



สรุปผลการสัมมนา

โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ
ประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หัวข้อ “สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ
และหัวข้อ “สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖
แนวนโยบายแห่งรัฐ”

ระหว่างวันที่ ๑๗ – ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓
ณ สักดิ์สยาม เลคไซด์ รีสอร์ท (Saksiam Lakeside Resort)
ตำบลขุนศรี อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี



สรุปผลการสัมมนา
โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ
ประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หัวข้อ “ข้อเสนอแนะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ” และ
หัวข้อ “สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ”

เมื่อวันที่ ๑๗ - ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓
ณ คักดีสยาม เลคไซด์ รีสอร์ท (Saksiam Lakeside Resort)
ตำบลขุนศรี อำเภอนาทม จังหวัดนันทบุรี

จัดทำโดย
คณะทำงานด้านวิชาการ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication data

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สรุปผลการสัมมนาโครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญ ระหว่างที่ปรึกษา
และผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒.-- กรุงเทพฯ :
แอคทีฟ พรินท์, 2564.

262 หน้า.

1. ศาลรัฐธรรมนูญ. I. ชื่อเรื่อง.

ISBN 978-616-8033-68-5

ชื่อหนังสือ สรุปผลการสัมมนาโครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญ
ระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญ หัวข้อ “ข้อสถานะของผลผูกพันของคำสั่ง
ศาลรัฐธรรมนูญ” และหัวข้อ “สถานะของบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ”

พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จำนวน ๕๐๐ เล่ม

เจ้าของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ
๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗
โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๑๕
www.constitutionalcourt.or.th

พิมพ์ที่ บริษัท แอคทีฟพรินท์ จำกัด

คำนำ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้จัดทำโครงการการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หัวข้อ “สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ” และหัวข้อ “สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาในประเด็นเกี่ยวกับผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเทียบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด และในประเด็นที่เกี่ยวกับสถานะของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด รวมทั้งประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเอกสารทางวิชาการที่ใช้ในการสัมมนาครั้งนี้ คณะทำงานด้านวิชาการได้ทำการศึกษาจากรายงานการศึกษาวิจัยความเห็นในทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายที่ได้ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าว และแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเห็นและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกำหนดประเด็นหารือในการสัมมนาทางวิชาการเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ร่วมอภิปราย แสดงความเห็นพร้อมทั้งนำผลที่ได้จากการสัมมนาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะสำหรับคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารสรุปผลการสัมมนาฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการต่อการปฏิบัติงานด้านคดีรัฐธรรมนูญของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และผู้สนใจศึกษาค้นคว้าเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ในทางวิชาการต่อไป



(นายชวนะ ไตรมาศ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	(ก)
สารบัญ.....	(ข)

- สรุปสาระสำคัญการสัมมนา โครงการสัมมนา ประเด็นรัฐธรรมนูญ ระหว่างที่ปรึกษา และผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หัวข้อ “สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ” ๑
- สรุปผลการสัมมนา โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญ ระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หัวข้อ “สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ” ๑๐
- เอกสารถอดความการสัมมนาโครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญ ระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หัวข้อ “สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ” และหัวข้อ “สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ” ๑๔
- ประมวลภาพจากการสัมมนา ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓ ๑๖๓

ภาคผนวก

- ก. เอกสารประกอบการสัมมนา..... ๑๖๘
- ข. คำสั่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙๓/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓ เรื่อง “แต่งตั้งคณะทำงานด้านวิชาการ โครงการสัมมนา ประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ๒๕๖

สรุปสาระสำคัญการสัมมนา
โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำ
คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หัวข้อ “สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ”

ระหว่างวันที่ ๑๗ – ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓

ณ คักดีสยาม เลคไซด์ รีสอร์ท (Saksiam Lakeside Resort)

ตำบลขุนศรี อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี

ประเด็นการสัมมนาทางวิชาการ

สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย มีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด”

จากการวิเคราะห์คำสั่งทั้งหมดที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ พบว่า คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยมี ๒ ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

๑. คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ซึ่งเป็นการพิจารณานอกเหนือจากช่องทางหรือหลักเกณฑ์วิธีการหรือเงื่อนไขในการรับคำร้อง ได้แก่

๑.๑ คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙ หรือตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ เดิม เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๗/๒๕๖๒ ศาลได้วินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องกระทำการรณรงค์ ประชุม และเสวนาเพื่อจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกร้องทั้งเจ็ดได้ดำเนินการหรือยุติไปแล้ว ก่อนที่ผู้ร้องจะได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย โดยไม่ปรากฏ

ข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไร ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงมูลกรณีในคดีดังกล่าว เป็นต้น

๑.๒ คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๗/๒๕๖๒ คำสั่งดังกล่าวศาลได้พิจารณาวินิจฉัยไปในเนื้อหาของคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๕ (๑) ด้วย ว่ากรณียังมีได้มีการดำเนินการอื่นใดอันเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงฯ แต่อย่างไร ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับคดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ หรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๘/๒๕๖๓ ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยไปในเนื้อหาของคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ (๒) เช่นเดียวกับคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๗/๒๕๖๒ ว่า กรณีดังกล่าวยังไม่ถือว่า มีลักษณะการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนเป็นการกระทำได้ห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม แต่อย่างไร เป็นต้น

๑.๓ คดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่า การกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ กรณีการถวายสัตย์ปฏิญาณของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ซึ่งศาลเห็นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำทางการเมือง (Political Issue) ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์เฉพาะกับพระมหากษัตริย์ อันอยู่ในความหมายของการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๑) และการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ดังกล่าว

จึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด หรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๖๓ ศาลได้พิจารณาถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เคยวินิจฉัยไปแล้วตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ จำนวน ๑๑ คำสั่งว่า “การชุมนุมของประชาชนเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองเพื่อแสดงเจตนากรณีในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. และไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง และศาลยังได้วินิจฉัยเพิ่มเติมอีกว่า “คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีและผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในแต่ละเหตุการณ์ของการชุมนุม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่” ซึ่งเป็นคดีที่ศาลได้มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว และคำสั่งทั้งสองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีเป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งที่ศาลไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลพิจารณาเฉพาะช่องทางการหรือเงื่อนไขในการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ โดยทั่วไป ถือว่ายังไม่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีแต่อย่างใด

จากสถิติคำร้องตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่คำสั่งที่ ๒/๒๕๖๐ จนถึงคำสั่งที่ ๕๕/๒๕๖๓ วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓ คำสั่งที่ศาลไม่รับคำร้องหรือจำหน่ายคดีในคดีดังกล่าว มีจำนวนประมาณ ๒๓๒ คำสั่ง ศาลได้วินิจฉัยในลักษณะเชิงเนื้อหาว่าเป็นกรณีไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้อง ซึ่งผู้ร้องไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้อีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไปแล้ว จำนวนมากถึง ๑๐๑ คำสั่ง คิดเป็นประมาณร้อยละ ๔๓ ซึ่งมากที่สุดในการณ์ด้วยเหตุทั้งหมด

๑.๔ คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์หรืออิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๑ นอกจากการพิจารณาผู้มีสิทธิยื่นคำร้องแล้ว ศาลยังได้พิจารณาไปถึงว่า กรณียังไม่มีมูลกรณี queแสดงให้เห็นว่า ผู้ร้องจะปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าว จึงยังถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น กรณีจึงเป็นเพียงข้อสงสัย ข้อหาหรือ หรือการคาดการณ์ว่าอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวขึ้น หรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๖๒ ศาลวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องที่ผู้ร้องจะคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ กระทำได้หรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ หรือไม่ นั้น กรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ ซึ่งต้องกระทำหลังจากมีการประกาศผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแล้ว และข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ใช้หน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องเกิดขึ้นแล้ว หรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๑/๒๕๖๓ ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ร้องจะใช้หน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นความผิดมูลฐานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสียก่อน หากมีความผิดที่เกี่ยวข้องอื่นกับความผิดมูลฐานดังกล่าวผู้ร้องจึงจะมีหน้าที่และอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยอันเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้ ... ประกอบกับประเด็นปัญหาที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาดังกล่าวมีประเด็นปัญหาเป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยพิจารณาวินิจฉัยแล้วในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๑ มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี เป็นต้น

๑.๕ คดีที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๒ เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒-๓๓/๒๕๖๓ เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๕ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) หรือไม่ ซึ่งทั้งสองคำสั่งดังกล่าวศาลได้วินิจฉัยแยกต่างจากคำสั่งอื่นที่ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยพิจารณาเฉพาะเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่งเท่านั้น แต่กรณีนี้ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยในทางเนื้อหาของคดีต่อว่า การโต้แย้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่อยู่ในหมวดอื่นที่มีใช้หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ จึงเป็นคำโต้แย้งที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง เป็นต้น

๑.๖ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๖๒ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่า คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๖๙ (๑) (ข) และ (ค) หรือไม่ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญเป็นเพียงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ เท่านั้น มิใช่เป็นการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ซึ่งมีลักษณะการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีหรือเนื้อหาของคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าว นอกเหนือจากการพิจารณาช่องทางหรือผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล เป็นต้น

๒. คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ยังมิได้เป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี เป็นกรณีที่ศาลพิจารณาเฉพาะช่องทางหรือผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยในวัตถุประสงค์ เช่น ยังไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาว่า ร่างกฎหมายหรือกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือยังไม่ได้พิจารณาการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้หรือไม่ หรือยังไม่ได้พิจารณาว่า การกระทำของสมาชิกรัฐสภาได้มีการดำเนินการอื่นใดอันเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองหรือไม่ ที่จะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้นั้นสิ้นสุดลง หรือยังไม่ได้พิจารณาว่ามีลักษณะการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น ทั้งหากศาลพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดีในประเด็นดังกล่าว เห็นว่า เป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีหรือวัตถุประสงค์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิยื่นคำร้องมีการยื่นคำร้องมาถูกต้องตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้ เห็นควรที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อมีคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวต่อไป เพื่อไม่ให้มีประเด็นปัญหาว่า คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันแค่ไหนเพียงใด

ที่ประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันไปในทางเดียวกันว่า ผลผูกพันของคำสั่งศาลนั้น อย่างน้อยย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี ยกตัวอย่างเช่น

๑. เห็นว่า คำสั่งมี ๓ ประเภท คือ ๑) คำสั่งไม่รับคำร้อง ควรใช้ในเชิงที่ไม่ใช่เนื้อหาของคดี เช่น ยื่นมาไม่ถูกช่องทางหรือไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการ ๒) คำสั่งไม่รับคำร้อง ที่เป็นการวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี ควรมีคำสั่งรับคำร้องไว้เพื่อมีคำวินิจฉัย เช่น คดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ (๑) การวินิจฉัยว่ามีลักษณะการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือคดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และ ๓) คำสั่ง

ระหว่างพิจารณา เช่น การส่งอนุญาต หรือรวมพิจารณาคดี ทั้งนี้ คำสั่งทั้ง ๓ รูปแบบดังกล่าวย่อมมีผลอย่างน้อยคือ ผูกพันคู่กรณี

๒. กฎหมายวิธีสบัญญัติและสารบัญญัติแตกต่างกัน ในการพิจารณาคดีว่าเข้ามาถูกช่องทางหรือไม่ และไม่มีการร้องซ้ำ จะออกไปในเชิงไม่เป็นสาระในส่วนคำสั่งที่ไม่รับคำร้อง มีในเชิงเนื้อหาอยู่ที่เชิงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายล้วนๆ ในเชิงข้อเท็จจริง หากศาลวินิจฉัย ย่อมผูกพันเฉพาะคู่กรณีแต่หากมาถูกช่องทาง ควรรับไว้วินิจฉัย

๓. เห็นว่าคำร้องที่เข้ามาจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาก่อนว่าจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ มีประเด็นใดเกี่ยวกับเงื่อนไขที่รับไว้พิจารณาได้หรือไม่ หรือข้อห้ามที่ไม่อาจรับไว้พิจารณารับไว้โดยไม่ได้ลงไว้วินิจฉัยในเนื้อหาคดี ดังนั้น ในชั้นการรับคำร้องไว้พิจารณาจึงควรกำหนดเส้นแบ่งให้ชัดเจน ส่วนผลของคำสั่งไม่รับ ย่อมมีผลต่อคู่กรณีและเป็นเด็ดขาด เพราะอุทธรณ์ไม่ได้ แต่ไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก และกรณีศาลมีคำสั่งไม่รับไว้คำร้องแล้ว ผู้ร้องมีสิทธิที่จะมายื่นได้อีก

๔. กรณีในคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ศาลเคยวางแนวคำวินิจฉัย ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ นอกจากพิจารณาช่องทางแล้ว จะต้องพิจารณามูลกรณี เนื่องจากเป็นกรณียื่นโดยตรงไม่ผ่านพนักงานอัยการ จึงต้องพิจารณามูลกรณีดังกล่าว หากเทียบเคียงในคดีอาญาที่ศาลยุติธรรม คดีอาญาที่อัยการฟ้องศาลไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่หากประชาชนฟ้องเอง ศาลจะต้องไต่สวนมูลฟ้อง ดังนั้น หากประชาชนยื่นคำร้องโดยตรง ศาลอาจจะต้องไต่สวนมูลฟ้องเบื้องต้นก่อนที่จะรับหรือไม่รับคำร้อง เพื่อกลับกรองข้อเท็จจริงเบื้องต้น ว่าคำร้องมีมูลกรณีเบื้องต้น ศาลจึงมีคำสั่งรับคำร้อง ส่วนจะมีมูลกรณีเป็นการล้มล้างหรือไม่ จะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ชัดเจนต่อไป

๕. ที่มาของคำสั่งมี ๒ แบบ คือ ๑. คำสั่งที่มีผลให้เสร็จเด็ดขาดไปในคดี เช่น คำสั่งที่ไม่รับคำร้องหรือจำหน่ายคดี ๒. คำสั่งที่ไม่เสร็จเด็ดขาดในคดีหรือคำสั่งระหว่างพิจารณา เช่น คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ส่วนวิธีการแก้ปัญหาผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ เบื้องต้นโดยพิจารณาว่าคดีใดหากมาถูกช่องทาง ก็รับคำร้องไว้พิจารณาและออกคำวินิจฉัย ส่วนอีกวิธีการคือการแก้ไข

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดบทนิยามให้คำวินิจฉัย รวมถึงคำสั่งที่วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีด้วย เพื่อจะเข้ารูปแบบของการจัดทำคำวินิจฉัย

๖. คำสั่งของศาลมีนัยยะในตัว คำสั่งจะผูกมัดแค่ไหน พิจารณาเป็นรายกรณีไป อาจผูกพันโดยธรรมชาติของเรื่องนั้นๆ บางกรณีอาจไม่ผูกพันถ้าเรื่องนั้นๆ สามารถเข้าใจได้ เช่น ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัย

๗. ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีทั้งคำพิพากษาหรือคำสั่งในการชี้ขาดคดี ถือว่าเสร็จเด็ดขาดไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ ส่วนศาลรัฐธรรมนูญมีระบุในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ว่า คำวินิจฉัยมีผลผูกพันทุกองค์กร ทั้งในเชิงรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังแยกคำวินิจฉัยกับคำสั่งไว้อย่างชัดเจน การแยกสาระน่าจะแยกว่า กรณีใดควรกำหนดเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง เพราะการวินิจฉัยในเนื้อหาโดยกำหนดในรูปแบบของคำสั่ง ทำให้เกิดการโต้แย้งเพราะสงสัยกันว่า คำวินิจฉัยผูกพันทุกองค์กร แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเป็นเพียงคำสั่งก็ตาม แต่เป็นเรื่องสาธารณะ ก็ย่อมมีผลผูกพันองค์กรหรือผู้เกี่ยวข้องนั้น หรือแม้แต่เป็นคำวินิจฉัยเองก็มีผลผูกพันเฉพาะองค์กรนั้นๆ ซึ่งต้องดูข้อเท็จจริงในแต่ละคดีแต่ละบริบท

๘. การให้เหตุผลประกอบในคำสั่งที่ศาลจำต้องลงไปในเนื้อหา อย่างเช่นคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ หากผ่านอัยการสูงสุดตรวจสอบแล้วมีมูลส่งศาลต้องรับไว้พิจารณา ส่วนกรณีที่ไม่ผ่านอัยการ โดยประชาชนจึงยื่นโดยตรงเนื่องจากอัยการไม่พิจารณาภายใน ๑๕ วัน หากคำร้องเห็นชัดเจนว่าคดีไม่มีมูล หากศาลรับไว้เลย จะไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกร้อง ในการต่อสู้คดีที่ต้องใช้เวลายาวนาน ซึ่งการพิจารณาไม่รับคำร้องไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่าไม่มีมูลเป็นการล้มล้างการปกครองแม้จะเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหา แต่ก็เป็น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ที่ต้องเสียหายด้วย หรือกรณีคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ เนื่องจากกระบวนการในรัฐสภาไม่มีกลไกในการตรวจสอบเบื้องต้น ศาลจึงต้องตรวจสอบว่ามีมูลหรือไม่ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี ดังนั้น การพิจารณาของศาลนอกจากพิจารณาตัวบทแล้ว ศาลจะดูบริบทสังคม เหตุการณ์ทางการเมืองประกอบด้วย

๙. ผลของคำสั่งที่ไม่รับไว้พิจารณา ย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี และเป็นเรื่อง เฉพาะคู่กรณี หากคดีศาลเห็นว่าเรื่องใดจะต้องมีการวางหลักและเป็นประโยชน์ ต่อสาธารณะ ควรรับคำร้องไว้พิจารณาเพื่อทำคำวินิจฉัย ดังนั้น คำสั่งย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี ส่วนองค์กรใดจะนำไปใช้หรือไม่ เป็นอีกกรณีหนึ่ง

ข้อสังเกต

(๑) ระหว่างคำสั่งกับคำวินิจฉัยนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ กำหนดไว้แต่เพียงว่า “คำวินิจฉัย” รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าเป็นคำสั่ง แต่ด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดรูปแบบขั้นตอนและวิธีการแยกคำวินิจฉัยและคำสั่ง ออกจากกัน แต่บางคดีเช่นคดีสัมปทานไม่ผูกขาดตัดตอน บางครั้งจะรับไว้จะ ไม่มีประโยชน์ในการวางแนวคำวินิจฉัย แต่เหตุด้วย พรป. กำหนดไว้ กำหนด แยกไว้

(๒) เมื่อพิจารณาในเชิงรูปแบบ กฎหมายกำหนดให้มีการแก้ไขคำสั่งที่มี ข้อผิดพลาดเล็กน้อย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๘ หรือรูปแบบคำสั่งตามมาตรา ๗๗ ในการปิดประกาศ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว คำสั่งย่อมผูกพันคู่กรณี ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับ คำร้องกรณีที่เคยวินิจฉัยไปแล้ว เช่น คดีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่าย หรือคดีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ หุจริตแห่งชาติ ศาลวินิจฉัยจะมีคำสั่งไม่รับคำร้อง แต่หากพิจารณาในเชิงเนื้อหา และหากศาลเห็นว่าเป็นประโยชน์หรือเรื่องที่สำคัญที่จะนำไปสู่มีผลผูกพันทุก องค์กรด้วย ศาลจะรับคำร้องเพื่อกำหนดเป็นคำวินิจฉัย

(๓) การวินิจฉัยรับหรือไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เช่น กรณีวินิจฉัย ไม่รับคำร้องว่าไม่เป็นการกระทำละเมิด หากศาลรับมา จะมีกระบวนการในการ ส่งให้อีกฝ่ายหนึ่ง แต่ของศาลยุติธรรม เมื่อรับไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว หากข้อเท็จจริง ชัดเจน สามารถยกหรือวินิจฉัยได้ทันที ดังนั้น อาจต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อไป



สรุปผลการสัมมนา

โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำ
คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หัวข้อ “สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ”

ระหว่างวันที่ ๑๗ – ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓

ณ ศักดิ์สยาม เลคไซด์ รีสอร์ท (Saksiam Lakeside Resort)

ตำบลขุนศรี อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี

ประเด็นการสัมมนาทางวิชาการ

สถานะของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด

ในการสัมมนาดังกล่าว ที่ประชุมได้ทำความเข้าใจร่วมกันในเบื้องต้นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นเพียง “แนวทาง” ให้แก่รัฐในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวด ๖ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังมีลักษณะที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติหมวด ๕ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับก่อนหน้านี้ใช้ถ้อยคำของแต่ละบทบัญญัติว่า “รัฐต้อง...” ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนมาใช้ถ้อยคำของแต่ละบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า “รัฐพึง...” นอกจากนี้ก็ได้แยกบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ว่ารัฐจะต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้างเอาไว้ในหมวด ๕ “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งใช้ถ้อยคำของแต่ละบทบัญญัติว่า “รัฐต้อง...”

ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติของหมวด ๕ “แผนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐

สำหรับการอภิปรายในประเด็นที่ว่า สถานะของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแผนวนโยบายแห่งรัฐนั้น สามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด นั้น ที่ประชุมมีความเห็นแบ่งได้ออกเป็น ๓ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวด ๖ แผนวนโยบายแห่งรัฐจะสามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาถ้อยคำของบทบัญญัติว่าใช้คำว่า “รัฐต้อง...” หรือคำว่า “รัฐพึง...” เนื่องจากที่ประชุมเห็นว่า คำว่า “รัฐพึง...” นั้น มีความหมายว่า “ควรคำนึงถึง” มิได้เป็นบทบังคับให้รัฐต้องไปดำเนินการในเรื่องนั้นและไม่มีบทลงโทษซึ่งแตกต่างจากคำว่า “รัฐต้อง” ซึ่งมีความหมายในเชิงบังคับที่ชัดเจนว่ารัฐต้องดำเนินการในเรื่องนั้น หากไม่ดำเนินการก็ก่อให้เกิดสิทธิที่จะฟ้องร้องให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องนั้นได้ ดังที่ปรากฏตามบทบัญญัติของหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติ ๖ แผนวนโยบายแห่งรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๖๔ - ๗๘ ใช้ถ้อยคำว่า “รัฐพึง...” แต่มีเพียงบทบัญญัติในมาตรา ๗๕ วรรคสองเท่านั้นที่บัญญัติว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น...” ดังนั้น หากผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบ ดังปรากฏตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๙/๒๕๖๒ ซึ่งเป็นเรื่องของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือมาตรา ๗๕ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การผูกขาดการผลิตบุหรี่ของรัฐถือว่าเป็นการที่รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจอันเป็นการกีดกันในการควบคุมทางเศรษฐกิจ โดยมีความมุ่งหมาย

เนื่องจากบุหรีเป็นสิ่งเสพติด จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องควบคุมมาตรฐาน และก็วินิจฉัยว่ากรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และก็ไม่ถือเป็นกรณีที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงและประโยชน์ส่วนรวม หมายความว่าในกรณีนี้เข้าข้อยกเว้นของมาตรา ๗๕ วรรคสอง จึงมีลักษณะที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้นำเอาบทบัญญัติหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมาใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

แนวทางที่ ๒ ที่ประชุมมีความเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นการร้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือ บทบัญญัติหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียง “ส่วนขยาย” หรือ “ส่วนประกอบ” ที่จะนำมาพิจารณาเพื่อประกอบการวินิจฉัยบทบัญญัติหลักเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น ซึ่งหากมีกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐเพียงอย่างเดียว ที่ประชุมเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าวได้ ดังปรากฏตามแนวคำวินิจฉัยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๖๒ ที่ผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ว่าด้วยสิทธิในการประกอบอาชีพ และมาตรา ๗๕ วรรคสอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวโดยเห็นว่ามาตรา ๔๐ เป็นมาตราหลักในขณะที่มาตรา ๗๕ วรรคสองเป็นมาตราประกอบการพิจารณา

แนวทางที่ ๓ ที่ประชุมเห็นว่า บทบัญญัติหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นเพียงแนวทางให้แก่รัฐในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ไม่ได้มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษหากรัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

ดังกล่าว ตัวอย่างเช่น มาตรา ๗๗ กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในการตรากฎหมาย และกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการตรากฎหมาย กรณีนี้เห็นว่า หากรัฐไม่ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าว ก็ไม่เป็นเหตุที่จะฟ้องร้องให้รัฐต้องดำเนินการได้ แต่กระนั้น หากรัฐดำเนินการตรากฎหมายออกมาโดยอ้างว่าเป็นการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แต่กฎหมายที่ตราออกมานั้นขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ก็เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าวด้วย



เอกสารถอดความการสัมมนา

โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษา
และผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หัวข้อ “สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ” และหัวข้อ
“สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ”

ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๓

ณ คักดีสยาม เลคไซด์ รีสอร์ท (Saksiam Lakeside Resort)

ตำบลขุนศรี อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กราบเรียนท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญ ท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะผู้สนับสนุนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

วันนี้จะเป็นการสัมมนาต่อเนื่องจากคราวที่แล้วในหัวข้อที่มีการเพิ่มเติม มาอีก ๒ หัวข้อ ตามที่ผู้ดำเนินรายการได้กราบเรียนไว้ อย่างไรก็ตามก่อนที่จะเริ่ม การสัมมนา จะขอกราบเรียนเชิญท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญได้กรุณาให้ แนวทางให้โอวาท หรือคำแนะนำตามที่ท่านเห็นสมควร ก่อนที่จะเริ่มอีกครั้งหนึ่ง กราบเรียนเชิญครับ

ท่านวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

เรียนท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ท่านปัญญา อุดชาชน ท่านจิรนิติ หะวานนท์ ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรมและท่านบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ เลขาธิการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และผู้บริหารสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ปรึกษา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะทำงาน ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเพื่อนๆ ข้าราชการ

