหมณี อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดนครนายกในความผิดฐานมียาเสพติดให้โทษ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย อันมีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) โดยขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ให้นำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ ไปปฏิบัติในส่วนราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กระทบสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ประเด็นที่ศาลพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลวินิจฉัยว่า “... พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน”

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้มีลักษณะเป็น “**คำบังคับ**” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ เฉพาะกรณีของคำวินิจฉัยของศาลในส่วนที่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย แต่ในส่วนของ “สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตรา ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน” ย่อมมีลักษณะเป็นเพียง “**คำแนะนำ**” เท่านั้น

๓. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๗ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชาติหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

คดีนี้ ศาลปกครองเพชรบุรีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางสาวภาณุมาศ โวทวี) ในคดีหมายเลขคำที่ ๖๖/๒๕๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายอำเภอบ้านโป่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองเพชรบุรีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านม่วง อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ต่อมาผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดราชบุรีว่า มีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๕๔ มาตรา ๗๒ ตรี วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑) และมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ลงโทษตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๗๒ ตรี วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุด รอกการกำหนดโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และคุมความประพฤติไว้มีกำหนด ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอบ้านโป่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองเพชรบุรีมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว รวมทั้งคืนสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิและโอกาสการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดชีวิต อันเป็นการกระทบและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรงเกินเหตุ ชาติหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชาติหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “...พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ชาติหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะ

ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำ และความหนักเบาตามสภาพแห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน”

หมายเหตุ ในกรณีนี้ มีลักษณะเป็น “**คำบังคับ**” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ เนื่องจากเป็นกรณีของคำวินิจฉัยของศาล ในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย แต่ในส่วนของ “สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการกระทำและความหนักเบาตามสภาพ แห่งข้อหา ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน” ย่อมมีลักษณะเป็นเพียง “**คำแนะนำ**” เท่านั้น

(ค) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้กำหนดคำบังคับ แต่มีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น ๆ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๔

๑. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๓ เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

คดีนี้ ศาลปกครองนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไชยมงคล รักษ์มณี) ในคดี หมายเลขดำที่ ๔๖๓/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายอำเภอเกษตรสมบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองนครราชสีมาว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านบัว อำเภอเกษตรสมบูรณ์ จังหวัดชัยภูมิ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลจังหวัดชัยภูมิว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติและ มีลักษณะต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญแสดงหลักฐาน การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านย้อนหลังไปถึงวันที่เข้ารับตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดนับถึงวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นระยะเวลาเกิน ห้าปีแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมเชื่อโดยสุจริตว่าตนมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองนครราชสีมาขอให้เพิกถอนคำสั่ง และคำวินิจฉัยดังกล่าวพร้อมทั้งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) เฉพาะความผิดว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจาก ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในกรณีพิพาทนี้เป็นความผิดเล็กน้อย มิใช่การประพฤติชั่วร้ายแรง และไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ และเป็นบทบัญญัติ ลักษณะต้องห้ามโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาจำกัดสิทธิไว้ เป็นการตัดสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องที่

ตลอดชีพอันกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองนครราชสีมา ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ศาลปกครองนครราชสีมาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่กำหนดให้ผู้ซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่จะรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองนครราชสีมาจะใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลเห็นว่า “... อนึ่ง แม้ศาลพิจารณาคดีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ในส่วนที่บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งก็ตาม แต่มาตรา ๑๒ (๑๑) บัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งที่ศาลวินิจฉัยแล้ว สมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) ทั้งอนุมาตราให้มีความเหมาะสมกับการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับ ตลอดจนสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) ที่บัญญัติคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

มีข้อสังเกตว่า ความในตอนท้ายของคำวินิจฉัยนี้ ย่อมมีลักษณะเป็นเพียง “คำแนะนำ” เท่านั้น

๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๔ เรื่อง ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

คดีนี้ ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้าน (นายสุระพงษ์ พิพัฒน์พิลลภ กับพวก ผู้คัดค้านที่ ๑ ถึงที่ ๙ และผู้คัดค้านที่ ๑๓ ถึงที่ ๒๕ รวม ๒๒ คน) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ. ๘๔/๒๕๖๑ และ พ. ๑๕๘/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ ๓ สำนักงานอัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้

ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดของนายธงชัย โจรนุ่งรังสี กับพวก ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากเป็นผู้มีพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดเข้าลักษณะเป็นความผิดตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตรี และคณะกรรมการธุรกรรม ตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วเห็นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตรี จึงมีมติให้เลขาธิการ ปปง. ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้คัดค้านทั้ง ๒๒ คน โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มิได้ระบุลักษณะความผิดตามประมวลรัษฎากรเป็นความผิดมูลฐานไว้ แต่ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตรี กำหนดให้ความผิดตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ หรือมาตรา ๔๐/๔ ถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้สุจริตในการเสียภาษี โดยให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามมากขึ้น ขัดต่อหลักกฎหมายอาญาเนื่องจากเพียงมีหลักฐานอันควรเชื่อก็เข้าข่ายว่ากระทำความผิดแล้วโดยมิได้พิสูจน์เจตนาเป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคลหรือทางเศรษฐกิจหรือสังคม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่พนักงานอัยการไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำและเจตนาทำให้ผู้คัดค้านถูกปิดปาก ทั้งที่ในคดีที่มีโทษทางอาญา โจทก์มีภาระการพิสูจน์การกระทำให้ครบองค์ประกอบความผิด ประกอบกับการกระทำความผิดมูลฐานที่พิพาทในคดีนี้ เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ การนำประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตรี ที่มีโทษทางอาญามาใช้บังคับย้อนหลัง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ อีกทั้งการยึดอายัดการทำนิติกรรมรวมถึงสิทธิต่าง ๆ โดยยังมีได้มีการพิสูจน์เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ รับรองไว้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๗ ตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ศาลเห็นว่า “... อนึ่ง หากรัฐมีความจำเป็นที่ต้องผูกพันปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ FATF ในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากรที่มีลักษณะร้ายแรง (Serious Tax Crime) เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรบัญญัติให้เป็น “ความผิดมูลฐาน” ไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ อันเป็นกฎหมายหลักสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความพิเศษ โดยเฉพาะ โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจแต่ละฝ่าย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนเป็นระบบไม่ซ้ำซ้อน อันเป็นหลักการพื้นฐานในการตรากฎหมายและหลักความจำเป็นในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ”

จึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมาย มาตรา ๓๗ ตรี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

มีข้อสังเกตว่า คำวินิจฉัยนี้ ศาลวินิจฉัยว่า “... ประมวลกฎหมาย มาตรา ๓๗ ตรี ชัดหรือ แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง” มีลักษณะเป็นผลของคำวินิจฉัย ส่วนความตอนท้ายของคำวินิจฉัยที่ว่า “...ควรบัญญัติให้เป็น “ความผิดมูลฐาน” ไว้ในพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓...” ย่อมมีลักษณะเป็นเพียง “**คำแนะนำ**” เท่านั้น

(ง) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มีข้อแนะนำให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาดำเนินการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิ อย่างเหมาะสมต่อไป (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๔

๑. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๖๔ เรื่อง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔๘ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่

คดีนี้ ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องทั้งสอง (นางสาวพวงเพชร เห่งคำ ที่ ๑ และนางเพิ่มทรัพย์ แซ่จึ้ง ที่ ๒) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ยขพ ๑๐๕๖/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า ผู้ร้องทั้งสองยื่นคำขอจดทะเบียนสมรสที่ สำนักงานเขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร แต่นายทะเบียนเขตบางกอกใหญ่แจ้งให้ทราบว่าผู้ร้องทั้งสอง เป็นบุคคลที่มีเพศกำเนิดเหมือนกันจึงไม่สามารถจดทะเบียนสมรสได้ เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้การสมรสต้องเป็นบุคคลเพศชายกับเพศหญิง โดยกำเนิดเท่านั้น ผู้ร้องทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำร้องขอจดทะเบียน และได้รับแจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์ว่า ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลางขอให้มีการรับจดทะเบียนสมรสของผู้ร้องทั้งสองและเห็นว่า การปฏิเสธคำขอจดทะเบียนสมรสด้วยเหตุที่เป็นบุคคลที่มีเพศ กำเนิดเหมือนกัน เป็นการโต้แย้งสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ทำให้ได้รับความเดือดร้อน เสียหาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตาม รัฐธรรมนูญให้เสมอกันในทางกฎหมาย ถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องเพศ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔๘ จึงชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ประเด็นที่ศาลพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔๘ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่