คราวที่แล้วผมสืมนำท่านบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกส่งมาให้ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งวันนี้ ก็ถือโอกาสแนะนำ เนื่องจากในหลวงท่านได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติหน้าที่ ไปพลางก่อนตามรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะได้มีการเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ เพราะฉะนั้น ท่านก็ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายทุกประการ ก็จะถือโอกาสแนะนำท่านบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ท่านได้รับการคัดเลือกจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเราคงจำได้ว่าเคย คัดเลือกตุลาการมารอบหนึ่งแล้ว ส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งผลปรากฏว่า วุฒิสภาไม่เห็นชอบ สาเหตุเท่าที่เข้าใจคือเนื่องจากว่าคุณสมบัติของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาไม่น้อยกว่า ๕ ปี ในรอบที่แล้วที่มีการคัดเลือกปรากฏว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่มีคุณสมบัติ ครบ ๕ ปี ซึ่งน่าจะมีประมาณ ๒๐ คน ไม่มีผู้ใดประสงค์ที่จะมาทำงานที่ ศาลรัฐธรรมนูญ สาเหตุก็คงเป็นที่รู้กันภายในว่าคือมาอยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญ อาจจะไม่มีความแน่นอนเท่าไร อาจจะมีปัญหาบ้างอะไรบ้าง ในเรื่องแก้ไข รัฐธรรมนูญอะไรต่างๆ เพราะฉะนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด จึง เสนอให้คณะกรรมการสรรหาลดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ในที่สุดก็ลดคุณสมบัติออกมาว่าเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก็เลยคัดเลือกได้ท่านช่างทองเป็นตัวแทนมา แต่ทางวุฒิสภา คงเห็นว่าท่านช่างทองไม่ใช่เป็นตุลาการ ที่เติบโตมาจากตุลาการศาลชั้นต้น แต่ท่านเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับคัดเลือกมาเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด แล้วก็ดำรงตำแหน่ง ๓ ปีพอดี วุฒิสภาอาจจะเห็นว่าประสบการณ์ยังน้อย ในการทำคดีปกครอง จึงน่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่วุฒิสภาไม่ได้ให้ความเห็นชอบ เพราะฉะนั้น ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดจึงจะต้องคัดเลือกตุลาการ ท่านใหม่ส่งมา ปรากฏว่าต้องมีการสอบถามว่าผู้ใดประสงค์ที่จะมาดำรงตำแหน่ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปรากฏว่าทุกคนก็ยังคงกรอกแบบฟอร์มว่า ไม่ประสงค์จะมาเหมือนเดิม รวมทั้งท่านด้วยเมื่อเข้าที่ประชุมใหญ่มันก็จะ เกิดปัญหาเหมือนเดิม คือ ถ้าอย่างนั้นก็ต้องลดคุณสมบัติลงก็อาจจะเกิดปัญหา

ที่วุฒิสภาอีก ท่านก็ชั่งน้ำหนักดูแล้วเห็นว่ามันจะเกิดผลเสียต่อศาลปกครอง ก็เลยมีการเพิกถอนความจำนองที่แสดงไว้ว่าไม่ประสงค์จะมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ก็เพิกถอนออกและก็ได้รับการคัดเลือกมา เพราะฉะนั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีครบ ๙ ท่าน แล้ว

และในวันนี้เราได้รับเกียรติเป็นอย่างยิ่งจากท่านที่ปรึกษา คือ ท่านอาจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ท่านให้เกียรติมาร่วมงาน ซึ่งทุกท่านคงรู้จักที่อยู่แล้ว บางคนอาจจะเป็นลูกศิษย์ของท่านโดยตรง หรือไม่อย่างนั้นก็อย่างน้อยผมเองก็เป็นลูกศิษย์โดยอ่านตำราของท่าน ตำราท่านเขียนไว้เยอะ ต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ สุดท้ายก็ขอขอบคุณคณะทำงานซึ่งได้รวบรวมข้อเท็จจริงทั้งในการสัมมนารอบที่แล้วรวมทั้งรอบนี้ด้วย รายชื่อคณะทำงานอยู่ในหน้าสุดท้าย ท่านช่วยกรุณาด้วย ทุกท่านก็ทุ่มเทในการทำงานและได้รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายอะไรต่างๆ ได้ค่อนข้างดี และต้องขอขอบคุณคณะทำงานในที่นี้ด้วย และขอให้ท่านเลขาธิการ ดำเนินการสัมมนาต่อ

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เป็นที่น่ายินดีที่ในวันนี้ได้รับเกียรติจากท่านอาจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งความคาดหวังของเราก็ปรารถนาที่จะให้ท่านมาร่วมการสัมมนาตั้งแต่วินาทีที่แล้ว แต่เนื่องจากท่านมีภารกิจสำคัญเร่งด่วนที่เลี่ยงไม่ได้ จึงไม่สามารถมาได้

สำหรับในวันนี้ตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้ หัวข้อแรกเป็นเรื่อง “สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีการเปรียบเทียบสถานะของคำสั่งกับสถานะของคำวินิจฉัยและก็มีข้อกฎหมายพูดถึงผลผูกพันเฉพาะในส่วนที่เป็นคำวินิจฉัย จึงมีประเด็นที่ถกเถียงในส่วนของสถานะประเด็นหนึ่งและอีกประเด็นหนึ่งคือการเทียบเคียงสภาพบังคับระหว่างคำวินิจฉัยกับคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญว่าในส่วนของคำสั่งนั้นมีสภาพบังคับในลักษณะใดอย่างไร ถ้าจะมี จะมีแบบไหนอย่างไร จะเหมือนจะต่างจากคำวินิจฉัยอย่างไร

ถ้าเทียบองค์ประกอบของ ๒ ส่วนนี้ ส่วนของคำสั่งที่ไม่มีอยู่ในส่วนขององค์ประกอบคำวินิจฉัย คือ ประเด็นแห่งคดีไม่มีคำโต้แย้ง คำชี้แจงข้อโต้แย้ง ไม่มี ผลของคำวินิจฉัยไม่มี ซึ่งนั่นก็เป็นส่วนต่างขององค์ประกอบ อย่างไรก็ตาม คณะทำงานที่ได้จัดทำเอกสารนี้ได้กำหนดประเด็นอภิปรายในคดีสำคัญไว้ ๗ ประเภท ขอให้ฝ่ายเลขานุการที่จัดทำเอกสาร ได้นำเรียนที่ประชุมเพื่อประกอบการพิจารณาและการอภิปรายต่อไปว่า หลักคิดหลักกฎหมาย หลักพิจารณาที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดประเด็นเกี่ยวกับสถานะผลผูกพันของคำสั่งศาลและคดีที่ยกขึ้นมาเป็นประเด็นอภิปรายในวันนี้ มีที่มาอย่างไร เพื่อประกอบการพิจารณาอภิปรายต่อไป เชิญฝ่ายเลขานุการ

นายสุภัทร แสงประดับ ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕

กราบเรียนท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญ ท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้บริหารสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ที่ปรึกษาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้เข้าร่วมอบรมสัมมนาทุกท่าน กระผม นายสุภัทร แสงประดับ ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕ ในส่วนของประเด็นที่จะเสนอให้ที่ประชุมได้อภิปรายตามที่ท่านเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวนำไปแล้วนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับสถานะของผลผูกพันคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญผลที่ออกมาจะมี ๒ รูปแบบ ก็คือมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือคำสั่งจำหน่ายคดี ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมา เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีก็มีการนำไปใช้อภิปรายหรือแสดงความเห็นในทางวิชาการในหลายรูปแบบด้วยกัน โดยเฉพาะเอกสารที่ได้แจกในวันนี้ คือ คำสั่งที่ ๓๕/๒๕๖๒ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ กรณีของการถวายสัตย์ปฏิญาณของนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันว่า ได้มีการถวายสัตย์ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๑๖๑

คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าลักษณะของการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในทางการเมืองหรือ Political Issues ซึ่งอยู่ในเงื่อนไขที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๑) ก็คือ เป็นการกระทำในทางรัฐบาล หรือภาษาอังกฤษ เรียกว่า Act of government ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ ศาลไม่อาจที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ เนื่องจากว่าเป็นกรณีการตรวจสอบของฝ่ายการเมืองที่ต้องดำเนินการตรวจสอบกันเอง แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งนี้นอกจากจะเป็นการกระทำทางรัฐบาลแล้วยังเป็นเรื่องกรณีเฉพาะที่เกี่ยวกับความผูกพันระหว่างฝ่ายบริหารกับพระมหากษัตริย์ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลใดที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ อันนี้เป็นเนื้อหาของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาวินิจฉัยในเชิงที่เรียกว่านอกจากรูปแบบช่องทางของคำสั่งว่ามาถูกต้องครบถ้วนแล้ว ศาลได้พิจารณาลงเนื้อหาของคดีว่าเป็นลักษณะการกระทำใด จึงไม่เป็นกรณีที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องแต่อย่างใด ซึ่งในฝ่ายการเมืองเองได้นำคำสั่งนี้ไปตีความหรือไปแสดงความเห็น

โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่คำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันองค์กรใด ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งมองในเชิงของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเป็นในเชิงเนื้อหา ในฝ่ายแรกอาจจะมองเป็นในเชิงรูปแบบในตัวถ้อยคำของคำสั่งตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ เท่านั้น แต่ในอีกฝ่ายหนึ่งมองว่าคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญเป็นลักษณะของเชิงเนื้อหาคือว่า ถ้าหากคำสั่งนั้นเป็นการวินิจฉัยนอกจากช่องทางแล้วนั้นแต่เป็นการวินิจฉัยในเชิงของเนื้อหาของคดีไม่ว่าจะเป็นการละเมิดหรือไม่ละเมิด เป็นกรณีของการกระทำนั้น ไม่มีมูลในการล้มล้างการปกครองก็ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่าคดีนั้นไม่สามารถที่จะเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้อีก อย่างน้อยย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในคำสั่งนั้น

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๖๓ และคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๖๓ เป็นคำสั่งที่ได้แจ้งผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านแล้ว ซึ่งเป็นคดีตามมาตรา ๒๑๓

เช่นเดียวกัน ซึ่งคดีนี้มี ๒ เรื่องด้วยกัน กรณีแรกเป็นกรณีที่ทางผู้ร้องยื่นผ่านผู้
ตรวจการแผ่นดิน โดยนายไพบูลย์ นิตติตะวัน เป็นผู้ร้องเรียน กรณีที่ถูกพนักงาน
อัยการฝ่ายคดีพิเศษยื่นฟ้องเป็นคดีในหลายข้อหาด้วยกันเหตุเนื่องจากการ
ชุมนุมเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จนถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นการชุมนุมเกี่ยวกับ
กรณีการไม่ไว้วางใจรัฐบาลในขณะนั้นที่ได้มีการร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม
ซึ่งมีคดีเข้าสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ เกี่ยวกับ
คดีการล้มล้างการปกครอง ซึ่งผู้ร้องเรียนได้อ้างคำสั่งจำนวนประมาณ ๑๑ คำสั่ง
ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยไปแล้วว่า การชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุม
โดยสงบไม่มีมูลกรณีที่เป็นกรณีการล้มล้างการปกครอง ดังนั้น การที่สำนักงานอัยการ
สูงสุดได้มาฟ้องเป็นคดีอาญาในข้อหากบฏและอีกหลายข้อหา ไม่ว่าจะเป็ข้อหา
ยุยงปลุกปั่นต่างๆ อั้งยี่ ซ่องโจร บุกรุกสถานที่ราชการ ทำร้ายร่างกายรวมทั้ง
เกี่ยวกับกฎหมายการเลือกตั้ง ไม่สามารถที่จะมาดำเนินการฟ้องร้องตนได้อีก
หลังจากคำสั่งดังกล่าว ศาลได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว อย่างน้อยย่อมมีผลผูกพันตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ทางผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า
คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในลักษณะที่กล่าวได้ว่าเป็นการวินิจฉัยในเชิง
เนื้อหาแล้วว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมโดยสงบ เป็นการใช้สิทธิในการ
แสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น การที่พนักงาน
อัยการฟ้องเฉพาะในข้อหากบฏตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๓ ถือว่า
เป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงส่ง
เรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะข้อหากบฏตามมาตรา ๑๑๓
ของประมวลกฎหมายอาญาว่า เป็นการสั่งฟ้องโดยมิชอบตามมาตรา ๒๑๓
ส่วนอีกคดีหนึ่งก็มาโดยทางผู้ร้องเรียนคือ นายไพบูลย์ นิตติตะวัน ได้มายื่นต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญในข้อหาที่เหลือ ซึ่งทางผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตีตกไป เข้าสู่การ
พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากนั้นคดีแรกศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามิชอบทางมาถูกต้องผ่าน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนอีกคดีหนึ่งที่ทางผู้ร้องเรียน
ได้ยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีคำขอที่เหลือนั้น ศาลเห็นว่าเพื่อเป็น

ประโยชน์ในการพิจารณาเพื่อให้เป็นกรณีเรื่องเดียวกันที่วินิจฉัยในคราวเดียวกัน จึงรวบรวมไว้พิจารณา ซึ่งผลสุดท้ายแล้ว เมื่อศาลรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ปรากฏว่า เมื่อได้ตรวจสอบในจำนวนคดีที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัย ในกรณีของผู้ร้องเรียนไปแล้วจำนวน ๒ คำสั่ง คือ คำสั่งที่ ๑๑/๒๕๕๗ กับคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๕๗ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ถูกร้องที่ ๓๓ ในขณะนั้น และศาลก็ วินิจฉัยแล้วว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมโดยสงบไม่ได้มีลักษณะเป็นการ ล้มล้างการปกครอง เป็นการแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองโดยทั่วไปกับ เหตุการณ์ไม่ไว้วางใจในการทำงานของรัฐบาลในขณะนั้น จึงไม่มีมูลกรณีเป็น การล้มล้างการปกครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และนอกจากนั้นแล้วจะเห็นว่าในคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๖๓ และคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังได้เน้นย้ำไปอีกว่าคำสั่ง ดังกล่าว ย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องในคำสั่งนั้นในแต่ละ เหตุการณ์นั้นๆ ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับถ้อยคำดังกล่าวแล้ว เปรียบเสมือนใน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ ก็คือคำพิพากษาย่อมผูกพันคู่ความ ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดความชัดเจนว่าคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญกับคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าได้วิเคราะห์จากสถิติคำสั่งต่างๆ ภายใต้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ที่รวบรวมมาทั้งหมด จำนวน ๗ คดีด้วยกัน ปรากฏว่า มีนัย ของคำสั่งออกมา ๒ รูปแบบด้วยกัน รูปแบบแรกก็คือคำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาคดี อีกรูปแบบหนึ่งก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยที่ไม่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ก็คือพิจารณาเฉพาะช่องทางเท่านั้นหรือการทำให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมาย กำหนดไว้ จึงได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ถ้าในส่วนของรายละเอียดที่จากการ วิเคราะห์คำสั่งต่างๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ในคดีแรกอาจจะเห็นได้ชัด จะขออนุญาตยกตัวอย่างข้อเท็จจริงเพื่อจะเป็นประโยชน์ในการอภิปรายของ ผู้เข้าร่วมสัมมนา จะเห็นได้ว่าในคดีแรกเอกสารประกอบการสัมมนาตั้งแต่หน้า ๑๑ เป็นต้นไป จะมีรายละเอียดของข้อเท็จจริงต่างๆ ว่ามีคำสั่งลักษณะใดบ้าง ในคดี

ประเภทใดบ้างที่ศาลมีคำสั่งไม่รับหรือว่าจำหน่ายออกไป และนอกจากนั้นก็จะมีบทสรุปในหน้า ๔๓ ว่า สรุปแล้วคำสั่งในแต่ละประเภทคดีว่ามีคำสั่งในลักษณะเชิงประเภทใดบ้าง ซึ่งในคดีประเภทแรก คดีเกี่ยวกับการล้มล้างการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ ปัจจุบันหรือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ เดิมจะมีคำสั่งอยู่ ๑ คำสั่ง คือ คำสั่งที่ ๕๗/๒๕๖๒ คำสั่งนี้จะเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เทียบเคียงคำสั่งตามแนวเดิมที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไปแล้ว ซึ่งเป็นลักษณะการวินิจฉัยเชิงเนื้อหาคดีว่า กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการรณรงค์ชุมนุมการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กรณีของผู้ถูกร้องได้ยุติไปแล้ว และก็ไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เป็นการใช้สิทธิเป็นการล้มล้างการปกครอง ลักษณะคำสั่งนี้เองก็เหมือนแนวคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ว่าไม่มีมูลกรณีเป็นการล้มล้างการปกครองซึ่งเป็นวินิจฉัยเชิงเนื้อหาคดี หรือในคดีอื่นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ เกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา เช่น คำสั่งที่ ๖๗/๒๕๖๒ จะเห็นได้ว่าศาลได้พิจารณาออกจากราวจะเป็นเรื่องช่องทางแล้ว ศาลได้วินิจฉัยในเชิงเนื้อหาว่ากรณีดังกล่าวเป็นการใช้สถานะตำแหน่งหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการก้าวก่ายแทรกแซงหรือไม่ ซึ่งในทำนองเดียวกันกับคดีเกี่ยวกับตามมาตรา ๔๙ หรือคำสั่งที่ ๔๘/๒๕๖๓ ศาลก็ได้พิจารณาในเชิงเนื้อหาคดี เช่นเดียวกันตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ (๒) ว่ากรณีดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการเป็นผู้ถือหุ้ในบริษัทสัมปทานหรือคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ตรงนี้ก็จะเห็นได้ว่าคำสั่งลักษณะของคดีนี้เป็นการวินิจฉัยในเชิงเนื้อหาเช่นเดียวกัน

คดีประเภทที่ ๓ คดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๓ ที่กล่าวไปแล้วก็มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยในเชิงเนื้อหาคดี และมีคำสั่งที่พิจารณาเฉพาะช่องทางซึ่งไม่ถือว่าเป็นพิจารณาวินิจฉัยในเชิงเนื้อหาคดี แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๓ ที่ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำว่าเป็นการละเมิดหรือไม่ละเมิด ซึ่งเป็นการวินิจฉัยในเชิงเนื้อหาคดี ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับเป็นต้นมา ตั้งแต่คำสั่งที่ ๒/๒๕๖๐ จนถึงคำสั่งที่ ๕๕/๒๕๖๓ ถึงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓ มีสถิติคดีเป็นจำนวนมากที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องหรือจำหน่ายคดีว่า กรณีดังกล่าวไม่เป็นการกระทำละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ร้อง จากจำนวน ๒๓๒ คำสั่ง ปรากฏว่าศาลมีคำสั่งในลักษณะว่าไม่เป็นการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องจำนวนถึง ๑๐๑ คำสั่ง คิดเป็นประมาณร้อยละ ๔๓ จากคำสั่งทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนมากเป็นลำดับที่ ๑ ซึ่งคำสั่งเกี่ยวกับการที่ศาลมีคำวินิจฉัยในเชิงเนื้อหาดังกล่าวเป็นเหตุทำให้ผู้ถูกร้องไม่สามารถที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้อีก หรือคำสั่งประเภทอื่น เช่น คำสั่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ก็จะมีคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๑ ศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่แล้วหรือไม่ ซึ่งเดิมจะมีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยและคำสั่งทั้ง ๒ รูปแบบ ในส่วนตรงนี้เองก็จะเห็นได้ว่า ผลของคำสั่งท้ายที่สุดแล้ว ผู้ที่นำคำสั่งต่างๆ ที่เป็นเหตุที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย มันเป็นประเด็นในทางปฏิบัติของการบังคับใช้ตามคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะถ้าเป็นคำสั่งที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและพิจารณาในเชิงของเนื้อหา คดี อาจจะนำไปใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้องในคำสั่งนั้นได้หรือไม่ ซึ่งในสภาพบังคับแท้จริงแล้ว ตามมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ไม่สามารถนำไปใช้ในบังคับได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากตัวบทรัฐธรรมนูญเองก็ได้เขียนไว้โดยเฉพาะและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้กำหนดวิธีการของคำสั่งและคำวินิจฉัยไว้แตกต่างกันไม่ว่าในเรื่องของการประกาศผลของคำสั่งและคำวินิจฉัยที่มีความแตกต่างกันในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้แต่กรายละเอียดของรูปแบบว่าถ้าเป็นคำสั่งจะต้องดำเนินการอย่างไร คำวินิจฉัยก็ต้องมีการประกาศราชกิจจานุเบกษาเฉพาะ คำวินิจฉัยกลาง แต่ว่าในตัวคำสั่งไม่ต้องให้ปิดประกาศไว้ที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ อย่างนี้เป็นต้น ซึ่งทำให้มองว่าคำสั่งในเชิงรูปแบบไม่รวมถึงตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ แต่ถ้าเป็นคำสั่งในเชิงเนื้อหาจะเป็นไปได้หรือไม่ว่าจะรวมในความหมายของคำว่า คำวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ แม้จะไม่รวม แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วเมื่อ

พิจารณาจากการนำไปใช้ อย่างน้อยเมื่อเทียบกับคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๖๓ และคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๖๓ ทำให้ได้ข้อคิดว่าคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องมีผลผูกพันคู่กรณีและผู้เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ของคำสั่งนั้นๆ ซึ่งในกรณีนี้เอง ถ้าไม่ให้เกิดประเด็นปัญหาในการตีความ เห็นว่า เมื่อคดีรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่เข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ มาถูกตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์วิธีการแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณารับไว้วินิจฉัยเพื่อวินิจฉัยในเชิงเนื้อหาต่อไปว่า คดีนั้นเป็นการกระทำละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องหรือไม่ คดีนั้นเป็นการใช้สถานะตำแหน่งหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการกระทำการในลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงหรือไม่ ซึ่งควรที่จะออกเป็นคำวินิจฉัย หรือว่าคดีนั้นมีลักษณะเป็นการถือหุ้่นสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเป็นการผูกขาดตัดตอนที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการที่จะมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ที่ในทางวิชาการมองว่ามาตรานี้เป็นเฉพาะในเชิงรูปแบบคำวินิจฉัยเท่านั้น จึงนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นให้ที่ประชุมเพื่อได้อภิปราย

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขอสรุปประเด็นที่ทางฝ่ายเลขานุการได้นำเรียนถึงหลักคิด หลักกฎหมาย และหลักพิจารณาที่ได้จากประสบการณ์ในการศึกษาคำวินิจฉัยและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในคดีสำคัญที่ผ่านมา ใน ๗ รูปแบบ ตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้สำหรับการอภิปรายในเช้านี้ ประเด็นหลักก็คือว่า ฝ่ายเลขานุการมองเห็นว่า โดยพื้นฐานคำสั่งของศาลจะมีผลบังคับโดยสภาพ แม้ไม่ใช่โดยกฎหมายอย่าง คำวินิจฉัยที่อ้างถึง มาตรา ๒๑๑ เช่น อย่างน้อยผูกพัน ผู้ร้องไม่อาจนำคดีลักษณะเดียวกันมาฟ้องซ้ำอีก อันที่สองคือผูกพันศาลเองที่จะไม่รับหรือใช้เป็นเกณฑ์ที่จะไม่รับคดีเดิมนั้นมาพิจารณาอีก ที่เห็นโดยสภาพก็จะเป็นแบบนี้ แต่ข้อถกเถียงสำคัญคือ กฎหมายจะมีข้อผูกพันอย่างไร อีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องค้นหาในการสมมนาครั้งนี้ที่น่าจะเป็นเรื่องสำคัญหรือว่าต้องไปค้นให้เจอซึ่งเป็น

ประเด็นที่สำคัญคือว่า ต้องไปค้นให้เจอว่าเหตุผลของศาลในคดีที่มีคำสั่งในทาง
เนื้อหา นั้น เหตุใดศาลจึงไม่วินิจฉัย และออกเป็นคำสั่งแทนคำวินิจฉัย ซึ่งตรงนี้
คิดว่าน่าจะมีเหตุผลบางประการที่ศาลจะต้องพิจารณาในแนวคำสั่งไม่ใช่แนว
คำวินิจฉัย อาจจะเป็นรูปคดีบังคับให้ศาลต้องพิจารณาอย่างนั้นก็ได้ อันนี้ก็เป็นที่
อีกประเด็นหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิจารณาแล้ว ฝ่ายเลขานุการเห็นว่ามันมีจุดก้ำกึ่ง
กันอยู่ กิ่งขางกิ่งค้ำหรือเทา ก็คือว่า คำสั่งเมื่อสั่งโดยพิจารณาลงในเนื้อหาแล้ว
น่าจะใช้เป็นฐานในการบังคับคดี ที่ใช้ตัวสารัตถะของคำสั่งนั้นเป็นฐานในการ
ผูกพันได้ในบางระดับ ซึ่งตรงนี้ก็พอไปพิจารณาในเรื่องของบทเด็ดขาดที่กฎหมาย
บอกว่าต้องเป็นคำวินิจฉัยเท่านั้น ก็ทำให้เกิดความลังเลเช่นกัน จุดนี้ก็คิดว่าสิ่ง
ที่ต้องพิจารณาก็คือว่าเหตุผลของศาลที่ไม่รับวินิจฉัยออกคำสั่งเฉพาะในส่วน
ที่เป็นเนื้อหาเท่านั้น แต่สิ่งที่ทางฝ่ายเลขานุการไปค้นหามาพบว่าคดีที่มีอยู่ใน
เรื่องเดียวกันมีทั้งรูปแบบและเนื้อหา ซึ่งตรงนี้ก็เป็นที่อีกประเด็นหนึ่งที่ต้องค้นหา
เหตุผลความจำเป็นของศาล ซึ่งเป้าหมายที่ทางฝ่ายเลขานุการคาดหวังคือ คดีใด
ก็ตามเมื่อสามารถวินิจฉัยในเนื้อหาได้ก็ไม่ควรตัดไปเป็นคำสั่งก็ให้ต่อไปเป็น
คำวินิจฉัยเลย ตรงนี้ก็เป็นที่จุดที่ทางฝ่ายเลขานุการคาดหวังว่าจะให้มีการพิจารณา
ปรับเกณฑ์ ในการรับหรือไม่รับ โดยใช้เกณฑ์ถ้าเป็นเนื้อหาที่ควรวินิจฉัย ฉะนั้น
ในประเด็นแรกก็จะกำหนดไว้ในเรื่องของคดีตามมาตรา ๔๙ ไม่ทราบทางท่าน
ประธานและท่านตุลาการจะมีข้อพิจารณาหรือให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง
กับมาตรา ๔๙ ก่อนหรือไม่