ศาลวินิจฉัยว่า “... ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔๘ ไม่ชัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม โดยมี

ข้อเสนอว่ารัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาดำเนินการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิและหน้าที่ของบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างเหมาะสมต่อไป”

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้ ความในตอนท้ายย่อมมีลักษณะเป็นเพียง “คำแนะนำ” เท่านั้น

๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๔ เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า วัดหมื่นพุทธเมตตาคุณาราม (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นวัด ที่ดินอันเป็นที่ตั้งประกอบด้วยที่ดินหลายแปลง รวมถึงที่ดินตามโฉนดที่ดินที่พิพาท จำนวน ๘ แปลง ตั้งอยู่ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ก่อนรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง ๘ แปลงดังกล่าว ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกับผู้ฟ้องคดีก่อสร้างวัดฝ่ายสงฆ์เงินนิกาย โรงเรียนหมื่นพุทธวิทยาและอาคารต่าง ๆ รวมถึงองค์พระพุทธรูปปฏิมาพระศรีอริยเมตไตรยโพธิสัตว์ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๘ แปลง โดยมีหนังสือแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้รับแจ้งว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งและไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเสียโอกาสในการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหาย เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน และมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารสามารถเข้าทำประโยชน์ในระหว่างที่คดียังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองเชียงใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุดและโต้แย้งว่า การที่ศาลปกครองเชียงใหม่ นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้กับกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำละเมิด สร้างภาระแก่ประชาชน ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเป็นกรนำกฎหมายทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้พิจารณาออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ศาลเห็นว่า “... อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นการให้น้ำหนักแก่หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองมากกว่าหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง แม้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับทางกฎหมายทันที

เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเสียหายสิทธิอิทธิพลภายในฝ่ายปกครองและส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาล จึงเห็นควรมีการแก้ไขปรับปรุงระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น”

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยมีข้อแนะนำว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างเหมาะสมต่อไป”

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้ ความในตอนท้ายย่อมีลักษณะเป็นเพียง “คำแนะนำ” เท่านั้น

(จ) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกำหนดคำบังคับให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ โดยไม่มีข้อแนะนำเพิ่มเติม (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓

๑. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คดีนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) รวม ๒ คำร้อง ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสอง สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ปรากฏเหตุการณ์ที่มีผู้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมตินายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง พรรคภูมิใจไทย ไปลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในขณะที่นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้อยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอาจทำให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐๙ คน จึงเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๙ เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

คำร้องที่สอง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๓ ปรากฏว่ามีการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่นในวาระที่สอง ตั้งแต่มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๕๕ ในวาระที่สาม ขึ้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ ได้ปรากฏชื่อของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง พรรคภูมิใจไทย ลงมติเห็นด้วยทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระหว่างเวลาดังกล่าว นายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไม่ได้เข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อยู่ในพื้นที่จังหวัดพัทลุง

แม้ยังไม่ชัดเจนว่าบุคคลใดเป็นผู้ลงมติแทน แต่การที่มีชื่อนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ลงมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น แสดงว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นได้นำบัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติของนายฉลอง เทอดวีระพงศ์ ไปลงคะแนนแทน นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการลงคะแนนในวาระที่สองดังกล่าว มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคพลังประชาชนและพรรคภูมิใจไทยคนเดียวที่ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ ๒ ใบ อันสื่อให้เห็นพฤติกรรมว่ามีการลงคะแนนแทนบุคคลอื่นด้วย กระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และถือได้ว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยกรณีทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๘๔ คน จึงเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ต่อมา ผู้ร้องส่งคำร้องเพิ่มเติมข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ในวาระที่สอง มาตรา ๔๙ ปรากฏชื่อนางนาที่ รัชกิจประการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย ลงมติเห็นด้วย ทั้งที่ช่วงเวลาดังกล่าว นางนาที่ รัชกิจประการอยู่ระหว่างการเดินทางไปต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