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พูดสั้นๆ ง่ายๆ คือ ระหว่างคำสั่งกับคำวินิจฉัยนั้น ผลของการผูกพัน
คือถ้าเป็นคำสั่งแน่นอนว่าสำหรับคู่กรณีมันต้องมีผล แต่คำว่ามีผลผูกพันต่อศาล
หรือองค์กรหรืออะไรต่างๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญใช้คำว่าคำวินิจฉัย แต่ถามว่า
ในการทำคำสั่งก็ดีหรือคำวินิจฉัยก็ดีมันก็ต้องมีเหตุผล ซึ่งคือตัวเนื้อหาของ

วินิจฉัยเช่นกัน แต่เนื่องจากว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไปกำหนดเองโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้เลย ว่าเรื่องไหนจะต้องทำเป็นคำสั่ง ใช้แต่คำว่าคำวินิจฉัย ดังนั้นหากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่กำหนดว่า ถ้าไม่รับคำร้องให้ทำเป็นคำสั่ง และยังได้กำหนดว่าวิธีการทำคำวินิจฉัยหรือ การทำคำสั่งให้เกิดความแตกต่างระหว่างคำวินิจฉัยและคำสั่งชัดเจน ดังนั้น เมื่อมีปัญหา ก็จะกล่าวได้ว่านี่เป็นคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่คำวินิจฉัย ไม่ผูกพันรัฐสภา ไม่ผูกพันศาลใดๆ ทั้งสิ้น เพราะไม่ใช่คำวินิจฉัย ซึ่งมาจากหลัก ในส่วนนี้ ซึ่งถ้าสมมติว่าศาลนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่กำหนดเลยทุกอย่าง เช่นว่าหากกรณีศาลไม่รับ คำร้องให้ทำเป็นคำวินิจฉัย จึงมีคำวินิจฉัยไม่รับคำร้อง ซึ่งเหตุผลที่ศาลไม่รับ คำร้องก็คือเป็นคำวินิจฉัย ซึ่งสามารถผูกพันได้ แต่เนื่องจากเราบอกไม่รับเพราะ เป็นคำสั่ง คำสั่งนั้นทำให้เกิดปัญหาขึ้น เพราะตัวของรัฐธรรมนูญเขียนว่าอย่างนั้น จริงๆ แล้วเราได้ออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยแยกเป็นคำสั่งกับคำวินิจฉัย แต่ถ้าเราบอกว่าทุกอย่างทำเป็น คำวินิจฉัยทั้งหมดนั้นมีโอกาสเสียอย่างเดียวคือ เมื่อทำเป็นคำวินิจฉัยแล้ว แม้ศาล ไม่รับทุกคนต้องไปทำความเข้าใจส่วนตน ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยาก ซึ่งจริงๆ ก็ไม่ ยุ่งยาก เพราะว่าเหตุผลที่ไม่รับนั้นเพราะอะไร

ยกตัวอย่างเช่นว่า ทำไมคดีบางคดีทำเป็นคำสั่งโดยไม่รับคำร้องอย่างมี เหตุผลเหมือนคำวินิจฉัย ยกตัวอย่างง่ายๆ คดีทำสัญญาเช่าตลาดการทำเรือ ที่มีการยก แล้วมีเหตุผลเป็นข้อความเราต้องมองก่อนว่าทำไมการไม่รับนั้นเราได้ ให้เหตุผลว่า เนื่องจากสัญญาตัวนี้ไม่มีสัญญาผูกขาดตัดตอน เราจึงไม่รับ เหมือนกลับไปดูในเนื้อหาแล้ว ถ้ามว่าทำไมไม่รับไว้เพื่อไปวินิจฉัยเพื่อจะให้มีการผูกพันเป็นคำวินิจฉัย อย่าลืมว่าสัญญาอะไรจะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือไม่ เป็นสัมปทานหรือไม่ เป็นเรื่องข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องๆ ไป ดังนั้น จะบอกว่ารับมา เพื่อวางหลัก ถ้ามว่ามันจะเกิดประโยชน์หรือไม่ ซึ่งมันก็ไม่เกิดประโยชน์ เกิดประโยชน์เฉพาะตัวสัญญานั้น ยกตัวอย่างง่ายๆ ถ้าเกิดเรารับมาทำคำวินิจฉัย

ถามเลยว่าคดีนั้น ประการแรกเป็นสัญญาของคู่สมรสของรัฐมนตรี ประการที่สองถ้าเรารับมันมีปัญหาต่อไปว่ามันเกี่ยวข้องกับท่านใหม่ เราจะให้เขาหยุดการปฏิบัติหน้าที่ใหม่ ทั้งที่เราเห็นแล้วว่าไอ้มันไม่ใช่สัญญาผูกขาดตัดตอน ไม่ใช่อะไรทั้งสิ้น และเป็นผลกระทบของการทำงานหรือไม่ ซึ่งมองอย่างนี้การออกคำสั่งในเรื่องนี้ เช่นเดียวกัน อะไรก็ตามแต่เรามองว่าให้เราสามารถจับไว้เพื่อจะออกวางแนวนั้น ก็ต้องดูถึงความเป็นไปได้ คืออะไร และความเป็นไปไม่ได้ ดังนั้น ต่อมาระยะหลังนั้น บางอย่างเราคิดว่ามันจับไปได้เราก็จบแม้ว่ามันไม่สามารถไปผูกพันคนอื่นมันก็เป็นเรื่องของข้อเท็จจริงแต่ละคดีไป ถามว่าสัญญาเช่าตลาดคลองเตยกับสัญญาอื่นมันจะเหมือนกันหรือไม่ มันก็ไม่เหมือนกัน ซึ่งก็ต้องไปดูแต่ละสัญญาว่าจะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือไม่ จะเป็นสัมปทานหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องแต่ละเรื่องไป ซึ่งไม่สามารถนำไปผูกพันได้หมด

ดังนั้น บอกว่าควรจะรับไว้ในบางครั้งมันก็ไม่มีประโยชน์ แล้วไม่สามารถที่จะเอาการวินิจฉัยเฉพาะตัวนี้ไปใช้กับคดีอื่นๆ ได้เลย เพราะฉะนั้น การที่เราสามารถตัดได้ก็ตัดเท่านั้นเอง ซึ่งก็มีผลอย่างเดียวกันว่าคดีอื่นไม่ผูกพันในสัญญาตัวนี้ ไม่เกี่ยวถ้าเกิดมีสัญญาอื่น สัญญาที่การทำเรืออาจจะทำอีกตั้งหลายที่ก็ได้ ตลาดอื่นก็ได้ ที่มันอาจจะใช่หรือไม่ใช่มันก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของสัญญาว่าเป็นเชิงพาณิชย์หรือลักษณะผูกขาดตัดตอน ดังนั้น ก็เป็นเหตุผลที่มาที่ไปซึ่งปัญหามันก็เกิดจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญของเราเอง ถามว่าถ้าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่มีเรื่องคำสั่งคือทุกอย่างเป็นคำวินิจฉัยทั้งหมด คือจบ ไม่มีใครมาอ้างว่าเรื่องนี้เป็นคำสั่งเรื่องนี้เป็นคำวินิจฉัย แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างนั้นก็เลยเป็นปัญหาแล้วจะไปผูกพันคนอื่นไม่ได้ หรือว่าเป็นเรื่องคำสั่งไม่ใช่คำวินิจฉัย ถ้าเราจะเอาเป็นอย่างนั้นจะต้องมีลักษณะกว้างๆ หรือไม่ก็ต้องรับไว้เพื่อวางหลักเพื่อให้ผูกพันหน่วยงานอื่น แต่ลักษณะแต่ละสัญญามันไม่ควรที่จะรับมาเพื่อวางแนว เพราะว่าวางไม่ได้ เพราะสัญญาเหมือนกันแต่ในพื้นที่แต่ละพื้นที่อาจจะตีความไม่เหมือนกันได้

ขอย้อนเรื่องที่เราไม่รับตามมาตรา ๔๗ (๒) ที่บอกว่ารัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนต่างๆ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในที่นี้ ถ้าหมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเอง ไม่ควรเขียน แต่จริงๆ ถ้าจะเขียนจะต้อง ใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้” ซึ่งถ้าเขียนแบบนี้จะหมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แน่นอนซึ่งจะเห็นเลยว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เรื่องไหนที่เกี่ยวกับตัวเราเองจะใช้ถ้อยคำว่าฉบับนี้ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่านั้น คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมดซึ่งวันนั้นลืมหุตในจุดนี้ ถ้าเกิดจะเน้นในเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้วางแนวหลักไว้” ก็จะมีหมายถึงเฉพาะตัวนี้ แต่ถ้าไม่มีก็จะหมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ลืมหุตไปแต่จริงๆ ถ้าเอาให้ชัดต้องเขียนแบบนี้

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ปรึกษาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คือ ความจริงถ้าเราเริ่มตั้งแต่หลัก ซึ่งหลักก็คือคำพิพากษาของศาลใดๆ จะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความเท่านั้น เพราะจะเห็นว่าคู่ความสามารถเข้ามาชี้แจงแสดงเหตุผลเพื่อปกป้องตนเองได้ตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่บอกว่า Audi Alteram Partem ต้องฟังทุกฝ่าย คนนอกเขาไม่ได้เข้ามาชี้แจงไม่ได้ดำเนินคดีอะไรด้วย จะให้ผูกกันได้อย่างไร ถ้าเราเริ่มจากหลักนี้ ก็คิดว่าต้องถืออันนี้เป็นหลักที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญผูกพันหน่วยงานทั้งหมด ถึงต้องถือเป็นข้อยกเว้น เพราะว่าที่ต้องเขียนอย่างนั้นเพราะว่า อย่างศาลยุติธรรมพิพากษาว่า กฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญไม่ว่าเป็นศาลอเมริกาหรือศาลชาติใดก็ตามก็ผูกพันเฉพาะคู่ความกฎหมายไม่เล็กเขาจึงต้องให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีผลเป็นการเลือกกฎหมายด้วย แล้วก็

มีผลผูกพันองค์กรต่างๆ ด้วย ซึ่งต้องถือเป็นข้อยกเว้นของหลัก inter partes หรือระหว่างคู่ความ พอถือหลักอย่างนั้นเป็นข้อยกเว้นแล้ว ในส่วนนี้ต่างจากวิธีเขียนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติต่างจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ถ้าเปิดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ ได้เขียนว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง และจะใช้คำนี้ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งตลอด ซึ่งก็แปลว่าไปตามหลักทั่วไปคือ คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะมีผลเฉพาะกับคู่กรณีเท่านั้นตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติคือ Audi Alteram Partem พอมาถึงศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ใช้คำว่า “คำวินิจฉัย” แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ กำหนดไว้ว่าไม่ว่าศาลจะตั้งคณะตุลาการ ๓ ท่านหรือไม่ตั้ง ถ้าศาลไม่รับคำร้องหรือรับคำร้องให้ทำเป็นคำสั่ง นี่คือรูปแบบที่ มาตรา ๔๙ เขียนไว้ มาถึงถึงประเด็นที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ ซึ่งคิดว่าน่าคิด คือการสั่งไม่รับเพราะเหตุว่าไม่มีสิทธิจะยื่นหรือมันยื่นมาผิดช่องทาง สั่งตามมาตรา ๔๙ นั้น ต้องทำเป็นคำสั่งอยู่แล้ว แต่คำถามก็คือว่าที่ส่งไปวินิจฉัยในประเด็นคดีแล้ว แต่คำสั่งไม่รับไปทำเป็นคำสั่งก็เลยเกิดผลประหลาด ความจริงฝ่ายเลขานุการยกมาเยอะ แต่ว่าขาดไปเรื่องหนึ่ง คือคำสั่งไม่รับของกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. กับศาลปกครอง ส่งมาครั้งแรกศาลบอกไม่รับ ชัดอยู่แล้ว จึงส่งมาครั้งที่สอง ศาลก็บอกว่าเป็นอำนาจของ ป.ป.ช. อยู่แล้ว ก็เลยมีคำสั่งไม่รับอีก ซึ่งถ้าส่วนตัวเป็น ป.ป.ช. จะส่งมาครั้งที่สาม และจะแต่งเรื่องข้อเท็จจริงอื่นใหม่ คำถามคือว่า ทำไมเราไม่แยกระหว่างคำสั่งที่ไม่รับเพราะเหตุที่ไม่ใช่ศาลไม่มีอำนาจแต่เพราะเหตุตัวคู่ความไม่มีสิทธิจะยื่น หรือกระบวนการที่ยื่นมาไม่ชอบ แต่ถ้าสั่งไม่รับโดยเนื้อหาอย่างที่ยกตัวอย่าง นำที่จะทำเป็นคำสั่งรับก่อนแล้ววินิจฉัยในท้ายที่สุดว่าเป็นอย่างนั้นอย่างนี้

กรณีของ ป.ป.ช. ยกตัวอย่างเช่น ศาลวินิจฉัยฟันธงเลยว่า คือ พุดง่าย ๆ อ่านคำวินิจฉัยแล้วก็พบว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะไปดูเรื่องที่เป็นเรื่องวินัย ซึ่งมันออกไปนอกอำนาจซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. อันนั้นถ้าสั่งรับ และก็วินิจฉัยเสียว่าเป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่จริง แล้วกรณีนี้ศาลเห็นอย่างนี้ จึงวินิจฉัยอย่างนี้เรื่องก็จบ แต่พอศาลไปสั่งไม่รับแล้วให้เหตุผลในเนื้อด้วยว่า ที่ไม่รับเพราะว่า ป.ป.ช. มีอำนาจอยู่แล้ว จึงคล้อยตามความเห็นของฝ่าย เลขาธิการว่าคำสั่งไม่รับนั้น คือ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญมี ๒ ประเภท แต่ความจริง ต้องเติมประเภทที่ ๓ ด้วย นี่คือคำสั่งเหมือนกับคำสั่งในศาลยุติธรรม คือ คำสั่งระหว่างพิจารณา เช่น คำร้องไม่สมบูรณ์ ศาลอาจจะสั่งให้ไปแก้มาให้สมบูรณ์ คำร้องยื่นมาขอขยายเวลา ศาลอาจจะสั่งไม่ขยายเวลา ซึ่งเหล่านี้ก็ผูกพันคู่ความ อยู่ดีจะไปผูกพันคนนอกได้อย่างไรเพราะเขาไม่ได้เข้ามาดำเนินคดี เพราะฉะนั้น จึงคิดว่าถ้าเรายึดหลักเสียว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นมีผลเฉพาะคู่กรณีแต่จะมีผลผูกพันบุคคลภายนอกก็ต่อเมื่อศาลมีคำวินิจฉัยซึ่งเป็นรูปแบบแล้วก็เนื้อหา ให้บุคคลภายนอกตามมาตรา ๒๑๑ ส่วนคำสั่งควรจะเป็นเรื่องที่ศาลใช้ในเรื่องที่ไม่ใช่เนื้อหา เป็นเรื่องอำนาจเสนอกติ เป็นเรื่องไม่รับด้วยเหตุอื่น เช่น ช่องทาง ไม่ถูกต้อง ก็คิดว่าถ้าอย่างนี้ก็พ้นไปได้

ท่านจิรินิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ท่านเคยอยู่ในศาลฎีกา แล้วศาลรัฐธรรมนูญสั่งศาลฎีกา ท่านบอกว่าสั่งมากก็ไม่ทำเพราะว่าสิ่งที่เราผูกพัน ศาลฎีกาคือคำวินิจฉัย ซึ่งคำสั่งที่สั่งไปที่ศาลฎีกาก็เป็นคำสั่งเรื่องคุ้มครองชั่วคราว คำถามก็คือว่าคุ้มครองชั่วคราวนั้นถ้าเป็นในเรื่องวิธีพิจารณาความแพ่งจะคุ้มครองชั่วคราวคนนอกไม่ได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญในคดีนั้นท่านก็อาจจะนึกว่าท่านสั่งศาล ได้เหมือนกับสั่งคนที่เป็นคู่กรณี ซึ่งตรงนี้ก็กลับไปสู่หลักว่า ถ้าเราถือว่าคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยมันมีผล Inter partes คือเฉพาะคู่กรณี ศาลก็ไม่ควรออกคำสั่งแบบนี้ เพราะถ้าศาลออกคำสั่งแบบนี้ไปที่ศาลฎีกาซึ่งไม่ได้มีส่วนรู้ด้วยเลย ก็ไม่แปลกที่ศาลฎีกาจะไม่ทำตาม ก็เห็นว่าเขาไม่ได้เข้ามาสู่คดี จึงเรียนคิดเร็ว ๆ ในเวลาแค่นี้ แต่ว่าถ้าจะให้ดีต้องทำวิจัยดูว่า คำสั่งทั้งหลายของศาลรัฐธรรมนูญ เยอรมัน ของออสเตรเลีย ของตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส พวกนี้มีผลอย่างไร

ซึ่งผมมีความรู้สึกเบื้องต้นว่าก็จะมีผลอย่างที่เราวินิจฉัยกันว่ามีผลเฉพาะคู่ความ จะไม่มีผลไปถึงองค์กรภายนอก มิฉะนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะกลายเป็นยักษ์ใหญ่ คือ สามารถสั่งรัฐบาลได้อะไรได้ ทั้งๆ ที่ไม่ใช่คดีที่รัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องแต่แรก ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการจะให้เกิดเหตุนี้ขึ้น ขอกราบเรียนเบื้องต้นเท่านี้ แต่ว่าคิดว่าการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกับน่าจะทำให้กระบวนการดำเนินการของศาลต่อไป เรียกว่ามีผลยิ่งขึ้น เช่น คำสั่งที่วินิจฉัยเนื้อหาทั้งหลายถ้าทำเป็น คำวินิจฉัยเสีย อย่างที่ท่านอุดมกล่าวว่า เสียเวลาเขียนคำวินิจฉัยส่วนตน ความจริงผมพยายามเสนอตอนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อยากรู้เสียเหลือเกิน แต่ว่าพลาดไปอาจารย์ปัญญาก็เป็นกรรมาธิการอยู่ด้วยความจริงควรจะใส่ว่า คำวินิจฉัยส่วนตนนั้นในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ท่านเห็นด้วยกับตุลาการท่านอื่นแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องเขียนยาวทำแบบคำพิพากษาของสภาขุนนาง หรือของศาลฎีกาอเมริกาก็ได้ ว่า I am here to the opinions of judge อะไรก็ว่าไป หนึ่งบรรทัดเท่านั้นแล้ว ก็ลงชื่อ ถ้าท่านวรวิทย์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ เขียนคำวินิจฉัยส่วนตนดีมากอยู่แล้ว เรื่องอะไรที่จะต้องมาเขียนซ้ำเขียนซาก ซึ่งถ้าเห็นด้วยกับท่าน ก็บอกว่าข้าพเจ้าเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยส่วนตนท่านวรวิทย์ ลงชื่อก็จบ ไม่วุ่นวาย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้ทำคำวินิจฉัยส่วนตนเพราะเป็นกระบวนการเดียวเท่านั้นที่จะตรวจสอบตุลาการแต่ละท่านได้ จึงบังคับให้ทำคำวินิจฉัยส่วนตนแต่ละคน แต่พอทำไปทำมาคำวินิจฉัยส่วนตนบางคนจะยาวกว่าคำวินิจฉัยกลาง ตอนแรกผมก็อ่านตอนจะสอนหนังสือแต่ตอนหลังผมก็ไม่ค่อยได้อ่านแล้ว เพราะว่าเรียนจริงๆ เลย์ว่าตุลาการในยุคแรกๆ บางท่านเอาหลักรัฐศาสตร์เอาหลักอะไรต่างๆ มาใส่เต็มไปหมด ซึ่งอ่านไปก็เถียงตุลาการไปในใจแล้วมันยาวด้วยก็เลยไม่ได้อ่าน ถ้าธรรมเนียมไม่มีตรงไหนในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญห้ามว่าจะเขียนคำวินิจฉัยส่วนตนสั้นๆ ไม่ได้ น่าจะทำ แต่เพื่อที่จะทำให้อ่านสั้นๆ ทำได้ ต้องทำวิจัยก่อน เอาทุนของศาลรัฐธรรมนูญไปให้ใครก็ได้ไปทำวิจัยเกี่ยวกับคำวินิจฉัยส่วนตนของต่างประเทศ แล้วถ้าผลออกมาตรงกันว่าเขียนสั้นก็ได้ ให้นำเอาสิ่งที่ศึกษามานั้นเผยแพร่ แล้วศาลรัฐธรรมนูญก็ดำเนินการตามที่เขา

ทำกันทั้งโลกแทนที่จะใช้เวลาเมื่อก่อนแบบพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาเป็นหนังสือจากกระดาษ แต่ถ้าวันนี้ลองคิดว่าคำวินิจฉัยส่วนตัวของท่านตุลาการ ๙ ท่านนั้นรวมกันแล้วเป็นราชกิจจานุเบกษาเล่มใหญ่ เพราะว่าหลายท่านก็ลงมืออธิบายข้อเท็จจริงด้วยความเคยชินแบบศาลฎีกาไทย พอศาลฎีกาไทยท่านวางหลักแบบนี้ ศาลปกครองสูงสุดก็มายึดตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็มายึดตาม ถ้าเราไปดูวิธีเขียนคำพิพากษาของศาลในยุโรปไม่เอาศาลอื่นนะ เพราะว่าผมไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเขาจะเขียนสั้นมากแต่รายละเอียดทั้งหมดจะอยู่ในรายงานกระบวนการพิจารณา แต่ตัวคำพิพากษาที่เป็นข้อเท็จจริงเขาจะสรุปข้อเท็จจริงเลยว่า กรณีพิพาทเรื่องนี้ไม่ใช่โจทก์ฟ้องอย่างนี้ จำเลยแก้คำฟ้องอย่างนี้ ทางสืบพยานแบบนี้ ไม่มีเขาจะสรุปเลยว่าข้อเท็จจริงในคดีนี้ ศาลฟังข้อเท็จจริงแล้วฟังได้ว่าสืบบรรทัดแล้วศาลจึงวินิจฉัยว่า ซึ่งของไทยจะไปโทษศาลฎีกาก็ไม่ได้ ตั้งแต่ยุคบรรพชนมาแล้วเราให้ศาลฎีกาตัดสินข้อเท็จจริงได้ แต่ศาลฎีกาฝรั่งนี้ไม่มีศาลไหนตัดสินข้อเท็จจริงได้ พอเราให้ศาลฎีกาตัดสินข้อเท็จจริงได้ จะไม่ให้ศาลฎีกาในอดีตจรรยาข้อเท็จจริงก็ไม่ได้ ไปโทษท่านก็ไม่ถูก ถ้าเขาต้องจรรยาข้อเท็จจริง เพราะว่าในท้ายที่สุดแต่จรรยาข้อเท็จจริงแล้วก็ติดไปถึงฎีกาที่ตัดสินข้อกฎหมายด้วย

คำถามก็คือว่าศาลรัฐธรรมนูญเองนั้น จะปรับวิธีการเขียนคำวินิจฉัยให้เหมือนกับที่เขาเขียนกันในต่างประเทศได้หรือไม่ โดยไม่ต้องมีข้อเท็จจริงยาวเอาแต่เพียงว่าคนนี้ฟ้องว่าอะไรสรุปสั้นๆ โดยเฉพาะคำขอท้ายฟ้อง แล้วก็ศาลฟังข้อเท็จจริงว่ายังไงสั้นๆ แล้วก็ลงข้อกฎหมายเลย ถ้าอย่างนั้นเชื่อว่ากระบวนการที่จะไปอ้างข้อเท็จจริงยาวๆ บางทีบางคำวินิจฉัยก็อ่านข้อเท็จจริงแล้วเหนื่อยเหมือนกัน ก็จะสั้นลงและก็จะอยู่ที่ข้อกฎหมายเท่านั้น จึงขออนุญาตเสนอไปเลยไปถึงวิธีเขียนคำวินิจฉัยกลางและส่วนต้นของคณะตุลาการด้วย

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เพื่อประโยชน์ของการสัมมนา ท่านอาจารย์บวรศักดิ์พิฑูตถึงคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลต่างประเทศ ซึ่งทางฝ่ายเลขานุการที่ได้ไปศึกษามามีบทบัญญัติ

รองรับหรือไม่ในเรื่องสภาพบังคับคือความผูกพันของคำสั่งและคำวินิจฉัย ทั้งสองอย่างมีบทบัญญัติเฉพาะรองรับหรือไม่ที่ไปศึกษามา พอจะให้ข้อมูลในส่วนนี้ได้หรือไม่

นายสุภัทร แสงประดับ ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕

ถ้าตามเอกสารที่คณะทำงานได้ไปศึกษามามีลักษณะเป็น ๒ รูปแบบ เช่นเดียวกัน ในเรื่องของคำวินิจฉัยและคำสั่งในบริบทที่ผลผูกพันของคำวินิจฉัย ก็ผูกพันทุกองค์กร แล้วก็มีการแยกส่วน ลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญไทย ก็คือคำวินิจฉัยกับคำสั่งในเชิงรูปแบบ ซึ่งในรายละเอียดก็เป็นเรื่องที่น่าจะนำไปศึกษาวิจัยตามที่ท่านศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำแนะนำว่าน่าจะมีการนำไปศึกษาวิจัยเรื่องผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคำวินิจฉัยส่วนตนในรูปแบบต่างๆ ของต่างประเทศว่ามีลักษณะอย่างไรบ้าง แต่ในเชิงของรายละเอียดคณะทำงานเนื่องจากว่ามีระยะเวลาจำกัดก็จะได้ข้อมูลเพียงเบื้องต้นว่ามีลักษณะแตกต่างกันในเชิงของคำสั่งและคำวินิจฉัยที่มีผลในลักษณะเดียวกับประเทศไทย ดังที่ได้นำเสนอไว้ตอนต้น ในส่วนที่เป็นลักษณะคำวินิจฉัยโดยเฉพาะศาลวินิจฉัยในเชิงเนื้อหาแล้ว ก็มีลักษณะเป็นผลผูกพันทุกองค์กรแต่ในข้อมูลเบื้องต้นก็จะมีประมาณนี้

ดร.เชวณะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เบื้องต้นถ้าฟังจากฝ่ายศาลที่ท่านอุดมได้ยกบางมุม ก็เห็นว่า แม้จะมีคำสั่งที่พิจารณาในตัวเนื้อหา เหตุที่ศาลไม่รับหรือต้องออกเป็นคำสั่ง ตัวมูลคดีบังคับให้ศาลต้องออกเป็นคำสั่ง ในประเด็นที่พูดถึงมาตรา ๖๓ มีกรณีที่จะต้องพิจารณาค่อนข้างกว้างขวางเหมือนกัน ในหลายมุมที่ศาลเคยมีคำวินิจฉัย