“... ปัญหาว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตกไปทั้งฉบับเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕ - ๑๘/๒๕๕๖ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ หรือไม่ ศาลเห็นว่า ประเด็นข้อวินิจฉัย พฤติการณ์แห่งคดี และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวแตกต่างจากประเด็นข้อวินิจฉัย พฤติการณ์แห่งคดี และบทกฎหมายในคดีนี้อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ คดีนี้ไม่มีประเด็นเกี่ยวกับข้อความอันเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คงมีปัญหาที่กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ทั้งข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็ปรากฏชัดว่าการพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่สองได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่เสร็จสิ้นไปโดยสมบูรณ์ก่อนแล้ว นอกจากนี้ ยังมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศชาติจะต้องใช้กฎหมายฉบับนี้ไปช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าและอุปสรรคในการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย ประกอบกับในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดคำบังคับไว้ในคำวินิจฉัยได้ด้วย ซึ่งบทกฎหมายดังกล่าวนี้มีได้มีอยู่ในอดีต ดังนั้น แม้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ จะตราขึ้นโดย

ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตกไปเฉพาะการพิจารณาในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการ รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาออกเสียงลงมติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ และการพิจารณาของคณะกรรมการก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่สองได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปก่อนแล้วโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการจึงไม่เสียไป กรณีจึงมีเหตุจำเป็นและสมควรที่จะต้องกำหนดคำบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพิจารณาในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญต่อไป พร้อมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรรายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะการพิจารณาในวาระที่สอง วาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการเท่านั้น โดยกำหนดคำบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเฉพาะในวาระที่สองวาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการ และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขให้ถูกต้องดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรรายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔

มีข้อสังเกตว่า คำวินิจฉัยนี้มีลักษณะเป็น “คำบังคับ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ โดยมีการระบุไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในผลของคำวินิจฉัยตอนท้ายที่ว่า “กำหนดคำบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเฉพาะในวาระที่สองวาระที่สาม และข้อสังเกตของคณะกรรมการ และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขให้ถูกต้องดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรรายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔”

กลุ่มที่สอง กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ และกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ โดยไม่มีหรือมีข้อเสนอเพิ่มเติม (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๑)

คดีนี้ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำครั้งที่สอง) วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ พิจารณาญัตติคดี เรื่อง ขอเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๑ ให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) วาการที่สมาชิกรัฐสภาเสนอญัตติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... จำนวน ๒ ฉบับ ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปรากฏว่าญัตติ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มีหลักการและเหตุผลใหม่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยบัญญัติ ใหม่ทั้งหมด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมาตรา ๒๕๖/๑ ใหม่มีสภารางรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ได้ คงมีเพียงอำนาจเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ คือ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติโดยเสียงข้างมากเห็นด้วย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ได้ หรือไม่

ศาลเห็นว่า หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ถึง (๙) และกระทำได้โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๕๖ (๑๕) ซึ่งมุ่งประสงค์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ โดยมีหลักเกณฑ์ และวิธีการแตกต่างจากการทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไปเพื่อปกป้อง ความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ ในเงื่อนไขที่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยึดโยงกับหลักการพื้นฐาน ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ มติมหาชน ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ทั้งหมด ๑๕/๑ มีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้ หาก รัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียง ประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าเห็นชอบด้วยจึงดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียง ประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จึงนำประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

จึงวินิจฉัยว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง”

มีข้อสังเกตว่า คำวินิจฉัยนี้มีลักษณะเป็น “คำบังคับ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ โดยมีการระบุไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในผลของคำวินิจฉัยตอนท้ายที่ว่า “รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ โดยต้องให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ต้องให้ประชาชนลงประชามติเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง”

๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๖๘ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชาชนเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ ต่อรัฐสภา กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภาเพื่ออภิปรายแสดงความเห็นโดยไม่มีการลงมติก่อนจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทย กับคณะ เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘ ต่อรัฐสภา กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมพิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งนายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา และนายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ เมื่อพิจารณาญัตติดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติโดยเสียงข้างมากเห็นด้วยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเสียก่อน โดยรัฐสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งสามวาระ และลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวแล้วจึงส่งความต้องการและร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวหรือไม่ หากประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว กระบวนการยุติทั้งหมด แต่หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวประกาศใช้หลักเกณฑ์และวิธีการดังที่กล่าวมาเป็นการพิจารณาที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ หรือไม่ อย่างไร

หากรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น และเมื่อรัฐสภาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดการให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วยจะดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ แต่หากประชาชนไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เป็นอันตกไป หรือไม่ อย่างไร

๒. รัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ยังไม่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อนได้หรือไม่ หากรัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว การจัดการให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่สามารถกระทำภายหลังที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยทำพร้อมกับการทำประชามติว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ได้หรือไม่ อย่างไร (นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้เสนอญัตติ)

๓. รัฐสภาจะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีผลการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่ (นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอญัตติ)

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภา มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงคุณค่าและหลักการสำคัญอย่างยิ่งของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้ เป็นข้อห้ามเด็ดขาดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนที่นอกเหนือไปจากข้อห้ามเด็ดขาดดังกล่าวย่อมกระทำได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ อันมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมให้แก่รัฐสภา โดยกำหนดให้มีขั้นตอนพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่สำคัญต้องจัดการให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) เปลี่ยนแปลงรูปแบบของหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าซึ่งกำหนดให้ใช้รูปแบบเดียวกันครอบคลุมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกมาตรา การใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาต้องเป็นไปตามที่ได้รับมอบหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖

มิได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นการปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อรัฐสภามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงอยู่ในความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยอันเป็นเรื่องที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘) ยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากความประสงค์ของรัฐสภาจะนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และส่งผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติ โดยประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม จึงต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนด้วยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับความประสงค์ดังกล่าวของรัฐสภาหรือไม่ อันเป็นแนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเป็นหลักการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

ประเด็นที่สอง การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติที่ครั้ง เห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ แสดงว่าเมื่อรัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ต้องให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ออกเสียงประชามติ ก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ส่วนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ นั้น การจัดให้มีการออกเสียงประชามติในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องกระทำแยกกัน ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำและหลักการพื้นฐานแต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดชัดเจนเพียงพอทั้งในส่วนรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการในการจัดทำและหลักการพื้นฐานแต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ได้ทำความเข้าใจรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการของการจัดทำและหลักการพื้นฐานแต่ละเรื่องของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างถ่องแท้ จากนั้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ขอเอาฉันทิจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระชัดเจนเพื่อการออกเสียงประชามติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามครั้ง ครั้งที่หนึ่ง หากรัฐสภาประสงค์จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาต้องร้องขอให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งอาจเกิดขึ้นก่อนการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ (๑) ครั้งที่สอง การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่รัฐสภาพิจารณาญัตติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกรณีดังกล่าวจนแล้วเสร็จ ซึ่งต้องเป็นการให้ความเห็นชอบแต่ละประเด็นทุกประเด็น ทั้งวิธีการและเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการดำเนินการต่อไปของรัฐสภา และครั้งที่สาม ภายหลังจากจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว

อนึ่ง การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้ ซึ่งประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการออกเสียงประชามติทุกครั้ง แม้ผู้ออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบในครั้งใดครั้งหนึ่งต้องไม่ถูกตัดสิทธิในการออกเสียงประชามติในครั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงงบประมาณและระยะเวลาที่จะต้องสูญเสียไปในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ อันเป็นการให้สัตยาบันด้วยฉันทานุมัติของประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

จึงวินิจฉัยว่า “ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภา มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภา มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามครั้ง ได้แก่ ครั้งที่หนึ่ง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ครั้งที่สอง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร และครั้งที่สาม ภายหลังรัฐสภาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ อนึ่ง การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองอาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้”

มีข้อสังเกตว่า คำวินิจฉัยนี้มีลักษณะเป็น **“คำบังคับ”** ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ โดยมีการระบุไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในผลของคำวินิจฉัยตอนท้ายที่ว่า “ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภา มีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภา มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามครั้ง ได้แก่ ครั้งที่หนึ่ง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ครั้งที่สอง ให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร และครั้งที่สาม ภายหลังรัฐสภาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ อนึ่ง การออกเสียงประชามติครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง อาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้”

กลุ่มที่สาม กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกร้องเลิกการกระทำนั้น (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๗

๑. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๖๔ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