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.จิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จะมีเรื่ององค์คณะอยู่ ๒ ประเภท คือ องค์คณะ ๓ คน และองค์คณะอย่างน้อย ๗ คน ซึ่งในกฎหมายเขียนชัดว่า คำวินิจฉัยต้องเป็นองค์คณะอย่างน้อย ๗ คน ส่วนเรื่องการรับคำร้องหรือไม่รับคำร้อง มีองค์คณะเล็กช่วยพิจารณาก่อนแล้วในที่สุดต้องเอาเข้าองค์คณะทั้ง ๙ คน ให้ช่วยพิจารณาในขั้นที่สองว่าจะรับฟ้องหรือไม่รับฟ้อง ปัญหา คือ ปัญหากฎหมายวิธีสบัญญัติกับกฎหมายสารบัญญัติ จะควบคู่กันไป วิธีสบัญญัติหรือวิธีพิจารณา คือ ประตุเปิดเพื่อจะเข้าไปสู่เนื้อหา ของคดี และต้องผ่านประตุที่เรียกกันว่าเป็นช่องทางว่าจะผ่านประตุเข้าไปได้หรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาก่อน ซึ่งในขั้นรับคำร้องหรือไม่รับคำร้องส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาในวิธีพิจารณา คำร้องที่จะมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ มีหลายช่องทาง ซึ่งแต่ละช่องทางมีประตุเป็นของตัวเอง ก็ต้องพิจารณา ไปตามนั้น ต้องผูกพันคู่ความในคดีว่าเข้ามาถูกช่องทางหรือไม่ เคยสงสัยว่าทำไม ไม่มีในเรื่องร้องซ้ำในกฎหมายเรา กลายเป็นว่าจะต้องไปออกในช่องทางที่ไม่เป็น สาระ แต่ก็ไปออกช่องวิธีพิจารณาคือการมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องได้หรือไม่

เมื่อเข้าสู่เนื้อหา คำวินิจฉัยต้องเข้าสู่เนื้อหาอยู่แล้ว การรับคำร้องหรือไม่รับ คำร้องในบางมีเรื่องของเนื้อหาอยู่บ้าง มีเนื้อหาอยู่ ๒ แบบ คือ เนื้อหาที่เป็น ข้อเท็จจริง และเนื้อหาที่เป็นข้อกฎหมายล้วนๆ เพราะฉะนั้น เนื้อหาที่เป็น ข้อเท็จจริงก็ไม่น่าที่จะผูกพันคนอื่น จะต้องเฉพาะคู่ความ เพราะว่าเป็นเรื่องของ คู่ความ อย่างที่อาจารย์บรรศักดิ์ดีกล่าวว่าเขามีสิทธิที่จะเข้ามาชี้แจง คนอื่นมิได้ เกี่ยวข้อง แต่ในข้อกฎหมายผูกพันทุกองค์กร ถ้าเป็นข้อกฎหมายที่จะต้องวาง หลักอาจจะต้องทำเป็นคำวินิจฉัย เพื่อให้เป็นข้อกฎหมายที่ผูกพันทุกองค์กร ตามที่รัฐธรรมนูญกล่าว ที่บอกว่าผมถูกพาดพิงเพราะว่าในศาลฎีกา ผมเป็นคนสั่ง เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญไปสั่งให้ศาลชั้นต้นงดอ่านคำพิพากษาศาลฎีกา ในคดีนั้น คำสั่งมาเป็นองค์คณะเล็ก ๓ คน คิดว่าไม่ใช่คำวินิจฉัยไม่ผูกพัน เพราะฉะนั้น ต่อจากประเด็นที่อาจารย์บรรศักดิ์ดีพูดไว้ว่า ศาลยุติธรรมได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับ

คู่ความในคดี และอีกอันคือประเด็นเรื่ององค์คณะก็คือถ้าจะให้ผูกพันต้องเป็น องค์คณะที่เต็มองค์คณะ

ดร.ปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่อภิปรายในวันนี้ส่วนหนึ่งก็มีความสำคัญที่จะพัฒนาในหัวข้อที่ว่าด้วยสถานะและผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะให้ความสำคัญถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ แต่แน่นอนที่สุดจะพาดพิงถึงคำวินิจฉัยเพราะมีความสัมพันธ์กันไม่ว่าจะเป็นทั้งด้านรูปแบบหรือเนื้อหา ในส่วนของประเด็นที่ยกขึ้นว่าถ้าจะว่าโดยเคร่งครัดแล้ว โดยเฉพาะเรื่องของคำสั่งแล้วเดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมีหลายส่วนด้วยกันแล้วก็ผลกระทบอย่างไรบ้าง ในส่วนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ว่าอะไรบางอย่างที่ต้องออกเป็นคำสั่งที่จะต้องยึดตามกฎหมายอันนี้มีหลายเรื่องด้วยกัน เช่น ในเรื่องของการออกคำสั่งห้ามบุคคลหรือกลุ่มที่มา ก่อความกระบวนพิจารณาของศาล หรือว่าละเมิดอำนาจศาล อย่างมาตรา ๓๘ เป็นต้น หรือว่าในเรื่องที่มีการพูดถึงคือมาตรา ๔๙ กรณีองค์คณะเล็กที่มีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้อง หรือแม้กระทั่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายคดีกรณี ที่ผู้ร้องตายหรือถอนคำร้อง เป็นต้น ก็ออกเป็นคำสั่ง เว้นแต่ประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา ๕๑ หรือแม้กระทั่งเรื่องของการแก้ไขคำวินิจฉัยที่ผิดพลาดผิดพลาด เล็กๆ น้อยๆ ตามมาตรา ๗๘ ก็ออกเป็นคำสั่ง อันนี้ก็ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพูดถึงตรงนี้แล้ว คำสั่งนี้มีลักษณะโดยโครงสร้างเป็นยังไงก็ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ว่าพวกคำสั่ง ไม่รับคำร้อง หรือที่จำหน่ายคดีต้องมีโครงสร้างองค์ประกอบอะไรบ้าง ความเป็นมา โดยย่อ เหตุผล ความเห็นประกอบ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ตรงนี้ถ้ามาเปรียบเทียบกับโครงสร้างของคำวินิจฉัยที่ปรากฏใน มาตรา ๗๓ ก็จะมีรายละเอียดมากขึ้นไปอีก เช่น ข้ออ้าง คำขอคำโต้แย้ง ประเด็น

สรุปข้อเท็จจริง เหตุผลบทบัญญัติของกฎหมาย คุณลักษณะโครงสร้างคำสั่งจะน้อยกว่าคำวินิจฉัย และที่สำคัญอีกส่วนคือ ในกรณีเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเรื่องของคำสั่งที่ตีตกประกาศไว้ ๑๕ วัน คำวินิจฉัยจะต้องลงประกาศราชกิจจานุเบกษาภายใน ๓๐ วัน ระยะเวลาการตีตกประกาศก็ต่างกัน คำสั่งของศาลก็มีผลภายในวันที่ศาลลงมติ อันนี้ก็เป็นหลักทั่วไปอยู่แล้ว

ส่วนสำคัญที่เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ก็คือในตัวคำสั่งที่ออกไปมีผลผูกพันอะไรบ้าง ซึ่งเราก็มืดก้นมาตลอดว่า ผูกพันคู่กรณีซึ่งก็คือ ผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง หรือผูกพันตัวศาลเอง ซึ่งก็มีความแตกต่างจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องผูกพันกับทุกองค์กร เมื่อเป็นอย่างนี้แล้วตัวคำสั่งที่ออกไปนอกจากรับหรือไม่รับ ช่องทางที่เข้ามาก็มาลงในเนื้อหา พอลงในเนื้อหาออกเป็นคำสั่งก็ไม่ผูกพันองค์กรอื่น เมื่อไม่ผูกพันองค์กรอื่นก็มีปัญหาว่าถ้าคำสั่งออกไปก็ไม่ผูกพันก็ต้องปฏิบัติตาม อันนี้ยึดตามตัวอักษร ปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดขึ้นอย่างไร ก็มีหลายคำสั่งที่ออกไปที่ได้ดำเนินการในส่วนนี้ อย่างเช่น กรณีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ศาลได้ออกเป็นคำสั่งไป คือ ศาลออกคำสั่งไป คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๖๓ อ้างถึงคำสั่งเก่าที่ไม่รับไปแล้วคือ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒-๓/๒๕๖๓ เมื่อไม่รับแล้วก็ต้องไม่รับอีก ก็เป็นคำสั่งออกมาเช่นเดียวกับที่ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวถึงกรณีอำนาจ ป.ป.ช. กับศาลปกครอง ตอนแรกก็ส่งเข้ามาศาลก็มีคำสั่งไม่รับตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๑ ต่อมา ป.ป.ช. มายื่นครั้งที่ ๒ อีกหลังจากกฎหมายออกมาแล้ว ก็มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๑/๒๕๖๓ อ้างถึงคำสั่งเดิมอันแรกที่ไม่รับอยู่แล้วก็มีความชัดเจนอยู่แล้วก็เลยไม่รับอีก ปัญหาที่เกิดขึ้น คือผลผูกพันนั้นผูกพันแค่ไหน ถ้าบอกว่าผูกพันเฉพาะผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง คู่กรณี องค์กรอื่นไม่ผูกพัน พอไม่ผูกพันก็มีการไปเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งก็บอกว่าคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเป็นคำสั่งไม่ใช่คำวินิจฉัยก็ไม่ผูกพันต่อกฤษฎีกาแบบนี้ เป็นต้น การแก้ไขปัญหานี้ก็มีปัญหาเกิดขึ้นซึ่งผมคิดว่าในประเด็นนี้ ถ้าจะมาลงเรื่องของเนื้อหา คิดว่าในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญเองไม่มีอะไรที่จะขัดข้องเลยถ้าจะทำ แน่แน่นอนว่าคำวินิจฉัยก็ต้องเขียนคำวินิจฉัยส่วนตนซึ่งก็เป็นคำวินิจฉัย

ก็ไปได้ในส่วนนี้ เพราะฉะนั้นเห็นว่าในประเด็นของเนื้อหาที่คิดว่าเป็นประโยชน์ และเพื่อนำคำวินิจฉัยไปผูกพันนั้นก็ต้องทำความเข้าใจส่วนตนเพื่อนำไปสู่คำวินิจฉัย ในตรงนั้น ซึ่งก็เห็นด้วยในประเด็นนี้ แต่ว่าเมื่อเป็นคำสั่งออกไปก็มีปัญหาเกิดขึ้น พอสมควร

ที่ยกประเด็นนี้ขึ้นมา ก็อยากจะพัฒนาในเรื่องของตัวคำสั่ง ว่าแค่นั้น เป็นคำสั่ง แค่นั้นเป็นคำวินิจฉัย ในจุดนี้ก็จะ เป็นเวทีที่มีความสำคัญที่จะนำเสนอ ต่อศาล และอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญอย่าง ที่ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ พูดถึงงานวิจัยก็เห็นด้วยอย่างยิ่ง ในส่วนของศาลเอง โดยสำนักงาน จะต้องทำงานวิจัยเรื่องคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญมีผลมากน้อยขนาดไหน ในเรื่องของ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นทางเราได้ทำแล้วโดย ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต เป็นผู้ทำวิจัยให้ในเรื่องของคำวินิจฉัยของศาลว่ามีผลผูกพันอย่างไรบ้าง แต่ตัวคำสั่งยังไม่มี พอพูดถึงประเด็นนี้แล้วก็อยากจะนำเสนอว่าความจริงแล้ว เกี่ยวกับเรื่องของการสัมมนา คณะผู้สนับสนุนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเรื่อง ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและมีประโยชน์อย่างยิ่ง ได้เคยจัดมาแล้ว ๒-๓ ปี ก็ถือว่า มีประโยชน์อย่างยิ่งที่ได้รับความเห็นต่างๆ เพื่อพัฒนาทางด้านในส่วน ของสำนักงานด้วย ในส่วนของศาลด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่างๆ เหล่านี้ พอท่าน อาจารย์บวรศักดิ์พูดถึงเรื่องของการวิจัยคราวที่แล้วก็เลยมีโอกาสดำเนินการกับ ตุลาการหลายๆ ท่านด้วยกัน ในส่วนของผู้สนับสนุนการทำงาน ของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญนั้นทำงานวิจัยศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อย ๑ ชิ้นต่อปี ระดับ ท่านครูบาอาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ความอนุเคราะห์หรือเสียสละเวลา มาช่วยงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเราทำเป็นองค์กรรวม อาจจะตั้ง คณะกรรมการขึ้นมาซึ่งมีหน่วยธุรการอยู่แล้ว ก็คือกลุ่มงานวิจัยและพัฒนากฎหมาย รัฐธรรมนูญของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนในงานธุรการในการพิมพ์ เรื่องของเอกสารตีพิมพ์เผยแพร่ เพราะฉะนั้นก็จะเป็นผลงานของคณะผู้สนับสนุน การทำงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ทำงานวิจัยขึ้นมาปีละเรื่อง ซึ่งจะมี การพิมพ์แล้วก็ส่งไปมหาวิทยาลัยต่างๆ ห้องสมุดต่างๆ ก็เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง คือ สิ่งใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า

ทุกท่านที่เข้ามาช่วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มาช่วยตุลาการแต่ละท่านก็ได้ให้ประโยชน์อย่างยิ่งและเป็นคลังสมองที่สำคัญอย่างยิ่งและคิดว่าจะทำเรื่องนี้ในอนาคต จึงขอถือโอกาสนำเสนอในส่วนนี้

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรียนถามท่านอาจารย์บรรศักดิ์เพื่อให้ความต่อเนื่องในประเด็นที่ฝ่ายเลขานุการหยิบยกขึ้นมาในตอนต้นว่า คดีที่มีรูปคดีให้ต้องวินิจฉัยในเนื้อหาโดยสถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีเงื่อนไขอะไรที่บ่งชี้หรือไม่ว่าถ้าลงเนื้อหาต้องเป็นการวินิจฉัยไม่ใช่คำสั่ง

ศาสตราจารย์กิติติคุณ ดร.บรรศักดิ์ อูวรรณโณ ที่ปรึกษาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จริงๆ เป็นเรื่องปฏิบัติภายใน แต่ว่าเรื่องบางเรื่องนั้นชัดเจนอยู่ โดยเนื้อหาว่าคำสั่งระหว่างพิจารณาทั้งหลายนั้นทำเป็นคำวินิจฉัยไม่ได้อยู่แล้ว เพราะไม่ได้ลงในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี แต่ว่าคำสั่งที่อยากกราบเรียนตามที่ว่าฝ่ายเลขานุการเสนอ ถ้าแยกเป็น ๓ ประเภท คือ หนึ่ง คำสั่งที่เกี่ยวกับระหว่างพิจารณาต้องทำเป็นคำสั่ง อันที่สอง คือ คำสั่งที่เกี่ยวกับช่องทางการนำคดีมาสู่ศาลก็ทำเป็นคำสั่ง แต่ถ้าลงไปวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีน่าจะทำเป็นคำวินิจฉัย

ในอดีตศาลก็เคยมีคำสั่งรับแล้วก็วินิจฉัยในท้ายที่สุดก็คือไม่เป็นไปตามที่ผู้ร้อง คดีคลองด่านเป็นตัวอย่าง เช่น ศาลรับแต่ท้ายที่สุดก็คือ ยก ก็มีให้เห็นอยู่ ถ้าให้ชัดเจนอย่างนี้ลงวินิจฉัยในเนื้อหาแล้วใช้เป็นคำสั่งรับก่อน ไม่ว่าจะรับโดยองค์คณะตุลาการ ๓ ท่าน หรือองค์คณะโดยศาลตามมาตรา ๔๙ ก็เป็นคำสั่งไม่รับ ก็เป็นคำสั่ง ถ้าวางแนวถ้าจะลงเนื้อหาให้รับแล้วเข้ามาวินิจฉัยเนื้อหาตรงนี้มันก็จะชัดเจน อย่างกรณี คุณไพบูลย์ ถ้าศาลบอกว่าช่องทางมาได้แต่ท้ายที่สุดวินิจฉัยก็วินิจฉัยด้วยเหตุผลเดียวกันได้ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าถ้าเป็นอย่างนี้มันก็จะเลี่ยงผลที่ไม่พึงประสงค์ เมื่อคำสั่งของศาลท้ายที่สุดถ้าไม่ใช่คู่กรณีไม่ผูกพัน แต่ก็ยังเป็นคำวินิจฉัยเพราะมันลงในประเด็นแห่งคดีแล้ว เห็นว่า

แบบนี้ แต่ว่าอันนี้ก็แล้วแต่ท่านตุลาการทั้ง ๙ ท่าน เพราะว่าท่านจะเป็นคนวางหลักปฏิบัติต่อไป

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.จิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

อย่าแค่ตุลาการเลย เจ้าหน้าที่ด้วย เพราะตั้งแต่เข้ามาก็ต้องเถียงกับเจ้าหน้าที่ที่อยู่บ่อยๆ เพราะเขาบอกว่าเคยทำแบบนี้ก็ต้องสู้กัน มาสัมมนาก็ดี จะได้รับความเห็นจากหลายๆ แห่ล่ง ที่เถียงกันก็ไม่ได้เถียงกันแบบเอาเป็นเอาตายเป็นการชี้แจงกันไปมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบคำสั่ง คำวินิจฉัย ตัวรูปแบบที่เขียนยึดยาวก็เถียงกันมารอบหนึ่งแล้วต่อไปจะทำได้ไปทำให้กระชับขึ้น

ท่านบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ก็เห็นด้วยว่ากระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลที่กว้างไว้เหมือนกันหมดทุกบทกฎหมายของวิธีพิจารณาว่าพอคำฟ้องเข้ามาหรือคำร้องเข้ามา ก็เริ่มจากการตรวจก่อนว่ารับได้หรือไม่ได้กระบวนการแรก เพราะฉะนั้นประเด็นหรือการพิจารณาเรื่องนี้ว่ารับหรือไม่รับ มีประเด็นเดียวว่าเข้าเงื่อนไขที่จะรับหรือไม่รับ ยังไม่เกี่ยวอะไรกับเนื้อหาคดีอย่างที่ท่านอาจารย์บรรจงศักดิ์ว่า ถ้าเรายังไม่รับจะไปดูเนื้อหาได้อย่างไร เพราะยังไม่รู้เลยว่ารับหรือไม่รับคำร้องอันนั้น ก็มีแค่ประเด็นเดียวว่าเข้าเงื่อนไขที่รับได้หรือไม่ มาตราอะไร หรือข้อห้ามที่ต้องห้ามว่าไม่รับไว้เมื่อไม่รับไว้ก็จบเลย ไม่มีการวินิจฉัยเนื้อหา ซึ่งมีสังเกตว่าความสับสนนี้เข้าใจว่าที่เขียนเพื่ออธิบายว่าเราไม่รับเพราะเหตุผลด้วยอย่างนั้นอย่างนี้ แต่บางทีบางข้อความ บางช่วง บางตอนเหมือนกับว่าไปพูดถึงเนื้อหาคดีบางส่วน โดยเจตนาจะอธิบายให้เข้าใจว่าอะไรเป็นอะไร แต่ว่าบุคคลทั่วไปอ่านแล้วก็เหมือนกับว่าเป็นการวินิจฉัยคดี เขาก็ไปตีความกันต่อไปอีกว่าแล้วตกลงบังคับได้หรือไม่ จึงเกิดปัญหาขึ้นมา แต่ถ้าเราเดินตามกระบวนการที่ชัดเจนแล้วว่า ทุกคำร้องเข้ามาประเด็นแรก คือ รับได้หรือไม่ได้ก่อน ถ้ารับไม่ได้ก็จบแค่นั้น แต่เราจะอธิบายให้เข้าใจว่ารับไม่ได้เพราะอะไร เพราะตามเงื่อนไขว่าไม่เข้าเงื่อนไขอย่างไร

แต่ถ้าอธิบายเยอะเกินไปบางทีก็ไปพันกับเรื่องเนื้อหาคดี ก็ทำให้เกิดความสับสนให้คนทั่วไปที่ไม่เข้าใจเจตนาที่เราเขียน ถ้าขีดเส้นแบ่งอย่างนี้ก็จะชัดเจนขึ้นว่าเงื่อนไขการรับหรือไม่รับเป็นหลัก แล้วก็อธิบายว่ามันรับไม่ได้เพราะอะไร อย่างนั้นอย่างนี้ เข้าหรือไม่เข้า ตรงมาตราไหนอย่างไร ก็น่าจะเข้าใจ จนผลของคำสั่งที่ว่ารับหรือไม่รับ คำสั่งรับก็ไม่มีประเด็นอะไร แต่คำสั่งรับก็ต้องมีผล เพราะว่าเป็นคำสั่งของศาล คำสั่งศาลก็ต้องมีผลต่อคู่กรณี คือ มีผลว่าตามที่เขียนไว้เด็ดขาด เพราะไปอุทธรณ์ฎีกาที่ไหนไม่ได้อีกแล้ว ส่วนจะไปผูกพันคนนอกคดีหรือไม่ ก็มองว่าไม่มีผลไปผูกพันอย่างนั้น เป็นเพียงการสั่งว่ารับหรือไม่รับคำสั่งของคนนั้นคนนี้ คงไม่มีผลไปบอกคนอื่นก็ไม่ได้ ก็ได้เป็นเพียงแนวว่าถ้าใครคิดที่จะร้องเรื่องที่เป็นแนวข้อเท็จจริงแบบนี้อีก ศาลก็คงจะมีเหตุผลมีผลไปแล้วว่าไม่รับเพราะอะไร ซึ่งเขาก็จะได้แนวว่าจะยื่นหรือไม่ยื่นเพราะถ้ายื่นมาศาลก็จะไม่รับอีก แต่ว่าเขาก็ยังมีสิทธิมายื่นเพราะไม่ได้มีผลบังคับให้เขามายื่นไม่ได้ แต่ยื่นมาศาลก็มีหน้าที่ส่งออกไปอีก

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เริ่มเห็นมุมมองของฝ่ายศาลก็ค่อนข้างจะเป็นรูปธรรมขึ้น ทั้งในเรื่องของประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องของตัวบุคคลและก็ในเรื่องของกฎหมายวิธีพิจารณาด้วย มีบางประเด็นที่อยากจะให้อภิปรายกันในเรื่องที่ว่าฝ่ายเลขานุการได้ยกขึ้นมาในมาตรา ๔๙ ซึ่งมีแง่มุมต่างๆ ที่ฝ่ายเลขานุการได้หยิบยกขึ้นมาไม่ว่าเป็นความเห็นการให้เหตุผลหรือคำอธิบายก็ตาม ถือว่าเป็นประโยชน์ในการสัมมนาในครั้งนี้ เพื่อฝ่ายเลขานุการจะได้นำไปประมวลเป็นเอกสารเพื่อจะประกอบการใช้ประโยชน์ในงานคดีของศาลต่อไป ไม่ทราบว่าท่านใดจะมีข้อพิจารณาในเรื่องนี้เพิ่มเติมหรือไม่ แต่ว่าเบื้องต้นที่เราอยากได้อาจารย์บรรดักดี มาช่วยเรา ท่านได้ช่วยเปิดและขยายขอบฟ้าความคิดในทางวิชาการกว้างขวางมากก็อยากให้ท่านช่วยขยายความต่ออีกสักรอบ

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ปรึกษาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ขออนุญาตพูดหัวข้อซึ่งจะพูดกันตอนบ่าย คือ เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่บอกว่าจะมีผลทางกฎหมายแค่ไหน ทางรัฐธรรมนูญแค่ไหน ลองค้นดูปรากฏว่า รัฐธรรมนูญแรกของโลกที่เขียนเรื่องนี้คือ รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ กว่าๆ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ แล้วต่อมาธรรมนูญอินเดียก็มาเขียน แล้วอาจารย์หยุด แสงอุทัย ท่านก็นำเอามาใส่ในรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งทันสมัยมาก ในตอนนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ แล้วเขียนก็แบบอาจารย์หยุดมาเรียกว่า “ฟัง” แล้วมีบทมาตราแรกจะบอกว่าบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ เขียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๔ พอปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ตัวบทบัญญัติเริ่มเปลี่ยน มีการตัดคำว่า “ไม่ให้ฟ้อง ห้ามมิให้ฟ้องร้องรัฐ” ออก อันนี้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น เปลี่ยนสองเรื่องใหญ่ๆ คือ เรื่องที่ ๑ เปลี่ยนจากคำว่า “ฟัง” เป็น “ต้อง” เรื่องที่ ๒ ก็คือ กำหนดตกลงไว้ในมาตรา ๘๘ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตัดคำว่า “ไม่ให้ฟ้อง ห้ามมิให้ฟ้องร้องรัฐ” ออก ที่นี้ก็กำหนดตกลงไว้เพื่อให้ใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อันที่ ๑ คุณแถลงนโยบาย คุณต้องบอกว่าคุณจะดำเนินการไหนให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แล้วก็ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคเสนอสภาปีละครั้ง อันที่ ๒ ให้มีสภาเศรษฐกิจและสังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่นี้พอมาปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ยึดแบบเดียวกับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จนกระทั่งเกิดปัญหาเรื่องสภาที่ปรึกษามีการสรรหาแล้วฟ้องกันไปฟ้องกันมา จนกระทั่งคุณปารณไปบอก คสช. ว่าเลิกเถอะ แก่เป็นจำเลยอยู่ ๗๐ กว่าคดี ซึ่งมีการวิงกัน ซื่อเสียงกันสารพัด คสช. ก็เลยยกเลิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจฯ ไป แต่การบังคับให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายว่าจะทำอะไรตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังอยู่ ก็ต้องรายงาน