คดีนี้ นายณัฐพร โตประยูร (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ สรุปได้ว่า คณะบุคคลประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับสหภาพนักเรียนนิสิต นักศึกษาแห่งประเทศไทย กลุ่มแนวร่วมนิสิตมหาสารคามเพื่อประชาธิปไตย และกลุ่มเสรีไทยพลัส ได้ใช้สถานที่ต่าง ๆ ในการจัดเวทีชุมนุม อันเป็นการกระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๖ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ละเมิดต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อันเป็นที่เคารพสักการะของปวงชนชาวไทย เป็นการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และก่อให้เกิดความแตกแยก บั่นบั่น หรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะบุคคลที่ปราศรัยเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ จำนวน ๘ คน ได้แก่ นายอานนท์ นำภา (ผู้ถูกร้องที่ ๑) นายภาณุพงศ์ จาดนอก (ผู้ถูกร้องที่ ๒) นางสาวปณิสยา ลิทธิจิรวัฒนกุล (ผู้ถูกร้องที่ ๓) นายพริษฐ์ วัชรสินธุ (ผู้ถูกร้องที่ ๔) นางสาวจุฑาทิพย์ ศิริขันธ์ (ผู้ถูกร้องที่ ๕) นางสาวสิริพัชระ จิงธีรพานิช (ผู้ถูกร้องที่ ๖) นายสมยศ พุกกะเวส (ผู้ถูกร้องที่ ๗) และนางสาวอาทิตยา พรพรม (ผู้ถูกร้องที่ ๘) โดยการชุมนุมปราศรัยเพื่อเสนอข้อเรียกร้องทางการเมือง ๓ ประการ และข้อเสนอการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ ๑๐ ข้อ ในวันเวลาและสถานที่ต่าง ๆ รวม ๖ ครั้ง มีเนื้อหาบิดเบือน จาบจ้วง ล้อเลียน หมิ่นพระบรมเดชานุภาพของสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างรุนแรง แสดงให้เห็นว่าคณะบุคคลดังกล่าว มิได้เคารพเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเมื่อพิจารณาข้อเสนอและข้อเรียกร้องต่าง ๆ พบว่าหลายเรื่องขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเรื่องการคุ้มครองสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่มีเจตนาล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้ร้องยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อขอให้อัยการสูงสุดร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ผู้ร้องเห็นว่าอัยการสูงสุดมิได้ดำเนินการใด ๆ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสาม ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่งให้คณะบุคคลเลิกการกระทำดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

ประเด็นที่ศาลพิจารณาวินิจฉัยมีว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ เป็นการ ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “... การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ เป็นการ ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และมีมติเป็นเอกฉันท์สั่งการให้ผู้ถูกร้องทั้งสาม รวมทั้งกลุ่มองค์กร เครือข่ายเล็กกระทำการดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง”

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้มีลักษณะเป็น **“คำบังคับ”** ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ โดยมีการระบุไว้ในคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในผลของคำวินิจฉัยตอนท้ายที่ว่า “สั่งการให้ผู้ถูกร้องทั้งสาม รวมทั้งกลุ่มองค์กร เครือข่ายเล็กกระทำการดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง”

๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๖๗ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

คดีนี้ นายธีรยุทธ สุวรรณเกษร (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ว่า เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔ นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรคก้าวไกล (ผู้ถูกร้องที่ ๑) และพรรคก้าวไกล (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ได้ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นประมาท) ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อยกเลิกประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ โดยการแก้ไขหมวดความผิด จากเดิมอยู่ในหมวด ๑ ลักษณะ ๑ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ให้อยู่ในหมวด ๔ ความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ การแก้ไขอัตราโทษของความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ให้คงเหลือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ แล้วแต่กรณี การเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ผู้กระทำความผิดสามารถอ้างเหตุยกเว้นความผิดและเหตุยกเว้นโทษ และการแก้ไขให้ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ เป็นความผิดอันยอมความได้เช่นเดียวกับ ความผิดฐานหมิ่นประมาทบุคคลทั่วไป โดยให้สำนักพระราชวังเป็นผู้ร้องทุกข์และให้ถือเป็นผู้เสียหาย ระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๖ ในการปราศรัยหาเสียง ผู้ถูกร้องทั้งสองใช้นโยบายเสนอให้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งปรากฏอยู่บนเว็บไซต์ของผู้ถูกร้องที่ ๒ รวมถึง ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนทั้งในประเทศและต่างประเทศหลายครั้ง ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๖๔ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ มีสาระสำคัญว่า การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเรียกร้องเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ ไม่อยู่ในสถานะที่เคารพ สักการะ เป็นการ ใช้สิทธิหรือเสรีภาพที่เกินความเหมาะสมพอควร นำไปสู่การบ่อนทำลายการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ บัญญัติ ให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพัน การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองจึงเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นโดยมีเจตนาซ่อนเร้นเป็นการบ่อนทำลายด้อยคุณค่าสถาบันพระมหากษัตริย์ และมุ่งหมาย ผลประโยชน์ทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุข เป็นอันตราয়ต่อความมั่นคงของรัฐ เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อขอให้อัยการสูงสุดร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่อัยการสูงสุดมิได้ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสาม ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องทั้งสองเลิกการกระทำดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า “... การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสองเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และสั่งการให้ผู้ถูกร้องทั้งสองเลิกการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นเพื่อให้มีการยกเลิกประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ อีกทั้งไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ด้วยวิธีการซึ่งไม่ใช่กระบวนการทางนิติบัญญัติโดยชอบที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔”

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้มีลักษณะเป็น “**คำบังคับ**” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔ โดยมีการระบุไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในผลของคำวินิจฉัยตอนท้ายที่ว่า “สั่งการให้ผู้ถูกร้องทั้งสองเลิกการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นเพื่อให้มีการยกเลิกประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ อีกทั้งไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ด้วยวิธีการซึ่งไม่ใช่กระบวนการทางนิติบัญญัติโดยชอบที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๔”

กลุ่มที่สี่ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแล้ว โดยไม่ได้กำหนดคำบังคับ แต่มีข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ดำเนินการให้เหมาะสมต่อไป (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๖ เรื่อง นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑

คดีนี้ นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่าตนในฐานะประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนของกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ที่กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๙ (แผน PDP ๒๐๑๕) ซึ่งต่อมาปรับแผนใหม่เป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (แผน PDP ๒๐๑๘) โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องลดกำลังผลิตไฟฟ้าลง ส่งผลให้สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ ขอให้แก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๔ และวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔ เสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ทราบถึงการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว มีมติมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของผู้ถูกร้องที่ ๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่หน่วยงานดังกล่าวเสนอ ผู้ร้องเห็นว่า การสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยมีเหตุผลดังนี้

(๑) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้วและรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตให้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

(๒) การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยรัฐกลายเป็นเพียงผู้รับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน และต้องผูกพันอยู่ภายใต้สัญญาที่ไม่สามารถแก้ไขหรือปรับปรุงข้อสัญญาเมื่อเกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นได้

(๓) การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน เนื่องจากรัฐต้องซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในราคาตามที่ตกลงในสัญญา ซึ่งในการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้า รัฐนำต้นทุนราคาและปริมาณการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดมาคิดคำนวณค่าไฟฟ้าต่อหน่วย โดยมิได้คิดคำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง

(๔) ค่าพยากรณ์ความต้องการการใช้ไฟฟ้า ตามแผน PDP สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีกำลังไฟฟ้าสำรองเกินความจำเป็น โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่ายให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนแม้ไม่มีการผลิตไฟฟ้าจริง และนำไปคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ว่า ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP ดังกล่าว รวมทั้งการดำเนินงานของผู้ถูกร้องที่ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ปรับยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP โดยให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือ

ทำให้รัฐเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ อันเป็นวันก่อนที่ผู้ร้องจะได้รับแจ้งการสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ จากผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่ก่อนการพิจารณาคำร้องนี้ ผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมและส่งหนังสือผู้ตรวจการแผ่นดินลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ และหนังสือของผู้ถูกร้องที่ ๑ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๕ ที่แจ้งการสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้ผู้ร้องทราบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) กรณีคำร้องของผู้ร้องต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องทั้งสองยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ประเด็นที่ศาลพิจารณาวินิจฉัยมีว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ศาลเห็นว่า อย่างไรก็ตาม ภารกิจพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ อันจำเป็นต้องการดำรงชีวิตของประชาชนและส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจำเป็นต้องดำเนินกิจการพลังงานไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม การผลิตไฟฟ้าที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพที่ได้มาตรฐาน ตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศและการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องพิจารณาความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยมีข้อเสนอว่ารัฐโดย กพข. และ กกพ. ต้องดำเนินการกำหนดกรอบหรือเขตแดนของสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของเอกชนในระบบผลิตไฟฟ้าของประเทศ และกำหนดปริมาณไฟฟ้าสำรองอันเกี่ยวกับสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของเอกชนอันส่งผลต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนให้สอดคล้องและใกล้เคียงกับความเป็นจริงตามความต้องการใช้ไฟฟ้าของทั้งประเทศในแต่ละช่วงเวลา หากกำหนดกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองสูงเกินสมควร และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะอาจถูกดำเนินการโดยองค์กรอื่นหรือศาลอื่นได้

จึงวินิจฉัยว่า “การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง”

มีข้อสังเกตว่า คำวินิจฉัยนั้นนับว่าเป็นคดีแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๑ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นมา^๔ เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์สำคัญไว้ว่าผู้ถูกร้องปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ โดยการให้เหตุผลประกอบในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

^๔ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การกำหนดค่าบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”, หน้า ๔๑ - ๔๒.

มีลักษณะของการให้คำแนะนำต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในช่วงท้ายเนื้อหาของคำวินิจฉัยหรือก่อนผลคำวินิจฉัยทำนองเดียวกับคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ ซึ่งมีลักษณะต่างจากคำวินิจฉัยอื่น ๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีเนื้อหาของข้อแนะนำต่อจากผลของคำวินิจฉัยของศาลหรือมีคำบังคับแล้ว

จากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีประเด็นการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยทั้งหมด ๑๖ คำวินิจฉัย สามารถสรุปแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้ออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย แบ่งได้เป็น ๕ รูปแบบ

(ก) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกำหนดคำบังคับให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ โดยไม่มีข้อแนะนำเพิ่มเติม (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๓๑ (๑)) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๖๕ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๗ และคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๗

(ข) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย และมีข้อแนะนำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น ๆ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๑๓) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๗ - ๘/๒๕๖๕ และคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๗

(ค) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้กำหนดคำบังคับ แต่มีข้อแนะนำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น ๆ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๔

(ง) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มีข้อแนะนำให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาดำเนินการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิอย่างเหมาะสมต่อไป (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๔

(จ) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกำหนดคำบังคับให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ โดยไม่มีข้อแนะนำเพิ่มเติม (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๒ - ๓/๒๕๖๓

กลุ่มที่สอง กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐสภามีหน้าที่และอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ และกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ โดยไม่มีหรือมีข้อแนะนำเพิ่มเติม (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖๘

กลุ่มที่สาม กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดคำบังคับให้ผู้ถูกร้องเลิกการกระทำนั้น (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๗

กลุ่มที่สี่ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแล้ว โดยไม่ได้กำหนดคำบังคับ แต่มีข้อแนะนำให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ดำเนินการให้เหมาะสมต่อไป (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑) ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการตีศาลรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นคำแนะนำหรือคำเตือนไว้ในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญด้วย ได้แก่ คำสั่งที่ ๖๗/๒๕๖๒ คำสั่งที่ ๔๘/๒๕๖๓ คำสั่งที่ ๑๙/๒๕๖๔ คำสั่งที่ ๔/๒๕๖๖ และคำสั่งที่ ๕/๒๕๖๖ ว่า “การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง นั้น นอกจากพิจารณาช่องทางและกระบวนการส่งคำร้องแล้ว ยังต้องพิจารณาเนื้อหาของคำร้องประกอบด้วยว่ามีมูลกรณีที่เป็นกรต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดมาตรการตรวจสอบมูลกรณีตามคำร้องก่อนส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแต่ละสภากำหนดกลไกให้มีการกลั่นกรองมูลกรณีตามคำร้องโดยความเห็นชอบของสภาแห่งนั้นก่อนที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่เมื่อสภายังไม่มีกลไกดังกล่าวจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องทำหน้าที่กลั่นกรองมูลกรณีตามคำร้องก่อนที่จะมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกร้องไว้ชั้นหนึ่งก่อนด้วย”