ปีละครั้งก็ยังคงอยู่ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๖๐ อาจารย์มีชัยก็กลับไปเป็นแบบเดิม กลับไปเหมือนก่อน ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้คำว่า “ฟัง” แต่ว่าเขียนมาตรา ๖๔ ไม่เหมือนกับที่ผ่านมา บอกว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ประโยคต่อไปที่ว่า “และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ตัดออก เพราะฉะนั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงย้อนยุคกลับไปใช้เหมือนปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ก่อนหน้านั้น คือ “ฟัง” แล้วตัดกลไกอื่นออกหมดเลย คณะรัฐมนตรีไม่ต้องแถลงนโยบายว่าจะทำอะไรตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแถลงรายปีก็ไม่มี คำถามก็คือว่า วันนี้ศาลวินิจฉัยแล้ว ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญบอกว่าหมวดนี้เป็นเรื่องที่เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ท่านวินิจฉัยตามมาตรา ๗๗ ใช่หรือไม่ ซึ่งก็คิดว่ามันก็เป็นไปตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ แต่ที่จะตั้งข้อสังเกตคือว่า ที่ศาลวางหลักก็ดี แต่ว่าถ้าถ้อยคำในบทบัญญัติมันแสดงให้เห็นชัดว่าเป็นบทบังคับโดยเฉพาะมาตรา ๗๕ วรรคสอง มันไม่ใช่คำว่า “ฟัง” แต่กลับไปใช้คำว่า “ต้อง” เลยว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือจัดบริการสาธารณะ” เท่าที่ตรวจสอบดูทั้งหมดนั้น มีคำว่า “ต้อง” อยู่ทีเดียว ถ้าให้ผมตีความกราบเรียนเสนอว่าต้องตีความว่าเป็นบทบังคับ เพียงแต่ไม่ได้อยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐเท่านั้น มาอยู่ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐแทน

แล้วจริงๆ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ตีความอย่างนี้มาตลอด เคยเกิดเหตุ ๒ ที่ ที่อยากกราบเรียนเป็นตัวอย่างเข้าคณะอาจารย์มีชัย เรื่องหนึ่งคือเรื่องที่แหลมฉบัง เทศบาลตำบลแหลมฉบังได้รับเลือกตั้งก็อยากจะทำเคเบิลทีวีฟรีให้กับทุกบ้านในเขต ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีก็เปิดกฎหมายเทศบาลดูก็รู้สึกว่ามันน่าจะมีความจำเป็นจึงส่งไปที่คณะกรรมการกฤษฎีกา กฤษฎีกาก็อาศัยมาตรา ๗๕ วรรคสองบอกว่า ในเวลานั้นมีเคเบิลทีวี มีฟรีทีวีอยู่เยอะ มีเคเบิลทีวีที่จ่ายเงินอยู่หลายเจ้าเลย การที่เทศบาลไปทำเคเบิลทีวีให้ฟรีนั้นเป็นการประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน จึงต้องห้าม เทศบาลแหลมฉบังจึงยกเลิกโครงการนี้ไป มหาดไทยไม่ให้ทำ

และก็มีอีกเรื่องหนึ่งที่แม่สอด เทศบาลตำบลแม่สอดเหมือนกันก็จะทำเคเบิลทีวี ดาวเทียมให้คนในเขตเทศบาลราคาถูก ผู้ว่าราชการจังหวัดตากเห็นความเห็นของ กฤษฎีกาเรื่องแหลมฉับ ก็เลยบอกว่าทำไม่ได้ เรื่องก็ส่งไปที่กฤษฎีกา แต่ข้อหาหรือ อันที่สองที่กฤษฎีกาบอกว่าจากคำชี้แจงนั้น เทศบาลก็ต้องทำอันนี้ เพราะว่ามัน อยู่ในพื้นที่ภูเขา บางที่ไม่มีสัญญาณเลยที่จะรับได้ทั้งฟรีทีวี ทั้งเคเบิลทีวี และถ้าจะ เอาทางเดียวก็คือว่าไปซื้อจานแพงๆ มาติดตั้งจากดาวเทียมเทศบาลก็คิดว่าเขา ควรจะให้บริการตรงนี้ เมื่อทำให้คนหลังเขาแล้ว ก็ทำให้คนหลังเขาอย่างเดียว ไม่ได้ ต้องทำทั้งหมด กฤษฎีกาก็วินิจฉัยส่งมาว่าอันนี้เป็นสิทธิในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารของประชาชนไม่ใช่เรื่องแข่งขันเพราะฉะนั้นทำได้

ที่กราบเรียนตรงนี้ก็เพราะว่าคิดว่าหมวดนโยบายแห่งรัฐ ประเด็นที่ว่า ฟ้องได้หรือไม่ได้ก็เรื่องหนึ่ง แต่ประเด็นที่ว่า เป็นบทบังคับหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่อง แล้วผมคิดว่าถ้อยคำถ้าเราดูวิวัฒนาการตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มาจนถึงวันนี้ ถ้อยคำจะเป็นเครื่องชี้ ถ้ามาตรา ๗๕ วรรคสอง ผมค่อนข้างจะเห็นว่าเป็นบทบังคับ นี่คือบทบังคับในตัวของเนื้อหาของนโยบายเอง ที่นี้ประเภทที่ ๒ ที่เป็น บทบังคับ คือมาตรา ๗๗ ที่ศาลวินิจฉัยไปแล้วว่าเมื่อเป็นเรื่อง “พึง” ก็เป็นเรื่องว่า ควรจะทำแต่ถ้าไม่ทำก็ไม่มีการลงโทษ บัดนี้มีการลงโทษแล้ว มีพระราชบัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย ซึ่งท่านจิรินิติตอนอยู่ศาลฎีกาได้รับมอบหมายให้เป็นคนร่างระเบียบ ที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๒๒ บทลงโทษมีแล้ว เพราะฉะนั้น มาตรา ๗๗ ที่ศาลบอกว่าตัวรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับ เป็นเรื่องที่ “พึง” เท่านั้น วันนี้ไปอีกก้าวหนึ่งแล้ว คือถึงแม้เป็น “พึง” ในรัฐธรรมนูญ แต่มี พระราชบัญญัติกำหนดวิธีการให้ทำ ที่นี้ถ้าไม่ทำตามพระราชบัญญัตินั้น ก็ จะเข้าไปสู่หัวใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันนี้ไม่เข้าแต่ อาจจะเป็นหัวใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งกราบเรียนเอาไว้ เผื่อที่ว่าถ้ามีเรื่อง มาตรา ๗๗ ต้องดูทั้งตัวรัฐธรรมนูญและตัวพระราชบัญญัติ คงจะดูแต่ตัวรัฐธรรมนูญอย่างเดียวไม่ได้ เพราะถ้าเป็นอย่างนี้ก็จะมีแต่ตัว รัฐธรรมนูญเองที่มีทั้งบท “ต้อง” และบท “พึง” มีตัวพระราชบัญญัติ นั้น อาจจะ ขยายในสิ่งที่ เป็น “พึง” ในรัฐธรรมนูญให้เป็น “ต้อง” ในพระราชบัญญัติ

กราบเรียนเสนอไว้เพื่อตอนบ่าย ตอนบ่ายมีประชุมที่สถาบันพระปกเกล้าตอนบ่ายโมง ขออนุญาตท่านเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนำเรื่องอนาคตมาพูดก่อนเพราะไม่ได้ยู่ตอนบ่าย

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ขออนุญาตเรียนถามว่า ตัวร่างรัฐธรรมนูญของอาจารย์บวรศักดิ์ตอนที่สภาไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ได้วางเรื่องแนวนโยบายของรัฐไว้อย่างไร

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ปรึกษาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เหมือนในปี พ.ศ. ๒๕๔๐

ดร.ปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ขอความเห็นสั้นๆ จากท่านอาจารย์บวรศักดิ์ สอดคล้องกับในเหตุการณ์ปัจจุบัน ซึ่งอาจจะต้องทำการวิจัยในอนาคตที่มีวาทกรรมกล่าวว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน กล่าวคือ ๑. จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับประชาชนหรือไม่ ๒. ถ้าเชื่อมโยงจะเชื่อมโยงอย่างไร ซึ่งดูจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาอย่างกรณีท่านที่มาจากศาลกฤษฎีกา รับทราบ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้ความเห็นชอบเปลี่ยนจาก “รับทราบ” เป็น “เห็นชอบ” แค่นี้ถือว่าเพียงพอหรือไม่อย่างไร

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ปรึกษาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จริงๆ ตอนเขียนเรื่องศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น หัวข้อหนึ่งที่เป็นเหตุผลทำให้ปรับตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ก็คือตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีความเชื่อมโยงอะไรกับประชาชน ความเชื่อมโยงกับประชาชนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ วางไว้สำหรับศาลรัฐธรรมนูญมี ๒ กลไก กลไกที่ ๑ กระบวนการ

สรรหาและกระบวนการให้ความเห็นชอบผ่านทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรนั้นส่งตัวผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกเข้ามาเป็นกรรมการทั้งฝ่าย รัฐบาลและฝ่ายค้าน ซึ่งกลไกนี้รัฐบาลคุณชวน หลีกภัย ถึงจะมีเสียงข้างมาก แต่ว่ารัฐบาลไม่เอาไปทั้งหมด รัฐบาลจะให้ฝ่ายค้านได้ ๑ เก้าอี้ แต่พอมารัฐบาล ทักษิณก็นำฝ่ายที่ไม่ใช่รัฐบาล แต่ว่าเป็นฝ่ายพรรคการเมืองที่มีสองสามคน แล้วก็ ขอดูให้เข้ามาเป็น อันที่ ๒ คือ วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นคนให้ความเห็นชอบ อันนี้คือความเชื่อมโยงอันที่ ๑ ความเชื่อมโยงอันที่ ๒ คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในอดีตถูกถอดถอนได้ โดยวุฒิสภาและโดยการยื่น คำร้องของประชาชน พอมาปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ยังคงหลักเดิมอยู่ แต่ว่าไปตัดตัวแทน พรรคการเมืองในกรรมการสรรหาออก เหลือแต่ผู้นำฝ่ายค้านกับประธาน สภาผู้แทนราษฎรก็ยังรับได้ อธิบายได้ว่ายังมีความเชื่อมโยง แล้วก็ยังมีถอดถอน แต่มา ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้นตัดหมดเลย ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปตัดเรื่องถอดถอนทิ้ง จะดำเนินการกับศาลรัฐธรรมนูญวันนี้ก็ต้องดำเนินในศาลฎีกาแผนกคดีอาญา เท่านั้น และวันนี้ก็เสี่ยงว่าพอศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่บอกว่าฟ้อง ปปช. และ องค์กรอิสระในศาลคดีทุจริตขั้นต้นได้ ก็แปลว่าตุลาการ ๙ ท่าน ก็มีสิทธิจะโดน ขึ้นต้นเหมือนกัน ซึ่งในตอนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้นชัดมากกว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นตรงกันว่าถ้ายอมให้ไปฟ้องในศาลขั้นต้น ได้แล้วไซ้ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระไม่ต้องทำหน้าที่ เพราะว่าจะถูกฟ้อง โดยคนที่ถูกตรวจสอบแล้วดำเนินคดีกันอยู่ ขอประทานโทษ ๑๐ ปี อาจจะมีถึง เพราะแต่ละศาลนั้นปีสองปี พอรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ถอดออก คือ กรรมการ สรรหาที่มีแต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปคนเดียวกับผู้นำฝ่ายค้าน แล้ววุฒิสภาก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เป็นวุฒิสภาที่ คสช. เลือก แล้วก็ถอดการ ถอดถอนออก เขาก็บอกแล้วว่าท่านไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ถ้าเป็นไปได้ ผมคิดว่าตัวแบบของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ น่าจะอธิบาย ได้มากกว่าตัวแบบของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เพราะตัวแบบของปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้นเชื่อมโยงได้ทางเดียวคือ ตอนได้มา แบบต่างๆ คือ มีประธานสภาผู้แทนราษฎร อยู่คนหนึ่ง มีผู้นำฝ่ายค้านอยู่คนหนึ่งนอกนั้นเป็นศาลก็บงครอิสระทั้งหมด วุฒิสภาเองก็จะมีปัญหาว่าในบทเฉพาะกาล ๒๐๐ คน มาจาก คสช. ๕๐ คน

เลือกกันเอง แต่ผลสุดท้ายก็ต้องเลือกมาให้ คสช. เลือกอีก เขาก็บอกว่าไม่ใช่ประชาชนหรอก ก็ไม่รู้จะไปเถียงเขาอย่างไร ก็ผ่านประชามติ เชื่อมโยงตัวบทบัญญัติ แต่ว่าการรับรองรัฐธรรมนูญเขาไม่ได้รับรองกระบวนการได้มาทั้งหมดแต่ละครั้งผ่านประชามติวันนี้ก็มีคนอธิบายแล้ว ผมก็บอกว่ามากไปหน่อย อธิบายบอกว่าที่ผ่านประชามติเขาไม่ได้อยากได้รัฐธรรมนูญ แต่อยากให้เลือกตั้งเร็ว เพราะอยากให้ คสช. พ้นหน้าที่ คนพูดได้ทั้งนั้น ก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่ง แต่วามันก็คือมติรับรัฐธรรมนูญ

เพราะฉะนั้นก็ทราบเรียนว่า ถ้าจะต้องมีการเขียนรัฐธรรมนูญอีก ตัวแบบของ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ของ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ อาจจะต้องมาปิดฝุ่น เพราะถ้าไปดูศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน Bundestag ตั้งมาครั้งหนึ่ง ในฝรั่งเศสก็ประธานาธิบดี ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผมเข้าใจว่าจะต้องมาแบบนี้ นายปิยบุตรเขาเสนอชัดเจนว่าเหมือนฝรั่งเศสที่บอกว่าให้นายกรัฐมนตรีตั้ง ๓ คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ๓ คน ประธานวุฒิสภาผู้แทนราษฎร ๓ คน ซึ่งผมก็ไม่แน่ใจว่าจะเชื่อมโยงกับประชาชนได้อย่างไร ลองไปเอาข้อเสนอเดิมเขามาดูก็อาจจะอธิบายได้ว่า เชื่อมโยงกับประชาชนคนหนึ่งโดยตรง วันนี้ถ้าโดยโครงสร้างของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็เป็นส่วนน้อยถูกใหม่ ประธานวุฒิสภาก็ไม่ยอมรับว่ามาจากประชาชน นายกรัฐมนตรีก็ไม่ใช่คนที่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรง ข้อเสนอของเขาเองวันนี้ผมไม่ทราบว่าเขาเปลี่ยนหรือยัง เขาเสนอตอนเขาเป็นนิติราษฎร แต่วันนี้ไม่รู้เปลี่ยนจุดยืนหรือยัง ซึ่งเข้าใจว่าเปลี่ยนก็คือให้ยุบศาล

ดร.เชวณะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

จากเวลาที่จำกัดในช่วงเช้านี้แต่จะมาต่อกันรอบบ่ายแล้วก็พรุ่งนี้ในประเด็นนี้ผมเองก็อยากมีความเห็นเหมือนกันว่า ถ้าศาลไปยึดโยงประชาชนศาลก็ไม่ต่างจากองค์กรการเมือง ตรงนี้ก็เป็นอีกประเด็นที่ต้องคิดเหมือนกัน ไม่ใช่ว่าจะต้องยึดโยงเหมือนกันหมดทุกองค์กร ขอกราบขอบพระคุณครับขอปิดช่วงนี้ก่อนครับ

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขออภิปรายต่อเนื่องกับในประเด็นช่วงเช้า เรื่อง สถานะของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่เราเคยผ่านประสบการณ์หรือมีนัยที่เราต้องพิจารณาในหัวข้อนี้อีกประการหนึ่ง ที่ผมประสบด้วยตัวเอง คือ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ มีทั้งด้านบวกและด้านลบ ซึ่งในคำสั่งนั้นได้เห็นความศักดิ์สิทธิ์ของคำสั่งอยู่เหมือนกัน คือ ฝ่ายการเมืองฝ่ายหนึ่งนั้นไม่ยอมอภิปรายต่อเนื่องเกรงว่าจะเป็นการขัดคำสั่งศาล ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งนั้นก็บอกว่าถ้าไม่ใช่คำวินิจฉัยเสียแล้วก็ไม่ต้องไปคิด เรื่องครั้งนี้เดินทางต่อไป อันนั้นก็ประเด็นหนึ่ง แต่ไม่ว่าในมุมมองไหนก็แสดงให้เห็นว่ามีปรากฏการณ์สะท้อนกลับ คือ มีการย้อนเข้ามาหาศาล คือ ฝ่ายที่เขาพยายามให้เหตุผลว่าทำไมเขาไม่เคารพ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลนั้น นอกจากเขาใช้บทตัดว่า ไม่เป็นคำวินิจฉัยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีความเห็นอื่นที่กระทบต่อเรา เช่น ที่เขาไม่ปฏิบัติตามเพราะศาลนั้นสั่งเกินคำขอหรือไปก้าวล่วงอำนาจของนิติบัญญัติ ถึงแม้ในจุดนี้จะเป็นประเด็นที่เขาคิดเองฝ่ายเดียวแต่ก็เป็นจุดที่ทำให้เกิดประเด็นให้เขานำไปคิดในมุมเช่นนี้ ซึ่งก็ไม่ใช่ผลดีต่อศาล ซึ่งก็มีข้อเรียกร้องให้เราทำคำอธิบายคำสั่งนี้ และให้ยืนยันเรื่องสภาพบังคับไปให้เขา ซึ่งผมก็ไม่ทำ แต่ผมก็พูดในเชิงที่ทำให้เกิดผลดีกับเรา ซึ่งผมบอกว่าไม่ว่าจะคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นถ้าได้นำไปสู่ผลอันพึงประสงค์ทั้งต่อบ้านเมือง หรือว่าต่อการเคารพรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น ก็ไม่ได้บอกว่าคำวินิจฉัยนั้นหรือคำสั่งนั้นจะมีผลอย่างไร หรือศาลจะผิดจะถูก ไปก้าวล่วงใครหรือไม่ นั่น ซึ่งตรงนี้ก็เป็นที่จุดหนึ่งที่ว่านอกจากเราจะพิจารณาการวางหลักการวางบรรทัดฐานไปในทางหนึ่งทางใดแล้ว ก็จะเป็นการปิดช่องว่างในมุมนี้อีกทางหนึ่งได้ด้วย ซึ่งตรงนี้ก็ข้อพิจารณาข้างเคียงนอกเหนือจากเหตุผลทางวิชาการหรือเหตุผลทางกฎหมายอย่างเดียว เพราะว่าอุทธรณ์อย่างที่ท่านบรรจงศักดิ์ยกมาเมื่อเช้านั้น ก็ได้ไปย้อนคิดถึงประสบการณ์ครั้งนั้น

สำหรับคำสั่งที่ ๓๕/๒๕๖๒ ก็ได้เห็นถึงองค์ประกอบและโครงสร้างของคำสั่งซึ่งจะมี ๒ จุด ซึ่งก็ได้อธิบายไปว่า ศาลไม่ได้สั่งเกินหรือก้าวล่วงใคร เพราะว่ามีส่วนของเหตุผลในคำสั่งและความเห็นประกอบ ส่วนขยายหรือความเห็นประกอบ

ตรงนี้ทำให้คนคิดไปในมุมที่ว่าบังคับหรือไม่บังคับ ส่วนความเห็นประกอบตรงนี้เป็น การขยายตัวเหตุผลอีกทีหนึ่ง ซึ่งอุทธรณ์ที่ผมยกมาตรงนี้จากที่ท่านบรรจงศักดิ์กรูณายกขึ้นมาก็คือ จะขยายความแค่ไหน อย่างไร ในส่วนของความเห็นประกอบพวกนี้ ถึงจะไม่ทำให้เกิดสภาพก้ำกึ่ง หรือคลุมเครือ หรือทำให้เกิดการตีความไปต่างๆ นานา ซึ่งก็เป็นอีกจุดหนึ่งที่จะเป็นตัวฟ้องเราว่า ถ้าเป็นคำสั่งที่ลงในเนื้อหานั้นจะมีขอบเขตแค่ไหนอย่างไร ที่จะไม่ทำให้คนคิดว่ามันเป็นคำสั่งหรือคำวินิจฉัย มีผลบังคับหรือไม่บังคับเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยเช่นนี้เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งที่ ๓๕/๒๕๖๒ นั้น เป็นกรณีที่คลาสสิกและเป็นเรื่องที่ทำหายในเรื่องของการปฏิบัติภารกิจของศาลอย่างยิ่งเลย และจริงๆ แล้วเรื่องแบบนี้ไม่ควรที่จะมาสู่ศาลด้วยซ้ำ แต่ก็เข้ามาในการเป็นองค์กรชี้ขาด ฉะนั้น คิดว่ามีหลายมุมที่จะพิจารณาเพิ่มเติมนอกจากประเด็นที่คณะทำงานด้านวิชาการได้ไปศึกษามา จึงขอกราบเรียนว่าไม่ว่าจะเป็นการให้เหตุผลเพิ่มเติม การให้ความเห็นด้วยคำอธิบายในเรื่องนี้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการได้ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นประสบการณ์จากคนที่ทำคดีหรือประสบการณ์จากมุมมองของคนนอกที่เห็นคำวินิจฉัย หรือประสบการณ์ที่อยู่ในวิชาชีพอื่น หรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้มีผลกระทบในหลายๆ มุมพวกนี้นั้นมาใช้ประกอบกันได้เชิญผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ความเห็นในส่วนที่ท่านเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการอภิปรายสัมมนาในครั้งนี้ ในระหว่างนี้ถ้ายังไม่มีผู้อภิปรายขอเรียนเชิญเจ้าของคดีช่วยยกประสบการณ์ที่ทำคดีลักษณะพวกนี้ว่า เราเห็นอะไร ทำไมต้องวินิจฉัยลงในเนื้อหาไม่วินิจฉัยเนื้อหา และในเรื่องลักษณะเดียวกันทำไมมีการวินิจฉัยทั้งสองแบบคือทั้งเนื้อหา ทั้งรูปแบบ

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผู้อำนวยการสำนักคดี ๑

ขออนุญาตนำเสนอแนวคิด ในช่วงเช้าที่ได้ร่วมรับฟังในประเด็นที่ว่าคำสั่งที่พิจารณาในเชิงเนื้อหาของคดีในประเด็นดังกล่าวนี้ ซึ่งอันนี้เป็นความคิดเห็นส่วนตัว คิดว่าคำสั่งที่พิจารณาในเชิงเนื้อหาของคดีนั้น เห็นด้วยครึ่งหนึ่งว่า คำสั่งที่ออกไปเป็นการพิจารณาในเชิงเนื้อหาของคดีนั้น ไม่น่าจะเป็นการพิจารณา

ในเชิงเนื้อหาของคดีเสียทีเดียวนัก ยกกรณีตัวอย่างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ หรือที่ทางฝ่ายเลขานุการได้ยกกรณีศึกษาว่าเป็น ๑๑ คำร้องในมาตรา ๖๘ ก่อนอื่นต้องขออนุญาตอธิบายว่าที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ไว้ครั้งแรกว่า ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องไว้ในคดีวินิจฉัยที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ คือ อัยการสูงสุด และอันดับที่สอง คือ ประชาชนหรือบุคคล ผู้ทราบการกระทำอันเป็นมูลกรณีที่จะสามารถมาร้องตามมาตรา ๖๘ ได้ ดังนั้น ช่องทางในการยื่นคำร้องที่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้ได้นั้นมีอยู่ ๒ ช่องทาง ก็คือ ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้อง คือ อัยการสูงสุดและประชาชน นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์อื่นและเงื่อนไขอื่นอีกตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดไว้ว่าผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้อง คือ อัยการสูงสุดและประชาชนผู้ทราบการกระทำ และต้องมีการกระทำตามมาตรา ๖๘ ซึ่งมองว่าการกระทำตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง นั้นถือว่าเป็นมูลกรณี คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้คำว่า “มูลกรณี” ถือว่าเป็นเงื่อนไข หลักเกณฑ์ในการที่ศาลจะใช้ในการพิจารณารับคำร้อง ซึ่งมูลกรณีตามมาตรา ๖๘ นั้นมีอะไรบ้าง ก็ปรากฏอยู่ในมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ก็คือ หากว่าเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คือประการที่หนึ่ง

ประการที่สอง คือ กระทำการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็มองว่ากรณีตามสองประการนี้ ถือว่าเป็นมูลกรณีที่จะเป็นเงื่อนไขให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณาเพื่อรับคำร้องตามมาตรา ๖๘ นอกเหนือจากว่าจะเข้าช่องทางอัยการสูงสุดแล้ว หรือประชาชนผู้ซึ่งทราบการกระทำตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางหลักไว้สามารถที่จะเข้ามายื่นคำร้องด้วยตนเองได้ ก็ต้องประกอบด้วยมีมูลกรณีศาลถึงจะรับคำร้องไว้ ซึ่งถ้ากล่าวถึงมูลกรณี มีข้อสังเกตว่า ๑๑ คำร้องที่ทางฝ่ายเลขานุการได้ยกมาเป็นกรณีศึกษานั้น ส่วนตัวมองว่ากรณีคือประชาชนผู้ทราบการกระทำ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลธรรมดา ไม่ใช่ใช้อัยการสูงสุดที่เป็นช่องทาง

ที่จะยื่นคำร้องเข้ามา ในส่วนนี้เป็นความคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งมองว่าถ้าหากเป็นกรณีที่เป็นกรณียื่นผ่านอัยการสูงสุด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า อัยการมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ หากว่ากรณีมีมูลนั้น คือถ้าในเบื้องต้นในข้อเท็จจริงมีมูลกรณีที่เข้าในเรื่องเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ กระทำการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อัยการก็จะส่งมาที่ศาลรัฐธรรมนูญ แต่เท่าที่ปรากฏตามคำวินิจฉัยที่ผ่านมาไม่เคยปรากฏเลยว่า อัยการได้ยื่นคำร้องเข้ามา คือ ไม่เคยปรากฏเลยว่าอัยการได้พิจารณาคำร้องของผู้ที่ไปยื่นคำร้องที่อัยการ แล้วอัยการยื่นคำร้องเข้ามาที่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๖๘ เพราะฉะนั้นก็จะปรากฏเลยว่าามีประชาชนหรือบุคคลเข้ามายื่นคำร้องด้วยตนเอง และเมื่อประชาชนเข้ามายื่นคำร้องดังกล่าวแล้วส่วนตัวก็เลยคิดนอกกรอบและได้นำไปเทียบเคียงกับคดีอาญาที่ศาลยุติธรรม ซึ่งก็จะมีคดีอาญาที่อัยการฟ้องกับคดีที่ประชาชนใช้สิทธิฟ้องเอง จะสังเกตได้ว่าคดีอาญาที่อัยการฟ้องนั้น ศาลซึ่งจะพิจารณาไม่ต้องมีการไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าหากเป็นคดีที่ประชาชนใช้สิทธิฟ้องเอง ศาลจะต้องไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้น เพื่อเอามาเทียบเคียงกับกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นไปได้ไหมในกรณีประชาชนเข้ามาฟ้องเองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็เลยต้องมาลงในเรื่องหาเปรียบเสมือนเป็นการไต่สวนมูลคดีเบื้องต้น ซึ่งถ้าเป็นศาลยุติธรรม หรือศาลอาญานั้นจะใช้ว่า “ปรากฏว่ามีมูลคดี” แต่ของเรานั้นสังเกตว่าทุกคำวินิจฉัยจะเขียนว่า “กรณีดังกล่าวนี้ไม่มีมูลกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้ได้ตามเงื่อนไข” จึงมองว่าสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาก็เหมือนเป็นขั้นของการไต่สวนมูลฟ้องในเบื้องต้นก่อนที่รับหรือไม่รับคำร้อง เพราะว่าคดีที่ประชาชนฟ้องเองตามมาตรา ๖๘ นั้น ก็เหมือนการใช้สิทธิฟ้องเองโดยไม่ผ่านอัยการ จึงเห็นว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นเหมือนการกลับกรองข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่าข้อเท็จจริงนั้นมีมูลกรณีที่ครบตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ตามมาตรา ๖๘ หรือไม่ เป็นการไม่ได้ลงในเรื่องหาของคดีโดยตรง คือเมื่อศาลกลับกรองเบื้องต้น

จนพอฟังได้ว่าคำร้องดังกล่าวมีมูลกรณี ศาลจึงมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้อง เพื่อจะ
มาพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการชี้ว่ามีมูลกรณีหรือไม่ นั่นคือ
ความจริงหรือไม่ประการใด เป็นข้อที่ต้องพิสูจน์กันอีกครั้งหนึ่งในชั้นของการ
พิจารณาของศาล ซึ่งในชั้นนี้นั้นถือเป็นชั้นของการพิจารณาวินิจฉัยซึ่งจะต้อง
พิสูจน์ให้สิ้นสงสัยว่าข้อเท็จจริงที่ศาลได้รับมาว่ามีมูลกรณีเบื้องต้นนั้นเป็น
ข้อเท็จจริงที่ได้ความจริงอย่างไร ใครผิดใครถูกอย่างไร ก็เลยมองว่าในเวทีอภิปราย
ที่บอกว่าเป็นคำสั่งที่พิจารณาในเชิงเนื้อหาของคดีไม่เชิงเป็นการพิจารณาในเนื้อหา
ของคดีเลยเสียทีเดียว เพราะถ้าเป็นการพิจารณาเชิงเนื้อหาของคดีนั้นจะต้อง
มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ชัดเจน จะต้องมีการเรียกโต้สวน ก็ต้องนำข้อกฎหมาย
มาปรับต้องมีการถกกันรองกันอีก แต่สิ่งที่ว่าคำว่า “มูลกรณี” เห็นว่าเป็นเหมือน
“มูลคดี” ของศาลยุติธรรม ในส่วนนี้ก็คือเห็นด้วยครั้งหนึ่ง

ดร.สำราญ นามบุตร ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ขออนุญาตในเบื้องต้น ในการแสดงทัศนะหรือมุมมองต่อความเห็น
ในประเด็นที่กำลังหยิบยกขึ้นมาพิจารณา ในเบื้องต้นเห็นว่า ในเรื่องของคำวินิจฉัย
หรือคำสั่ง โดยนัยยะของถ้อยคำสำนวนของสองคำนี้ก็มีความแตกต่างกันอยู่แล้ว
ซึ่งถ้าจะเหมือนกันก็อาจจะมียูนิยามให้หมายความรวมถึงคำวินิจฉัยหมายถึง
อะไรแล้วให้หมายความรวมถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญด้วยอย่างนี้เป็นต้น แต่ว่าไม่มี
ถ้าพิจารณาจากหลักการตีความการใช้กฎหมาย หรือแม้แต่หลักการร่างกฎหมาย
จะเห็นว่าภาษากฎหมายนั้น ถ้าคำใดก็แล้วแต่ถ้าประสงค์จะให้เหมือนกันก็ต้อง
ใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกัน ไม่มีเหตุผลใดที่จะใช้ถ้อยคำแตกต่างอันนี้เป็นการพูด
ในเชิงหลักการ

ต่อมาเป็นเรื่องของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็เขียนไว้ชัดเจน เริ่มมาตั้งแต่
ในส่วนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับมาตรา ๒๑๑ องค์คณะของตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วย
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเจ็ดคน และพูดถึงเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการ
ในกระบวนการนั่งพิจารณาว่าจะต้องประกอบด้วยองค์คณะอย่างไร ต่อมาถ้า

มามองในกฎหมายประกอบหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๒ มีถ้อยคำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวว่า ในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัย ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องร่วมพิจารณาคดีและร่วมทำคำวินิจฉัย เว้นแต่มีเหตุถูกคัดค้านหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือเป็นกรณีตามวรรคสาม และวรรคสองคือ องค์คณะของศาลในการพิจารณาคดีและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการไม่น้อยกว่าเจ็ดคน อันนี้เป็นภาคบังคับเลยว่าต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดคน พอกล่าวมาถึงตรงนี้ก็เห็นเลยว่า ในส่วนของวรรคต่อมาก็จะพูดถึงหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการพิจารณาขององค์คณะซึ่งคำว่า “คำวินิจฉัย” จะเห็นว่า ในมาตรา ๕๒ จะมีการกล่าวถึง ๖ ครั้ง ที่บรรจงลงไปในมาตรานี้ ซึ่งไม่มีคำสั่ง และในขณะเดียวกันเห็นว่า เมื่อมาพิจารณาในส่วนของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๓ จะเห็นว่า บทบัญญัตินี้ได้ระบุไว้ว่า คำวินิจฉัยของศาลอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้ออ้างและคำขอตามที่ปรากฏในคำร้องหรือหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย ข้อโต้แย้งในคำชี้แจงข้อกล่าวหา ประเด็นแห่งคดี สรุบบข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในแต่ละประเด็น และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง รวมทั้งผลแห่งคำวินิจฉัย อันนี้ก็เป็นเรื่องของรูปแบบของการเขียนคำวินิจฉัย จัดทำคำวินิจฉัย

ขณะที่มาตรา ๗๕ เป็นเรื่องของรูปแบบการทำคำวินิจฉัยส่วนตน ก็ได้ระบุไว้ชัดเจนอีกเช่นเดียวกันว่า ในการวินิจฉัยคดี ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเข้าใจส่วนตนเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุม และให้ที่ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันก่อนแล้วจึงลงมติ ความเห็นส่วนตนตามวรรคหนึ่งให้ทำโดยลับและต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะตามข้อกำหนดของศาล การทำคำวินิจฉัยของศาล องค์คณะอาจมอบหมายให้ตุลาการคนหนึ่งคนใดเป็นผู้จัดทำคำวินิจฉัย ตามมติของศาลก็ได้ คำวินิจฉัยของศาล ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัย จะเห็นว่า นัยหรือความสำคัญของคำวินิจฉัยนั้นได้เขียนเป็นรูปแบบและวิธีการอย่างรัดกุม และค่อนข้างจะเคร่งครัด

ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติวิธีในเรื่องของการพิจารณาหรือวิธีบัญญัติของระบบกฎหมายต่างๆ ไปจะมีลักษณะทำนองนี้ สิ่งที่ยากจะเน้นย้ำคือ กรณีคำวินิจฉัยที่มีรูปแบบหรือวิธีการที่มีความรัดกุมชัดเจนนั้นเป็นเรื่องของหลักประกันความเป็นธรรมของคู่กรณีหรือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัย ในทางตรงกันข้าม คำสั่งก็จะไม่ได้มีรูปแบบหรือวิธีการที่รัดกุมชัดเจน ซึ่งตรงนี้มองว่าเป็นเรื่องที่สามารถเข้าใจได้ว่ากฎหมายไม่ประสงค์ที่จะให้ผู้มีคดีรัดกุม แต่ในขณะที่เดียวกันสิ่งที่ผู้มัดรัดกุมก็จะไปมีผลบังคับกับองค์กรต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันทุกองค์กร ซึ่งส่วนตัวก็มองว่ามีความสมเหตุสมผล มีตรรกะที่เข้าใจได้ และยอมรับได้ แต่ในมุมตรงกันข้าม ถ้าเป็นคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญนั้นตรรกะหรือวิธีการต่างๆ ที่ไม่ได้รัดกุมไว้ในเชิงรูปแบบอย่างชัดเจน และไม่มีการประกาศลงราชกิจจานุเบกษาจะนำไปมีผลบังคับเฉกเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยนั้นส่วนตัวมองว่าน่าจะคนละนัย คนละความมุ่งหมาย เพราะฉะนั้นถ้าพิจารณาในมิตินี้การจัดทำคำวินิจฉัยต้องผ่านนิติวิธีในระบบวิธีพิจารณาความของศาลใช้หลักประกันความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นหลักฟังความหลายฝ่าย หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยโดยเฉพาะหลักฟังความหลายฝ่ายเป็นหลักประกันของระบบศาลทุกระบบที่จะใช้อธิบายให้ได้ว่าความน่าเชื่อถือของศาลจะเกิดขึ้นอย่างไร เป็นต้น แต่การฟังความฝ่ายเดียวหรือการมีคำสั่งพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นโดยคู่ความก็ดี หรือคู่กรณี หรือผู้เกี่ยวข้องไม่ได้เข้ามาเลย แต่ศาลมีคำสั่งไปแล้วจะบอกว่าผูกพันทุกองค์กร ในส่วนนี้โดยตรรกะหรือโดยนิติวิธี ส่วนตัวคิดว่าในจุดนี้ก็ไม่น่าจะใช่ แต่ในขณะที่เดียวกันถามว่าแล้วอะไรที่จะใช้ก็มองต่อไปว่า คำว่า “คำสั่ง” มีนัยอยู่ในตัว ถ้าเป็นคำสั่งที่สามารถที่จะรับรู้ได้โดยทั่วไป หรือในหลักกฎหมาย ในสำนวนกฎหมาย ย่อมต้องเป็นเช่นนั้น ง่ายๆ ก็คือใครอ่าน ใครศึกษา ใครคิดวิเคราะห์ ก็ต้องเข้าใจกันไม่แตกต่างกัน เป็นต้น ก็จะเป็นการผูกมัดโดยปริยาย โดยธรรมชาติ เพราะฉะนั้นกล่าวมาถึงตรงนี้ก็ถามว่า คำวินิจฉัยนั้นมองว่าก็ต้องผูกพันทุกองค์กรโดยไม่มีอะไรเคลือบเคลงสงสัย แต่คำสั่งนั้นจะผูกพันผูกมัดหรือไม่ อย่างไรในเบื้องต้นเห็นว่าไม่ผูกพัน แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิเคราะห์เป็นรายกรณีไปว่าจะอะไรที่สมควรที่จะผูกพัน ถ้าผูกพันก็ไม่ได้หมายถึงบทบัญญัติกฎหมาย แต่ส่วนตัวมองว่าผูกพันโดยธรรมชาติของเรื่องนั้นๆ บางอย่าง

เราเข้าใจกันดีแล้วว่าคืออะไร และได้ยื่นมาโดยไม่มีสาระ ถ้าอย่างนี้ก็เข้าใจได้
แม้ว่าจะบอกว่าคุณพ้นหรือไม่พ้นก็ตาม ขออนุญาตนำเรียนเบื้องต้น

นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านคดี

ขอแสดงความคิดเห็นที่เป็นหัวข้อสัมมนาในครั้งนี้ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่มีลักษณะพิเศษ ที่แตกต่างจากศาลอื่น โดยลักษณะพิเศษที่ได้จากอะไร หนึ่ง คือ ที่มาเดิมของศาลรัฐธรรมนูญมาจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์ประกอบที่มาทุกคนคงทราบดี และได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประการที่สอง คดีที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยจะเป็นคดี ที่เกี่ยวข้องทางการเมือง เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติต่างๆ ที่เป็นการค้าประกัน หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ประการที่สาม คำบังคับ คือ คำบังคับ ของศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะบังคับคู่กรณีแล้วนั้น ถ้าหากเป็นคำวินิจฉัย อย่างที่หลายๆ ท่านกล่าวถึงไปนั้นก็จะมีผลผูกพันไปทุกองค์กรด้วย ประการที่สี่ พิจารณาจากองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่ามาจาก ความหลากหลาย มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด มาจาก ผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รวมตลอดจนถึงผู้ที่มีความรู้ เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ เป็นต้น จากที่มาของความแตกต่าง ในส่วนนี้จึงเกิดคำสั่งที่ลักษณะพิเศษขึ้นมา ซึ่งคำสั่งปกติทั่วไป จะมีสองแบบด้วยกัน คือ คำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปจากศาลตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ได้ระบุไว้ใน กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มีอยู่ ๒ แบบ คือ คำสั่งไม่รับ คำร้องคดีไว้พิจารณา และคำสั่งจำหน่ายคดี ซึ่งทั้งสองคำสั่งก็จะทำให้คดี สิ้นสุดเด็ดขาดไปจากศาล อีกคำสั่ง คือ คำสั่งระหว่างพิจารณา ซึ่งตามบทบัญญัติกฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ แต่เราก็ได้ใช้เป็นประจำ อย่างเช่นที่ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๒ วรรคสอง เป็นต้น อันนี้ก็เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณา ซึ่งไม่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด ไปจากศาล

ต่อมาจะมาดูผลผูกพันของคู่กรณี ซึ่งหลายท่านก็ได้อภิปรายไปแล้วว่า คำสั่งนั้นมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณี ไม่น่าจะมีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอก โดยที่บุคคลภายนอกนั้นไม่ได้มีโอกาสเข้ามาทราบข้อเท็จจริง หรือเข้ามาโต้แย้งพยานหลักฐานว่าเห็นด้วยหรือเห็นต่างในสำนวนคดี แต่จะเข้าไปแล้วถามว่ามีผลผูกพันคู่กรณีหรือไม่ เมื่อศาลวินิจฉัยไปแล้วก็ยังไม่มีความจำเป็นที่จะไปห้ามไม่ให้คู่กรณีในคำสั่งเดิมมาร้องกันใหม่อีก ตรงนี้เองที่คิดว่าเรายังขาดเครื่องมือในเรื่องของการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ ดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาขำนำมาปรับใช้ในตรงนี้ มีแต่บทบัญญัติว่าไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ซึ่งในตัวละครตรงนั้น ก็คือหมายถึงเนื้อหา แต่ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งว่าได้วินิจฉัยไปแล้ว เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องไม่มาตามช่องทางก็ดี ไม่มาโดยครบถ้วนถูกต้องตามกระบวนการก็ดี ในเรื่องคำสั่งตรงนี้ยังไม่มีข้อห้ามที่จะนำมาเป็นเครื่องมือที่จะใช้บังคับกับผู้ร้องได้ ในส่วนที่ถามว่า คำสั่งระหว่างกลาง คือ จะว่าคำวินิจฉัยก็ไม่ใช่ จะว่าคำสั่งก็ไม่เชิง คือ ถ้ามาดูแล้วก็มีสองส่วนด้วยกัน ในเรื่องคำสั่งที่อยู่ระหว่างการไม่รับคำร้องไว้พิจารณา และคำสั่งจำหน่ายคดีกับคำวินิจฉัยของศาลนั้นก็ทั้งสองลักษณะ คือ ลักษณะหนึ่งก็ไปในเชิงที่ว่า คำอธิบายนั้นเป็นเหตุผลประกอบคำสั่งกับลักษณะหนึ่งก็คือว่าเป็นคำอธิบายที่ศาลประสงค์จะให้คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติตาม ซึ่งมองว่ามีสองนัยยะบางทีก็เป็นเหตุผลประกอบในการออกคำสั่งเท่านั้น ดูแล้วในเนื้อหานั้นเป็นอย่างนี้จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เป็นต้น แต่ในอีกแบบหนึ่งนั้นดูลักษณะอย่างเช่นหลายคดีที่ทยอยยกขึ้นมา ก็เหมือนสื่อความหมายประมาณว่าดูเนื้อหาแล้วประสงค์ที่จะให้คู่กรณีหรือบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติตามด้วย

ทีนี้ในคำสั่งประเภทนี้จะมีทางแก้อย่างไรให้มีผลผูกพัน ส่วนตัวก็มีข้อเสนอแนะอยู่สองประการ ส่วนหนึ่งก็ตามที่ท่านอุดมได้กล่าวถึง ประการแรกคือ ถ้าเข้าสู่ช่องทางก็รับคำร้องไว้แล้วก็พิจารณาวินิจฉัยให้มีผลผูกพันในส่วนนี้ ก็เข้าสู่ช่องทางกระบวนการขั้นตอนของการออกคำวินิจฉัยไปให้มีผลผูกพันหรือกรณีผู้ร้องร้องมาไม่เข้าหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ที่จะอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามกระบวนการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องได้ เราก็มีหน่วยธุรการในการช่วยตรวจคำร้อง หรือไม่หากขาดตกบกพร่องตรงไหนก็ให้คำแนะนำเขาไป

เพื่อที่จะให้เขาได้ยื่นคำร้องเข้ามาได้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข เพื่อที่ศาล จะได้รับคำร้องและวินิจฉัยไป อีกแนวทางหนึ่งคือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนบทนิยามศัพท์ กำหนดบทนิยามไปว่า คำวินิจฉัยหมายรวมถึง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี ซึ่งใน กฎหมายอื่นนั้นก็มีการนิยาม เช่น กฎหมายที่ดิน นิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ซึ่งเราก็นิยามศัพท์ของคำว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใหม่ให้หมายความรวมถึง คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี เมื่อแก้ไข บทนิยามแล้ว ก็ไปบัญญัติเพิ่มในท้ายของมาตรา ๗๖ จะเป็นวรรคถัดไป หรือจะเป็น มาตรา ๗๖/๑ ให้นำบทบัญญัติของมาตรา ๗๒ หรือมาตรา ๗๖ ของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับคำสั่ง ที่ได้มีการวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีด้วยโดยอนุโลม เพราะฉะนั้น คำสั่ง ที่อยู่ระหว่างกึ่งกลางนั้นก็จะเป็นรูปแบบของกระบวนการจัดทำคำวินิจฉัยไม่ว่า จะเป็นคำวินิจฉัยส่วนตน คำวินิจฉัยกลาง มีการนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งก็จะเข้ารูปแบบนี้ทุกอย่าง เพราะฉะนั้นก็น่าจะพอแก้ไขปัญหาที่ว่านี้ได้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่มีลักษณะพิเศษก็อาจจะมีการมีคำสั่งที่อยู่ระหว่าง กึ่งกลาง ถ้าจะให้ผลผูกพันก็จะลดประเด็นปัญหาการโต้แย้งโต้เถียงการตีความ ต่างๆ ว่าคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลผูกพันได้ ซึ่งก็มีข้อเสนอแนะตามที่ได้ นำเรียนไป

นางสุกัญญา รัตนาคินทร์ ผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ขออนุญาตใช้สิทธิพาดพิง ในเรื่องที่มีการกล่าวถึงอัยการสูงสุดไม่เคย ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีคดียุบพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ทาง คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นอัยการสูงสุดแต่ว่าแพ้พาล้วที่ศาลรัฐธรรมนูญตัดสิน ว่านายทะเบียนยังไม่ได้ทำความเห็นคดีเงินกู้ ๒๕๘ ล้าน ซึ่งตอนนั้นจำได้ว่าอัยการ สูงสุดเป็นคนยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผ่านกระบวนการของอัยการสูงสุดมา

นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส ผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่ค่อยได้ลงไปสัมผัสกับศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องของคำวินิจฉัยเท่าใดนัก ถ้ามาดูปัญหาในการชี้ขาดคดีของศาลอื่นก็จะมียู่ ๒ รูปแบบ คือ คำสั่งกับ คำพิพากษา ในมาตรา ๑๔๕ ได้กล่าวว่า เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ได้วินิจฉัยชี้ขาด เพราะฉะนั้น คำว่า “วินิจฉัยชี้ขาด” โดยปกติแล้วนั้น เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่เมื่อเป็นศาลรัฐธรรมนูญนั้น ที่ตอนตั้งศาลขึ้นมานั้นก็อาจมองว่าไม่มีคำพิพากษา เนื้อหาก็เลยไปเน้นที่ คำวินิจฉัย เพราะฉะนั้นจะมีสิ่งที่ซ้อนๆ กันอยู่สามคำ คือ คำสั่ง คำพิพากษา และคำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็จะไม่มีคำวินิจฉัยจะมีเพียง คำสั่งกับคำพิพากษา ส่วนศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีคำสั่งกับคำวินิจฉัย แต่ไม่มี คำพิพากษา ดูตามเนื้อรัฐธรรมนูญเขียนว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพัน รัฐสภา ผูกพันรัฐบาล ผูกพันทุกองค์กร ความสำคัญของคำวินิจฉัยก็เลยปรากฏขึ้นมา ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความแตกต่างของคำสั่งกับคำวินิจฉัย เพราะว่าจะอาจจะมีผลไม่เหมือนกัน

ในเรื่องของวิธีปฏิบัติ รูปแบบของเราอาจจะแยกในเรื่องของคำสั่ง กับคำวินิจฉัยออกจากกันค่อนข้างชัดเจน และในสาระนั้นเราจะต้องมาดูวิธีใช้ว่า สารของแต่ละเรื่องควรจะอยู่ตรงไหน กรณีไหนที่จะเลือกเป็นสารของคำสั่ง ในกรณีใดที่จะออกรูปแบบสารเป็นคำวินิจฉัย และเมื่อนำคำวินิจฉัยทุกเรื่อง ใส่ไปในคำสั่งบ้างใส่ในคำวินิจฉัยบ้าง ก็จะทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของคำวินิจฉัย หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับคำวินิจฉัยเรารวมเกิดการโต้แย้งกัน เพราะว่าในคำสั่งก็มี คำวินิจฉัย ในคำวินิจฉัยก็มีคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจนั้น มีอยู่ทั้งสองที่ ถ้าสุดท้ายจะต้องเลือกรูปแบบเป็นสำคัญและต้องทำให้ชัดเจนว่า ถ้าเป็นคำสั่งไม่ว่าจะมีคำวินิจฉัยหรือไม่มีคำวินิจฉัยก็คือคำสั่ง ส่วนคำวินิจฉัย ก็ต้องเป็นคำวินิจฉัย ไม่ว่าจะมีการพิจารณาเนื้อหาของคดีแล้วถ้าไม่ต้องการให้มีผลผูกพันก็ต้องออกเป็นคำสั่ง แม้ว่าเราจะวินิจฉัยแล้ว แต่ถ้าวินิจฉัยแล้วต้องการให้มีผลผูกพันก็ทำเป็นคำวินิจฉัย เหตุผลเพราะว่าสิ่งที่สังคมรับรู้ได้คือ คำวินิจฉัย เท่านั้นที่ผูกพันทุกองค์กร แต่สาระสำคัญที่สุดที่อยู่เบื้องหลังก็คือ ถ้าผลของคดีนั้น

เป็นประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของส่วนรวมถึงจะผูกพันกับทุกองค์กรโดยปริยายถึงแม้จะไม่ได้มีรัฐธรรมนูญเขียนไว้ แต่ก็ผูกพันทุกองค์กรอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นผลของคดีเรื่องของส่วนบุคคลถึงอย่างไรก็ไม่ผูกพันทุกองค์กรอยู่แล้ว ยกตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถึงแม้จะทำได้เป็นคำวินิจฉัยก็ผูกพันเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เพราะองค์กรอื่นก็ไม่ได้ไปใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสภาพก็จะผูกพันเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะก็เข้าใจได้ว่าหน้าที่ของเขาก็คือเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ไม่ได้เกี่ยวกับความผิดประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง นี่เป็นสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะดูเป็นคำวินิจฉัยก็ตามแต่เนื้อหาที่ผูกพันเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้นที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนี้ จึงมองว่าวิธีปฏิบัติที่จะทำให้เกิดความชัดเจนนั้นคือก็ต้องตัดสินใจว่าไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีหรือไม่ก็ต้องออกคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเราในรูปแบบของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยก็จะทำให้แก้ไขปัญหาความเข้าใจของสังคมได้เอง

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนหนึ่งก็เป็นเรื่องขององค์กรชี้ขาด ซึ่งมีทั้งคำวินิจฉัย คำสั่ง แตกต่างกัน

นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส ผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ในการที่ให้เป็นคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยนั้น ถ้าต้องการให้ผูกพันทุกองค์กรก็ควรทำเป็นคำวินิจฉัยเลย แต่ถ้าในเรื่องที่ไม่ต้องการให้ผูกพันทุกองค์กรก็ออกในรูปแบบของคำสั่ง

ว่าที่เรอตรี ดิเรก สุขสว่าง ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

สำหรับปัญหาเรื่องผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อคิดอยู่สามเรื่อง เรื่องแรกเป็นเรื่องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เรื่องที่สองเป็นเรื่องการตีความคำว่าคำวินิจฉัย และเรื่องที่สามเป็นเรื่องสภาพของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

ซึ่งทั้งสามเรื่องจะเกี่ยวพันกัน เรื่องแรกเรื่องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ถ้าดูเรื่อง
ของปัญหาผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ตามประสบการณ์ที่ผ่านมา
ปัญหานี้จะไม่ค่อยเกิดขึ้นกับศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องของการวินิจฉัย
แต่เป็นปัญหาขององค์กรต่าง ๆ มากกว่าที่จะใช้คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญไปใช้ในการ
วินิจฉัยในเรื่องต่างๆ ที่เป็นคดีความกันอยู่ เมื่อมาดูรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑
วรรคสี่ ใช้คำว่า “คำวินิจฉัย” ต่อมาก็มาดูเจตนารมณ์ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑
วรรคสี่ มีการกล่าวถึงอย่างไร ก็ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ
ที่เป็นเรื่องของเนื้อหาต่างๆ จึงเข้าใจว่ามีเฉพาะของคำวินิจฉัยเท่านั้น ซึ่งมาตรา
๒๑๑ วรรคสี่ ได้ลัดตามกันมาจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖
วรรคห้า และรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๘ ก็ใช้ถ้อยคำเดียวกัน
จึงเข้าใจว่าในการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็คงไม่ได้
พิจารณาว่าจะมีคำสั่งที่ออกมาในรูปแบบของคำสั่งที่ลงไปเนื้อหาของคดี
จึงไม่ได้บัญญัติไว้ เพราะฉะนั้นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นคงไม่ได้มุ่งหมาย
ไปถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นการวินิจฉัยเพิ่มเติมในส่วนเนื้อหาของคดี
แต่อย่างใด

ต่อมาในเรื่องที่สอง เรื่องการตีความคำว่า “คำวินิจฉัย” ประเด็นปัญหา
คือในการที่จะวินิจฉัยหรือพิจารณาคำว่า “คำวินิจฉัย” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑
วรรคห้า ให้รวมถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของการตีความที่ลงไปเนื้อหาด้วย
หรือไม่ ต้องไปดูในเรื่องของหลักการตีความรัฐธรรมนูญ ก็คิดถึงประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า กฎหมายนั้น ต้องใช้
ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือ
ตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ ซึ่งหมายความว่า ในการตีความกฎหมายนั้น
จะต้องพิเคราะห์ที่ตัวอักษรประกอบกับความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นด้วยเสมอ
และเมื่อดูคำว่า “คำวินิจฉัย” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ถ้าจะตีความ
คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้รวมถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ลงไป
เนื้อหาด้วย ก็ต้องไปดูหลักการตีความรัฐธรรมนูญของอาจารย์วรเจตน์ว่าด้วย
หลักการเคารพภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่า

แม้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติก็ตาม แต่ก็ไม่มีความจำเป็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบว่าบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติได้ หลักการนี้วางหลักไว้ค่อนข้างชัด

ต่อมาเรื่องที่สาม เรื่องสภาพคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๗ วางหลักเรื่องของคำสั่งไว้ว่า คำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยต้องประกอบด้วย ความเป็นมาโดยย่อของคดี เหตุผลในการมีคำสั่ง ความเห็นประกอบ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง เห็นได้ว่า ในส่วนของรูปแบบคำสั่งมีในเรื่องของความเห็นประกอบ ซึ่งความเห็นประกอบของศาลมีความหลากหลายมาก กฎหมายไม่ได้ห้ามเลยเขียนไว้ได้ ต่อมาในประเด็นความเห็นประกอบนั้นลงในเนื้อหาได้หรือไม่ จากประสบการณ์ที่เคยไปให้ถ้อยคำกับอัยการในคดีที่มีการดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญากัน หรือคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเด็นของคดีอาญา ขอยกตัวอย่างให้เห็นภาพชัดที่สุดคือ ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ซึ่งมาตรา ๔๙ นั้นเงื่อนไขการยื่นคำร้องคือ ต้องผ่านอัยการสูงสุดก่อนจึงจะมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ อันนี้คือเงื่อนไข ส่วนเนื้อหาของคดีก็คือประเด็นแห่งคดีว่าเป็นการล้มล้างหรือไม่ แต่ถ้าสมมุติเราไปบอกว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้อง เพราะว่าไม่ใช่การล้มล้างอันนี้ค่อนข้างลงไป เนื้อหาแล้ว เพราะว่าอัยการมองว่าตรงนี้คือ เนื้อหาของคดีเพราะการที่ศาลรัฐธรรมนูญบอกว่าล้มล้างหรือไม่ล้มล้าง คนที่ผูกพันตามคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญก็จะยกคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญไปต่อสู้ว่าใช่หรือไม่ใช่ในเรื่องของการล้มล้าง ส่วนเรื่องของการทำคำสั่งในมาตรา ๔๙ เงื่อนไขของการยื่นคำร้องมีแค่เพียงผ่านอัยการสูงสุด เมื่อผ่านอัยการสูงสุดแล้วจึงมาที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเรื่องการล้มล้างถ้าดูตามถ้อยคำจริงๆ แล้ว การล้มล้างก็คือการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ถ้าเกิดเป็นการชุมนุมเพื่อคัดค้านอะไรบางอย่าง อย่างเช่น พระราชบัญญัติบางฉบับ เป็นต้น ซึ่งเห็นชัดเจนน่าไม่ใช่การล้มล้าง ประเด็นเช่นนี้ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญรับเข้ามา ก็ต้องมาวินิจฉัยเรื่องนี้ แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไปเลยซึ่งก็ไม่เข้าเลยเห็นชัดๆ

อยู่แล้วนั้นก็จำเป็นที่จะต้องทำเป็นคำสั่งที่นำไปสู่ในเรื่องของการลงไปในเนื้อหาสภาพเป็นอย่างนั้น จริงๆ ว่าต้องออกเป็นคำสั่ง ซึ่งก็เห็นว่าการลงไปในเนื้อหาเป็นคำสั่งเฉพาะบางเรื่องเท่านั้นที่จำเป็นต้องลง บางเรื่องก็เป็นข้อแนะนำในส่วนของความเห็นประกอบไป แต่อย่างไรก็ดี การลงไปในเนื้อหาของคำสั่งที่เป็นความเห็นประกอบ ซึ่งก็เห็นว่าเป็นคำสั่งที่ยังไม่มีผลผูกพันไปถึงขนาดเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่

ท่านวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

อยากจะให้ข้อมูลเพิ่มเติมถึงบางครั้งที่เห็นว่าเหตุผลประกอบที่ละเอียดที่เหมือนกับลงไปในเนื้อหานั้น ทำไม่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงให้เหตุผลแบบนั้น ฉะนั้น เรื่องแรก คือ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่นายกรัฐมนตรีถวายสัตย์ปฏิญาณ ไม่ได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๑ ซึ่งมีการร้องว่าการกระทำนี้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน และเมื่อคดีมาถึงศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ทำความเห็นซึ่งในที่นี้ก็มีอยู่สองท่าน ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกสามท่านก็เพิ่งมาใหม่ จึงจะให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ถ้าเห็นว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่ถวายสัตย์ต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อเป็นการกระทำทางรัฐบาล ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเขียนสั้นๆ ว่า ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๘๗ (๑) การกระทำของรัฐบาล ก็มีการถกเถียงกันอยู่ว่า ให้เขียนแค่นี้ว่า การกระทำของรัฐบาลไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๘๗ (๑) แต่ก็มีบางท่านเห็นว่าถ้าไม่เขียนให้สั้นกว่านี้ก็จะมีการไปร้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องรัฐสภา อีกมากมาย ก็กระทบต่อองค์พระมหากษัตริย์ ในที่สุดจึงขยายความไปว่า “ไม่ได้อยู่ในการตรวจสอบขององค์กรอื่นใดตามรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญเขียนแบบนี้เพื่อป้องกันมิให้สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกนำไปเล่นทางการเมือง

เมื่อเขียนแบบนี้จึงกลายเป็นว่าไปผูกพันของหน่วยงานอื่นหรือไม่ ที่จริงตอนแรกเขียนว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่นี้เป็นเหตุผล

ที่เขียน ก็มีปัญหาว่าจะผูกพันกันไหม ก็มีการปรึกษากันกับทางผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญของศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้เชี่ยวชาญชลิตได้กล่าวว่า เป็นคำสั่งไม่ใช่ คำวินิจฉัยไม่ผูกพันองค์กรอื่นอยู่แล้ว แต่ในที่สุดที่ประชุมก็เห็นว่าองค์กรอื่น จะเชื่อหรือไม่เชื่อก็เป็นเรื่องขององค์กรนั้นๆ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำตามหน้าที่แล้ว คือ ทำหน้าที่เพื่อปกป้องสถาบันกษัตริย์จึงออกมาเป็นคำสั่งลักษณะนี้ ซึ่งนี่ก็เป็น ความเห็นประกอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะออกคำสั่ง ส่วนในเรื่อง อื่นๆ เรื่องการล้มล้างการปกครองตามมาตรา ๔๙ เรื่องนี้ถ้าสมมุติว่าผ่านอัยการ สูงสุด และอัยการสูงสุดตรวจสอบแล้ว ก็จะเหมือนกับการตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วมีมูล แล้วจึงส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นแบบนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องรับ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ เขียนไว้ว่า ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับ ดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ คำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ การยื่นโดยตรง นั้นถ้าเข้าเงื่อนไขในการยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เข้าแน่นอนก็คือ ประชาชน ทราบการกระทำ และได้ยื่นอัยการสูงสุด แต่อัยการสูงสุดยังไม่ดำเนินการหรือ พ้นระยะเวลา ๑๕ วัน ก็นำมายื่นที่ศาลรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าเข้าเงื่อนไขแล้ว แต่ปัญหา อยู่ที่ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญรับโดยที่เห็นว่าไม่ผิด ไม่มีมูล ถ้าเทียบเป็นคดีอาญา ซึ่งก็มองว่าจะไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกร้อง ถ้าเทียบกับคดีอาญาผู้ที่ถูกร้อง ถูกฟ้อง โดยที่ไม่มีมูล และศาลก็รับ ก็จะทำให้ผู้ถูกร้องเดือดร้อนต้องไปหาทนาย ประกันตัว สู่คดีอีกยาวนาน ทางคณะตุลาการก็มองว่าจะสร้างความเดือดร้อน เพราะฉะนั้น เวลาเขียนเหตุผลประกอบก็ต้องเขียนไปแบบนี้ ถ้าไม่เขียนแบบนี้ก็จะไม่มีเหตุ ที่จะไม่รับ ก็ต้องเขียนไปว่าการกระทำนั้นไม่เข้าลักษณะการล้มล้างการปกครอง ซึ่งคิดว่าถ้าเข้าเนื้อหาที่ใช้เหมือนกับได้ไปพิจารณาเนื้อหาแล้วว่าเป็นการล้มล้าง การปกครอง อันนี้คือต้องการคุ้มครองทั้งสองฝ่าย ไม่ใช่ใครยื่นคำร้องมา ศาลรัฐธรรมนูญก็จะรับ ใครยื่นมาเข้าองค์ประกอบ เงื่อนไขทุกอย่างรับหมด ถ้าจะ ยกตัวอย่างอีกเรื่อง คือ ตามมาตรา ๘๒ ตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่ มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก

ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ ลักษณะนี้ประธานสภามีหน้าที่ในการตรวจชื่อว่าครบร้อยละสิบของสมาชิกทั้งหมดไหม เมื่อครบก็ต้องส่งมา เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนให้อำนาจหน้าที่ในการที่จะให้ประธานสภาตรวจสอบว่าเนื้อหาที่ยื่นมานั้นมีมูลหรือไม่ ซึ่งก็เป็นเหตุทางการเมือง เมื่อมีเหตุเล็กน้อยก็ยื่นมาที่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงปรึกษากันว่าเมื่อสภาไม่มีกลไกตรวจสอบเบื้องต้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นคนตรวจว่าเข้าหลักเกณฑ์และมีมูลหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ต้องไม่รับคำร้องก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของอีกฝ่ายหนึ่งเหมือนกัน คือ ศาลรัฐธรรมนูญต้องให้ความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย เพราะฉะนั้นจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องลงไปเฝ้าคำร้องว่ามีมูลหรือไม่ในเนื้อหา จึงมีคำสั่งหลายๆ คำสั่งที่เป็นลักษณะอย่างนี้ ในส่วนนี้ก็จะเป็นข้อมูลที่จะเรียนให้ทราบว่ามีที่มาที่ไปว่า การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนอกจากดูตัวบทกฎหมายแล้วยังได้ดูบริบทของสังคมประเทศชาติ จะต้องดูให้ประเทศชาติก้าวหน้าต่อไปได้ มิใช่การเอากฎหมายมาปรับอย่างเดียวในส่วนนี้ก็คือ ข้อเท็จจริงในการประชุม

นายมนตรี กนกวารี ผู้ทรงคุณวุฒิด้านคดี

สิ่งที่เป็นเรื่องของคำสั่งก็จะคล้ายๆ กับคำวินิจฉัยเหมือนกัน ในส่วนที่มีการถกเถียงกันในทางวิชาการในกรณีของเยอรมันก็มีการถกเถียงเรื่องนี้ ในเรื่องของเหตุผลในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยว่าจะมีสถานะอย่างไร อำนาจในการตีความตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญมีเรื่องของผลผูกพันไม่เฉพาะคู่กรณีแต่มีผลผูกพันทุกองค์กรต่างๆ ด้วย ฉะนั้น จึงมีการเถียงกันอยู่ตลอดเวลา โดยฝ่ายวิชาการด้านหนึ่งบอกว่าเหตุผลหลักในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นย่อมมีผลผูกพันด้วยเป็นเหตุผลที่ขาดเสียไม่ได้ในคำวินิจฉัย มีการเชื่อมโยงและเหตุผลเหล่านี้ จะสะท้อนถึงอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะที่อีกฝ่ายก็มี

ความเห็นว่ายอำนาจเหล่านี้จะเป็นการตีความที่ไปทำให้รัฐธรรมนูญไม่เกิดความยืดหยุ่น เพราะอำนาจตีความโดยลักษณะธรรมชาติเป็นอำนาจที่องค์กรอื่นก็มีด้วย องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารก็มีอำนาจในการตีความเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นเหตุผลในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นก็อาจจะเป็นเหตุผลที่องค์กรฝ่ายที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารนำไปใช้ในการที่จะผูกพันตนเองเพื่อดำเนินการตามคำสั่งหรือคำวินิจฉัย แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจในตัวเองที่จะตีความในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน เพราะว่าเรื่องดุลยภาพของอำนาจในเรื่องการตีความก็ยังเป็นขององค์กรอื่นๆ อยู่ แม้ว่าโดยระบบแล้วการตีความรัฐธรรมนูญนั้นล้วนแต่อยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม ซึ่งส่วนนี้ก็เป็นข้อถกเถียงกันว่าขอบเขตหรือเหตุผลหลัก ซึ่งมีการถกเถียงกันว่าอะไรคือเหตุผลหลักและอะไรที่ไม่ใช่เหตุผลหลัก ในส่วนของเหตุผลหลักก็จะเกิดปัญหาว่า เหตุผลหลักในกรณีไหนที่จะเป็นฐานในการอธิบายว่าเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ และมีความจำเป็นที่จะนำมาปรับใช้หรืออ้างได้ในการตีความขององค์กรอื่นๆ หรือผลผูกพันที่ขยายขอบเขตไม่เฉพาะคู่กรณี จะขยายขอบเขตผูกพันไปถึงองค์กรอื่นด้วย นี่เป็นเรื่องปกติที่เถียงกัน แต่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวางหลักอย่างไรว่าเรื่องของเหตุผลที่เป็นเหตุผลหลักในคดี หรือคำวินิจฉัยจะมีผลอย่างไร

ท่านอดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญออกคำสั่ง หลักแท้ๆ คือ ไม่หวังให้มีผลผูกพันกับองค์กรอื่นในการที่ศาลไม่รับคำร้อง ในการที่เราไม่รับเป็นการผูกพันเฉพาะคู่กรณี และเป็นเหตุผลที่ศาลไม่รับเพราะอะไร ดังนั้น เมื่อไม่ผูกพัน สมมุติว่า คำพูดของคนคนเดียวกันนั้น การที่ศาลบอกว่าไม่รับเพราะเช่นนั้น และเมื่อคนอื่นได้ไปพูดบ้าง องค์กรอื่นจะอ้างว่าศาลรัฐธรรมนูญเคยตัดสินเขาก็จะไม่พูด เพราะไม่ใช่คำวินิจฉัย แต่ก็เป็นเหตุหนึ่ง ที่จะสามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าไม่น่าเข้าก็ให้เป็นเรื่องของเขา แต่ว่าเขาจะทำต่อไปหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่เขาไม่สามารถอ้างได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเคยบอกอย่างนี้มาแล้ว เพราะฉะนั้นไม่ยื่นเพราะศาลรัฐธรรมนูญ

เคยบอกไว้แล้ว ซึ่งทำไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องเฉพาะกรณี เพราะฉะนั้นคำพูดเดียวกัน แต่เหตุการณ์คนละเหตุการณ์ ผลก็เปลี่ยนได้ ดังนั้น เป็นเรื่องเฉพาะคดี ในการรับ หรือไม่รับเป็นเรื่องเฉพาะ ไม่ได้หวังให้ผลผูกพันองค์กรอื่น ดังนั้น ในการที่บอกว่า จะเอาคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเรื่องหนึ่งไปผูกพันองค์กรอื่น ถ้าเรื่องไหนที่คิดว่าสำคัญ เป็นเรื่องข้อกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญจะรับเพื่อมาวางหลักเพื่อจะทำได้ คำวินิจฉัย ดังนั้น เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่รับเป็นเรื่องระหว่างเขากับคู่กรณี ของศาล ไม่ได้หวังให้องค์กรอื่นมาทำตาม เพราะฉะนั้นอย่าไปตื่นตระหนกว่าทำไม คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลผูกพัน เพราะเจตนาของศาลรัฐธรรมนูญในการ ออกคำสั่งแล้วองค์กรอื่นจะต้องไปอ้างอิง เพราะถ้าเราหวังแบบนั้นศาลจะรับ เพื่อนำมาทำคำวินิจฉัย และเมื่อทำคำวินิจฉัยแล้วก็จะเกิดผลผูกพันแน่ แต่ทุกครั้ง ที่จะพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับนั้นให้มองหลายๆ อย่าง ทั้งข้อเท็จจริง และ องค์ประกอบหลายๆ อย่าง เพราะถ้ารับมาแล้วเกิดไปต่อไม่ได้ เช่น ถ้ารับมาแล้ว ต้องให้อีกฝ่ายชี้แจงซึ่งบางอย่างข้อเท็จจริงนั้นยุติหมดแล้ว เหลือแค่ข้อกฎหมาย เท่านั้น

ยกตัวอย่าง คดีนายเทพไท เสนพงศ์ ถามว่าเหลืออะไรบ้าง แต่พอมารับ ก็จะต้องส่งอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องชี้แจง ต้องทำตามกระบวนการ เพราะยังมีการ สงสัยคำว่า “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” จำเป็นต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือไม่ ก็จะเป็นการวางหลัก แต่ก็มีกรณีใจกันอยู่ ทั้งที่ทุกคนที่อ่านกฎหมายก็ต้อง เข้าใจว่าถ้าศาลจะให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คำพิพากษาก็ต้องถึงที่สุด ก็ต้อง เขียนเหมือนกันแต่ทำไมไม่เขียน แต่ก็เหตุผลหนึ่งที่ยังใจกัน แต่ศาลก็รับ เพื่อจะนำมาวางหลัก ซึ่งเป็นการเข้ามาตามขั้นตอน และศาลก็ต้องดำเนินการ ไปตามขั้นตอน ถึงแม้คนจะมองว่าแค่มองว่าช้า แต่เป็นเรื่องที่ศาลจะต้องวางหลัก ในเรื่องที่คาใจในเรื่องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือไม่ ถึงแม้ว่าจะมีคนบอกว่ามองแค่นี้ก็มองออกแล้ว แต่เมื่อมาตามขั้นตอน ศาลก็ต้อง ดำเนินการตามขั้นตอน แต่ถ้าเป็นเรื่องทั่วไปดูแล้วไม่มีผลอะไรก็ออกเป็นคำสั่ง ส่วนใครหรือองค์กรใดจะนำไปใช้ก็เป็นเรื่องของส่วนบุคคล แต่ถ้ามีการนำไปอ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งว่าพฤติการณ์แบบนี้ไม่ใช่เป็นการล้มล้างหรืออะไร

แต่องค์กรอื่นบอกว่าใช่ ก็จะเป็นข้อเท็จจริงในการทำคดีแต่ละคดี ดังนั้น จึงคิดว่าอย่าเพิ่งตกใจว่าทำไมคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญไม่ผูกพันองค์กรอื่น อยากให้ผูกพันด้วยก็ไม่อยากให้เป็นการบังคับองค์กรอื่นขนาดนั้น ที่จริงคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญก็คือการวินิจฉัยทุกอย่างอยู่ในตัว แต่เพราะตัวรูปแบบของคำวินิจฉัย คำสั่งนั้นทำให้เกิดปัญหา แต่ความจริงแล้วทุกเรื่องเมื่อเข้ามาแล้วก็ต้องวินิจฉัยหมด แต่เนื่องจากรูปแบบบอกว่าถ้าจะผูกพันก็ต้องเป็นคำวินิจฉัย คำสั่งไม่เกี่ยว ซึ่งถ้ามีโอกาสอยากจะยื่นเสนอแก้ข้อกฎหมายในคำนิยามก็เสนอไป ถ้าอยากจะให้ผูกพันแต่ถ้าเสนอไปแล้วเขาจะแก้หรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. จิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เห็นด้วยในการวินิจฉัยว่ารับหรือไม่รับคำร้อง เป็นการวินิจฉัยในแง่ของการวิธีพิจารณา แต่ต้องมีการให้เหตุผล ศาลรัฐธรรมนูญบอกว่าไม่รับเพราะเขาไม่ใช่ผู้ถูกทำละเมิดถือว่าเป็นการวินิจฉัย ปัญหาข้อเท็จจริงเหล่านี้ปรากฏชัดอยู่ในตัวคำร้องแล้วศาลก็วินิจฉัยไม่รับ แต่ปัญหาอีกข้อหนึ่งในข้อนี้จะเป็นในตัวกฎหมายของเราถ้ารับมาแล้วต้องมีการชี้แจง แต่กระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีการเขียนว่ารับคำร้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงนั้นชัดเจนแล้ววินิจฉัยยกฟ้องได้เลย แต่ในวิธีพิจารณาความแพ่ง ความอาญานั้นมี รับฟ้องแล้ว ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำฟ้องไม่เข้าองค์ประกอบความผิดก็ยกฟ้อง แต่ของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อรับมาแล้วต้องมีการกระบวนการอื่นอีก ก็เลยเป็นปัญหา ดังนั้น ศาลจึงใช้วิธีการให้เหตุผลในแง่ของข้อกฎหมายด้วยในคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องนั้น ซึ่งถ้าปรับปรุงกฎหมายตรงนี้จะสำเร็จหรือไม่ เพราะเขาไม่น่าจะอยากให้เราด่วนตัดสินใจไปทันที แต่ว่าบางเรื่องมีความชัดเจนอยู่ในตัวคำร้องนั้นแล้ว ถ้าศาลรับคำฟ้องแล้วก็ต้องมีการดำเนิน กระบวนการอื่นอีกต่อไป เพราะรับมาแล้วจะยกทันทีไม่ได้

ขอพูดเลยไปนิดในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนตัวเคยเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งดูตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ในนั้นจะมีเขียนแนวนโยบายของรัฐจะมีเขียนในแบบ “พึง” ทำอย่างนั้นทำอย่างนี้ กับมีเขียนว่า “ต้อง” ทำอย่างนั้นทำอย่างนี้ เพราะฉะนั้นส่วนที่เป็น “ต้อง” ก็จะ

มีสภาพบังคับ แต่ในตอนนั้นสภาพบังคับเป็นอย่างไร รัฐธรรมนูญในตอนนั้นไม่ได้เขียนไว้ แต่ในปัจจุบันมีศาลรัฐธรรมนูญ จึงอยากจะแสดงความคิดเห็นไว้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐ คำว่า “รัฐ” ในที่นี้ไม่ได้หมายความรวมถึงฝ่ายบริหารว่า จะต้องไปออกกฎหมายแบบนั้นแบบนี้อย่างเดียว แต่หมายถึง ฝ่ายตุลาการด้วย แนวนโยบายของรัฐผูกพันฝ่ายตุลาการด้วยว่า เวลาวินิจฉัยคดีต้องดูแนวนโยบายของรัฐด้วยว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวินิจฉัยกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ยิ่งต้องดูว่าเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐที่เขียนอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งจะเป็นข้อที่จะต้องนำมาคำนึงด้วย แต่ข้อสำคัญคือ ถ้ามีการร้องว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญจะร้องไม่ได้ว่าขัดต่อแนวนโยบายของรัฐ แม้เวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต้องดูแนวนโยบายของรัฐว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีอย่างไร

ดร.ปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

มีความเห็นเพิ่มเติมจากในช่วงเช้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยกับคำสั่ง โดยข้อเท็จจริงแล้ว คำวินิจฉัย คำสั่งนั้นมีความชัดเจน และมีเหตุผลอยู่ในตัวอยู่แล้วของตัวผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เห็นได้มากมายว่าทำไมไม่มีความต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของทั้งของคำวินิจฉัยและของคำสั่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๓ ก็จะมาเทียบกัน และในส่วนของ การผูกพันจะอยู่ที่คำวินิจฉัย ก็จะมีประเด็นที่ตามมาแต่ก็จะไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญเท่าใดนัก เป็นประเด็นของผู้ที่ใช้ ก็คือ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตีความกฎหมาย แน่แน่นอนว่ามีหลายองค์กร และเมื่อมีหลายองค์กรก็เลยเกิดปัญหาว่าจะตีความกันอย่างไร ซึ่งจะยกตัวอย่างสิ่งที่เกิดขึ้นจริงๆ นั้น ในส่วนของประเด็นคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีคำสั่งอยู่สองคำสั่ง ซึ่งคำสั่งก็มีความชัดเจนอยู่ในตัวแล้ว แต่ปรากฏว่ามีการส่งเรื่องไปสู่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ตีความในเรื่องเดียวกัน คณะกรรมการกฤษฎีกามองว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งออกมาแล้ว แต่เป็นการ

ออกเป็นคำสั่งจึงไม่ต้องปฏิบัติตามก็ได้ ซึ่งก็เป็นปัญหาของผู้ที่ใช้ว่าทำไมไม่ออกเป็นคำวินิจฉัยเลยจะได้ผูกพันจะได้จบ เป็นลักษณะองค์กรที่จะต้องการให้เกิดความผูกพันมากกว่าในส่วนนั้น ฉะนั้นในส่วนของเหตุผลก็ต้องยอมรับว่าอย่างที่ไต่ถามมาในมาตรา ๗๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่บอกว่าคำสั่งไม่รับคำร้อง จำหน่ายคดีประกอบด้วยอะไรบ้าง ก็ต้องใส่เหตุผลด้วยว่าไม่รับเพราะอะไร อย่างที่ท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญยกตัวอย่างว่า เพราะไม่เข้าตามมาตรา ๔๗ (๑) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ก็ต้องเหตุผลในคำสั่งเป็นความเห็นประกอบ ซึ่งคิดว่าในประเด็นนี้ ทางศาลรัฐธรรมนูญเองคิดว่าอะไรที่ควรออกมาเป็นคำวินิจฉัยตรงนี้มากกว่าก็มองเห็นว่าคำสั่งก็ยิ่งให้เหตุผลอยู่ แต่ว่าถ้าต้องการให้มีผลผูกพันก็ออกเป็นคำวินิจฉัย ซึ่งก็อยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญมองว่าควรจะทำเป็นรูปแบบอะไร ซึ่งช่องทางชัดเจนอยู่แล้วว่ารับไม่รับ แต่ถ้าดูจากเนื้อหาเหตุผลถ้าเห็นว่าเป็นประโยชน์ก็ทำเป็นคำวินิจฉัย ซึ่งอยากจะเรียนว่าเป็นปัญหาของผู้ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งออกไปและมีการบอกว่าทำไมศาลไม่ทำเป็นคำวินิจฉัยไปเลย เป็นต้น จริงๆ อยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าเห็นว่าเพื่อประโยชน์ให้มีผลผูกพันต่างๆ จะได้หมดสิ้นไป เป็นต้น แต่ในส่วนของคุณลักษณะที่ว่าอะไรที่ควรทำเป็นคำวินิจฉัยนั้นมีความสำคัญซึ่งจะเป็นการพัฒนาในส่วนของคุณศาลต่อไป

นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส ผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องคำวินิจฉัย ถ้าไปดูในพจนานุกรม “คำวินิจฉัย” แปลว่า คำตัดสินหรือคำชี้ขาด แต่ศาลปกครองได้บอกว่า ต้องรับฟ้องไว้วินิจฉัยก่อนถึงจะเป็นคำวินิจฉัย แต่ของศาลรัฐธรรมนูญได้เขียนว่า จะเป็นคำตัดสินหรือคำชี้ขาดเฉพาะที่ศาลรับคำร้องไว้พิจารณาแล้วถึงจะเป็นคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นวิธีทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดการไม่ได้มองเป้าหมายในส่วนของคุณคำสั่งจริงๆ ซึ่งคำสั่งควรจะผูกพันทุกองค์กรหรือไม่ หรือตัวคำสั่งจริงๆ ไม่จำเป็นต้องผูกพันทุกองค์กร ถ้าดูในส่วนนั้นเป็นหลักแนวปฏิบัติก็อาจจะง่ายขึ้นและชัดเจนกว่า

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ถ้ามองในเชิงเปรียบเทียบ สมมุติว่าถ้าเป็นคำสั่ง แต่ศาลใส่คำบังคับใส่ผลคดีฝ่ายที่มีการยึดหลักกระบวนการก็ได้อ้างว่า ในเมื่อกระบวนการพิจารณานั้นไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการเดียวกันกับการทำคำวินิจฉัยคำบังคับแบบคำวินิจฉัยก็มีได้ ซึ่งตรงนี้ก็เป็นที่ทำให้เกิดความต่างระหว่างสองถ้อยคำนี้ เพราะว่ามีการบวนพิจารณาที่ต่างกันมาเป็นตัวคั่นอยู่ในส่วนนี้ไม่ใช่ปัญหาที่แท้จริง ปัญหาที่แท้จริงคือ ผู้ที่มีส่วนได้เสียในคำสั่งนั้น ถ้ามีการเห็นช่องว่าคำสั่งนั้นจะไปเข้าประโยชน์ของตนเองก็อยากจะยึดให้มีคำบังคับ แต่ถ้าฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยหรือเสียประโยชน์ก็จะปัดออกไป ซึ่งคำสั่งที่ ๓๕/๒๕๖๒ นั้นมีความกำกั่งในเนื้อหาที่เป็นสาระของคำสั่ง โดยเฉพาะสิ่งที่เห็นเป็นความเห็นประกอบหรือคำขยายจากเหตุผลในส่วนนั้น แต่เมื่อฟังเจตนารมณ์ของท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญก็จะเห็นว่า วิสัยขององค์กรชี้ขาดที่ใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดนั้นเลี้ยงไม่พันที่จะต้องสร้างผลอันพึงประสงค์ให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ซึ่งตรงนี้ทำให้เกิดผลข้างเคียงในเรื่องของความกำกั่งระหว่างจะมีผลไปทางหนึ่งทางใดหรือไม่ ซึ่งตรงนี้ถ้าฟังท่านอุดมท่านก็บอกว่าไม่ใช่ความประสงค์ของศาลอยู่แล้วที่จะให้คำสั่งมีคำบังคับหรือสภาพบังคับ เหมือนหรือผูกพันเหมือนคำวินิจฉัย แต่ว่าทางคดีหรือรูปคดีนั้นทำให้ศาลต้องออกไปในทางหนึ่งทางใดไม่ว่าทางช่องหรือการใช้เกณฑ์กฎหมายเป็นตัวตัด หรือว่าใช้มูลคดีมาเป็นตัวตัด หรือว่าการพิจารณาลงไปเนื้อหาเหล่านี้ รวมถึงประโยชน์ของการพิจารณา ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ คิดว่าต้องนำประสบการณ์ของการวิจัยในต่างประเทศต่างๆ มาช่วย ซึ่งผมเคยถามฝ่ายเลขานุการไว้ว่าในเรื่องของคำวินิจฉัย คำสั่ง มีบทบัญญัติรองรับเรื่องสภาพบังคับไว้หรือไม่ หรือมีผลผูกพันหรือไม่ ตรงนี้คิดว่าอาจจะมี เพราะว่าในศาลต่างประเทศที่เป็นแม่แบบของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะขององค์กรที่จะต้องแก้ปัญหาในทุกรูปแบบให้แก่ประเทศให้แก่สังคม รวมถึงการที่จะทำอย่างไรให้รัฐธรรมนูญมีผลบังคับเยียวยาปัญหาในส่วนต่างๆ ในระบบการปกครอง ในระบบกฎหมายทั้งปวงให้ได้ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่พึ่งสุดท้าย หรือ Last Resort เหล่านี้ โดยเฉพาะส่วนของสิทธิ เสรีภาพ

ของประชาชน ตามหลักที่ว่า มีสิทธิต้องมีการเยียวยา ซึ่งก็หนีไม่พ้นที่จะต้องหาเครื่องมือให้ศาลใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติและเป็นรูปธรรม ซึ่งตรงนี้เรื่องหลักของศาลแม่บท ถือว่าต้องมีกลไกที่จะเยียวยาให้ได้ ถ้ารูปคดีมาในทางไหนจะต้องสั่งในรูปของคำวินิจฉัยในรูปของคำสั่ง โดยเป้าหมายคือให้ผลการเยียวยาและเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ตรงนี้เท่ากับว่า เทคนิคที่จะต้องนำไปสู่ผลตามเจตนารมณ์หรือตามเป้าหมายของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเรื่องการคุ้มครองสิทธิเป็นเป้าหมาย ส่วนเรื่องจะออกมาในรูปของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเป็นวิธีการ แต่เป้าหมายต้องบรรลุ ซึ่งเรื่องแบบนี้จะทำให้เกิดการเติมเต็มหรือการอุดช่องว่างว่าสิทธิมีอยู่แต่เยียวยาไม่ได้ เพราะเหตุผลหรือข้อจำกัดทางเทคนิค จากเหตุที่ต้องออกเป็นคำสั่งเป็นคำวินิจฉัยไม่ได้ ก็คิดว่าฝ่ายวิจัยก็น่าจะได้โจทย์วิจัยตรงนี้

นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส ผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ผลวิจัยจะออกมาอย่างไรก็แล้วแต่ กับดักใหญ่ก็คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันทุกองค์กร เป็นคำสำคัญว่า เมื่อใดเรอบอกว่าเป็นคำวินิจฉัยก็ต้องแปลในทางเดียวกันว่าผูกพันในกรณีที่ต้องการจะอุดช่องกรณีไหนที่ไม่ต้องการให้ผูกพันก็ต้องมีการชี้ขาดของศาลที่ไม่ใช่คำว่าคำวินิจฉัย ซึ่งสุดท้ายถ้าศาลรัฐธรรมนูญมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแบบนี้ไม่กี่ครั้งก็จะหายไปเอง เพราะเมื่อใดที่ศาลรัฐธรรมนูญออกมาเป็นคำสั่งก็คือไม่ต้องการให้ผูกพัน และเมื่อใดที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้คำว่า คำวินิจฉัย แปลว่าศาลรัฐธรรมนูญต้องการให้ผูกพัน คือ โจทย์เป็นกับดักใหญ่อยู่แล้ว แต่ถ้าจะไปแก้ที่รัฐธรรมนูญยิ่งยากใหญ่

นายบุญเสริม นาคสาร ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหาร

จากประเด็นเรื่องคำสั่งหรือคำวินิจฉัยมีประเด็นที่ได้หาข้อมูล สถานะของคำวินิจฉัยตั้งแต่มีศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาจนถึงบัดนี้ บัญญัติว่า คำวินิจฉัยผูกพันทุกองค์กร ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เขียนเช่นนั้น และ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็เขียนเช่นนั้น แต่มีความต่างอยู่อย่างหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ วิธีพิจารณาให้ออกเป็นข้อกำหนด เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้ออกให้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จริง แต่ในทางปฏิบัติไม่มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะออกไม่ได้อันนี้คือข้อเท็จจริงจนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

ประเด็นมีอยู่ว่า ถ้าจะดูในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในสมัยที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ดูคร่าวๆ ข้อมูลโดยเฉพาะคำร้องที่ยื่นเข้ามาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คือ ปัญหาหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่แล้วคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในสมัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะรับคำร้องไว้พิจารณาก่อน แล้วท่านจะมากำวินิจฉัยที่หลังว่าไม่รับคำร้องไว้พิจารณา แต่ทำเป็นรูปแบบของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ แต่ขณะนี้ก็ยังเป็นข้อสังเกตว่าทำไมถึงเป็นเช่นนั้น แต่ยังหาคำตอบไม่ได้ก็เลยเสนอประเด็นที่ประชุมว่า มีเหตุผลอย่างนั้นเพราะอะไร เพื่อคนที่มีความรู้ในเรื่องนี้จะมีคำอธิบายได้

ดร.สำราญ นามบุตร ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ก่อนหน้าที่ท่านปัญญา อุดชาชน ได้ชี้ประเด็นและให้ข้อสังเกตว่าโดยนัยเมื่อมีข้อแตกต่างกันแล้วนั้น การที่จะให้คำวินิจฉัยหรือผลผลิตของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันทุกองค์กร ถ้ามว่าทำไมศาลไม่ทำเป็นคำวินิจฉัยไปเลย ในเรื่องนี้มีข้อสังเกตและมุมมองในประเด็นที่ตั้งมานั้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ ว่า คำร้องที่ได้ยื่นต่อศาลไว้แล้ว ก่อนศาลจะมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่ง ถ้าผู้ร้องตายหรือมีการขอถอนคำร้องหรือไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยคดีนั้น ศาลจะพิจารณาสั่งจำหน่ายคดีนั้นก็ได้ เว้นแต่การพิจารณาคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ข้อยกเว้นในตอนท้ายนั้น กรณีที่ศาลเห็นว่าการพิจารณาคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ตรงนี้ก็จะต้องนำไปสู่

การวินิจฉัยในเชิงเนื้อหาแห่งคดีก็จะมีผลผูกพันทุกองค์กร โดยนัยของตัวบทตรงนี้ก็มักจะสะท้อนให้เห็นว่าคำสั่งก็ดี คำวินิจฉัยก็ดีมีนัยหรือผลแตกต่างกันประการหนึ่ง แต่อีกประการหนึ่งประเด็นที่ท่านปัญญากล่าวว่าจะหาวิธีการที่จะให้เป็นคำวินิจฉัยเพื่อที่จะได้ผูกพันอย่างกว้างขวางจะดีหรือไม่ ซึ่งเห็นว่าตรงนี้ก็อยู่ที่คำว่าประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งคำว่าประโยชน์ต่อสาธารณะก็มีความสำคัญยิ่งโดยเฉพาะนิติวิธีทางมหาชนยังต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่กับการพิจารณาคดีไปตลอด เพราะฉะนั้นการใดก็แล้วแต่ถ้านำไปสู่ประโยชน์ต่อสาธารณะก็นำไปสู่คำวินิจฉัยได้ แต่ในทางกลับกันถ้าเรื่องนั้นเป็นเช่นนั้นหรือยังต้องเป็นเช่นนั้นหรือไม่มีสาระ หรือเข้าใจง่าย ๆ โดยวิญญูชนอ่านแล้วรู้เลยว่าไม่เข้ากฎเข้าเกณฑ์ที่จะวินิจฉัยหรือจะต้องพิจารณาในเชิงลึก ก็มีคำสั่งจำหน่ายหรือยกไป ที่ทำมาก็เป็นเหตุเป็นผลและก็เป็นสิ่งที่คุ้นเคย และที่สำคัญก็ไม่ใช่เรื่องแปลกอะไร ก็เห็นด้วยกับท่านอุดมในเรื่องที่ไม่ได้เป็นประเด็นปัญหาอะไร สิ่งที่จะควรจะเป็นก็ต้องแบบนั้นจะไปใช้วิธีที่ซับซ้อนกว่านั้นก็อาจจะมีปัญหาในเรื่องความไม่ชอบของศาลด้วยซ้ำในส่วนนี้เป็นความเห็นส่วนตัว

นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส ผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ได้ตรวจสอบแล้วเหมือนว่าถ้าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยเมื่อใดก็ต้องรับคำร้องไว้พิจารณาก่อนจะมีคำวินิจฉัย ปัญหาต่อมาก็คือว่า โอกาสที่ศาลจะรับคำร้องไว้พิจารณานั้นค่อนข้างที่จะน้อยอย่างที่ได้คุยกันไปในครั้งก่อนแล้วว่า คดีต่างๆ ที่จะเข้ามาสู่กระบวนการที่จะมีคำวินิจฉัยค่อนข้างน้อย เพราะฉะนั้นถ้าวันหนึ่งศาลอยากจะวางหลักให้ผูกพันทุกองค์กร ศาลจะวางหลักไม่ได้เลย เพราะคดีเข้ามาน้อย ยกตัวอย่างในคดีตามคำสั่งที่ ๓๕/๒๕๖๒ ที่ได้กล่าวกันมา สมมุติว่าอยากจะวางหลัก ศาลก็วางไม่ได้ เพราะคดีนี้รับไว้พิจารณาไม่ได้ศาลก็จะมีคำวินิจฉัยไม่ได้ เพราะเนื่องจากการกระทำทางรัฐบาล เพราะฉะนั้นจึงไม่สามารถวางหลักเป็นคำวินิจฉัยได้เลย เหตุผลเพราะติดกับดักตั้งแต่ต้นแล้วว่า คดีนี้เรารับคำร้องไว้พิจารณาไม่ได้ เมื่อรับคำร้องไว้พิจารณาไม่ได้ก็ไม่สามารถมีคำวินิจฉัยได้ ซึ่งบางเรื่องเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมก็ทำไม่ได้แล้ว ซึ่งจริงๆ

แล้วเป็นกับดักที่ศาลสร้างขึ้นมาซึ่งวางหลักว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย
เมื่อใดก็ต้องรับคำร้องไว้พิจารณาเท่านั้น อยากเสนอให้ปรับวิธีทำงานใหม่

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่องโจทย์วิจัยนั้นอย่างน้อยก็ต้องรู้ว่าแบบของผลผูกพันระหว่างคำสั่ง
กับคำวินิจฉัยมีความเหมือนหรือต่างกันอย่างไรในต่างประเทศ ซึ่งตรงนี้เป็นสิ่งที่เรา
ยังไม่รู้เหมือนกัน ไม่แน่ว่าอาจจะมีผลผูกพันทั้งสองแต่อาจจะผูกพันคนละแบบ
ก็ได้ มิฉะนั้นจะบัญญัติขึ้นมาทำไม ตรงนี้ก็ถือว่าเป็นข้อสันนิษฐานจากการไม่รู้
มาเป็นโจทย์ที่จะนำไปสู่ความรู้ตรงนั้นด้วย ฉะนั้น ในการทำกรอบการวิจัย
ต้องตั้งประเด็นการศึกษาในจุดนี้ด้วย

นายวรเดช วีระเวคิน ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เท่าที่รับฟังมาตั้งแต่ช่วงเช้า ก็มีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่ชัดเจน คือ คำวินิจฉัยนั้น
ผูกพัน แต่คำสั่งนั้นก็ยังมีแนวคิดที่ถ้าพิจารณาในประเด็นในเนื้อหาที่อาจจะผูกพัน
แต่คิดว่าน้ำหนักน่าจะไปในทางที่ว่าไม่ผูกพันอันนี้น่าจะเป็นข้อยุติ แต่เท่าที่ฟัง
ก็คงจะไม่มีข้อยุติไปทางซ้ายหรือขวา ซึ่งก็มีความคิดเห็นในประเด็นหนึ่งที่น่าจะ
เป็นประโยชน์อันหนึ่งและอาจจะมองมุมกว้างอีก คือ ส่วนตัวจะชอบอ้างกฎหมาย
ระหว่างประเทศหรือกฎหมายต่างประเทศ คือว่า จะมีกระบวนการอันหนึ่งซึ่ง
เรียกว่า การขอให้ศาลมีความเห็นในลักษณะที่ว่า เป็นความเห็นเชิงแนะนำ
ภาษาอังกฤษเรียกว่าเป็น Advisory opinion โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ
สหประชาชาติ ด้วยความที่โลกนี้มีประเทศเยอะ เพราะฉะนั้นการตีความกฎหมาย
ระหว่างประเทศหรืออื่นๆ นั้นจะมีความหลากหลายมาก เพราะฉะนั้นในระบบ
ของสหประชาชาติ หรือที่เรียกว่า สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติกับคณะมนตรี
ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ สามารถที่จะขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ
ให้ความเห็น ซึ่งยังไม่ได้เป็นคดีความอะไรทั้งสิ้น ขอความเห็นเพื่อที่จะเป็น
คำแนะนำ อย่างน้อยก็จะทำให้กรอบความคิดนั้นแคบลง และไม่ได้หมายความว่า

รัฐสมาชิกจะต้องผูกพัน แต่อย่างน้อยก็ทำให้กรอบความคิดในแง่ประเด็นข้อกฎหมายนั้นแคบลง ส่วนที่ว่าประเทศใดประเทศหนึ่งจะไปใช้สิทธิในการฟ้องร้องในศาลนั้นก็เป็นเรื่องของสมาชิกของสหประชาชาติ แต่อย่างน้อยก็คิดว่าก่อนที่จะไปใช้สิทธิในทางศาลก็จะทำให้มีกรอบคิดว่าเรื่องนี้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเคยมีความเห็นแบบนี้ไม่จำเป็นไม่ผูกพัน ส่วนในเรื่องจะเชื่อหรือไม่ก็แล้วแต่ในที่สุดจะไปฟ้องหรือไม่ก็เป็นเรื่องของแต่ละบุคคล และก็เห็นแค่ความเห็นของศาลในการพิจารณาข้อเท็จจริงซึ่งก็ต้องมาดูข้อเท็จจริงอีกเยอะ แต่ความเห็นนั้นเป็นความเห็นในลักษณะที่กว้าง อย่างน้อยก็เป็นกรอบทำให้ข้อพิพาทที่คู่พิพาทได้ไปคิดให้ดีกว่า

ที่นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งที่ได้ไปดูรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ก็มีความคิดว่าฝ่ายบริหารอาจจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นในกรณีใดกรณีหนึ่ง แต่ที่เข้าใจจากที่พยายามศึกษารัฐธรรมนูญไทยนั้นไม่มีจะมีในมาตรา ๑๗๘ เรื่องเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญา ซึ่งข้อบทต่างๆ ได้บอกว่าคณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ซึ่งคิดว่าอันนี้น่าจะเป็นทางออกที่ดีที่ว่าคำสั่งนั้นผูกพันหรือไม่ผูกพัน การไม่ผูกพันนั้นศาลยังให้ความเห็นว่า ถ้าเป็นแบบนี้ควรจะเป็นแบบนี้ อย่างที่ท่านอุดมว่าเป็นกรณีๆ ไป แต่ก็อย่างที่บอกก็ไม่ผูกพันเพราะว่าการที่จะมาขอให้ศาลพิจารณาก็ไม่ต่างกัน และอีกอันหนึ่งที่คิดว่าน่าสนใจ คือ กรณีของเนเธอร์แลนด์ กรณีของนายจิบเบอ ยูลิชชีส ไมเคิล วิทเตอร์วิน ก็คิดว่าไม่มีมูลคดีแล้ว เพราะท่านายจิบเบอ ได้สัญชาติไทยไปแล้ว เพราะฉะนั้นก็ไม่มีประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการขึ้น Backlist แต่ศาลก็มีในคำวินิจฉัยว่ากำหนดเป็นหลักการว่า ต่อไปนี้ประเทศไทย รัฐไทยจะเนรเทศคนสัญชาติไทยหรือห้ามคนสัญชาติไทยเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งก็เห็นว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจและเป็นการวางหลัก แต่ในแง่สถานะทางกฎหมายจะเรียกว่าเป็นคำวินิจฉัยก็ไม่เชิง เพราะว่าได้ไปในตัวของเนื้อคดีแต่ว่าจะเป็นการให้ความเห็น ก็ไม่เชิงก็เลยตั้งเป็นประเด็นไว้

นายนิติกร จิรฐิติกาลกิจ นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญชำนาญการ

มีประเด็นที่จะขออนุญาตตั้งสังเกตจากที่ฝ่ายเลขานุการได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับข้อถกเถียงในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ ซึ่งเป็นข้อถกเถียงในรัฐสภา จะเห็นว่า มีการให้เหตุผลเกี่ยวกับผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญอยู่หลายประเด็นด้วยกัน แต่จะมีความเห็นประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ความเห็นของรองศาสตราจารย์ปิยะบุตร แสงกนกกุล ที่อธิบายให้เห็นว่าเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการทำคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ อาจเรียกได้ว่าเป็นเพียง *Obiter dictum* ซึ่งอาจารย์ปิยะบุตรใช้คำว่า *Obiter dictum* นั้น ก็มีที่มาจากภาษาละติน ซึ่งถ้าแปลเป็นภาษาอังกฤษจะเป็นคำว่า *By the way* คือ มีลักษณะเป็นเพียงแค่เหตุผลส่วนขยายที่ไม่ได้มีสาระสำคัญหรือเป็นเหตุผลสำคัญที่ส่งผลต่อการวินิจฉัยในคดีนั้นๆ

โดยปกติแล้ว ในหลักทางกฎหมาย คำพิพากษาจะประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเรียกว่า *Ratio decidendi* คือ ส่วนของเหตุผล กับอีกส่วนหนึ่งคือ ส่วนที่เรียกว่า *Obiter dictum* หรือ *Obiter dicta* คือ เป็นเพียงส่วนขยาย ซึ่งในแง่ของการวางบรรทัดฐานของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยในทางกฎหมาย จะยึดถือเอา *Ratio decidendi* หรือเหตุผล ให้เป็นสาระสำคัญที่จะสามารถนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานหรือเป็นเหตุผลหลักในการวินิจฉัยในคดีนั้นๆ รวมถึงสามารถใช้ในการอ้างอิงในคดีต่อไปได้ ส่วน *Obiter dictum* หรือ *Obiter dicta* จะเป็นเพียงแค่ส่วนขยายเพื่อใช้ประกอบเหตุผลหลัก หรือเป็นเพียงการชี้ชวน หรือ *persuasive* ที่จะนำมาใช้ในการขยายเหตุผลหลักเท่านั้น ซึ่งความแตกต่างขององค์ประกอบของคำพิพากษาที่จำแนกออกเป็น ๒ ส่วนดังกล่าว น่าจะส่งผลต่อสถานะของผลผูกพันของคำสั่งหรือคำพิพากษา กล่าวคือ ตัวเหตุผลหลัก หรือ *Ratio decidendi* น่าจะเป็นสิ่งที่มีสถานะผูกพัน ในขณะที่ตัวส่วนขยาย หรือ *Obiter dicta* จะไม่มีสถานะผูกพัน ซึ่งในประเด็นนี้อย่างที่ท่านเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวในที่ประชุมไปแล้วว่าอาจจะเป็นประเด็นทางวิชาการอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจและอาจจะนำไปต่อยอดเพื่อเป็นประเด็นในการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในอนาคตต่อไป

ท่านอดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ขออนุญาตชี้แจงท่านวรเดชฯ ในคดีนั้นศาลรัฐธรรมนูญทำเป็นคำวินิจฉัยโดยเห็นว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะ คือ เป็นการวางหลักไปเลย ฉะนั้น มีผลผูกพันแน่นอน

ดร.ปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ขอเพิ่มเติมจากท่านอดม เรื่องเดียวกันในส่วนที่เป็นคำแนะนำจะปรากฏในส่วนที่เป็นคำวินิจฉัยและคำสั่ง ถ้าจะพูดถึงคำวินิจฉัยที่เป็นคำแนะนำมีเยอะมากในอดีตที่ผ่านมา เช่น เรื่องศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็มีคำวินิจฉัยออกไปว่าไม่ชอบ และมีคำแนะนำต่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรี ไปปรึกษาหารือกันว่าจะประกาศกำหนดวันเลือกตั้งอีกเมื่อใด ตรงนี้คือนอกจากบอกว่าไม่ชอบแล้วยังมีการแนะนำต่ออีก ไม่ใช่บอกว่าไม่ชอบแล้วจบเลย อันนี้คือส่วนที่หนึ่ง ส่วนที่สอง เช่น กรณีที่มีคดีเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงไปตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ซึ่งศาลก็ได้ตีความออกไปในส่วนนี้ว่าลักษณะของการกระทำไม่ถึงขนาดที่ไปก้าวก่ายแทรกแซงอะไร เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย และได้มีคำแนะนำต่อว่า ในเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประมวลจริยธรรมอยู่ ซึ่งมาสุดท้ายที่ท่านอดมพูดเมื่อซักครูเรื่องกรณีของนายจิบเบอเช่นเดียวกัน ก็เป็นคำวินิจฉัยที่ออกมากรณีของสัณชาติไทย เพราะว่าศาลมองอยู่แล้วว่าเรื่องของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ ในเรื่องของ การเนรเทศคนสัญชาติไทยออกไป หรือห้ามคนสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้ ในส่วนนี้ก็คำวินิจฉัยออกมา ซึ่งคำวินิจฉัยนี้มาสอดคล้องกับสถานการณ์โควิด-๑๙ ที่เกิดขึ้นว่า ทำไมคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศ รัฐต้องพยายามอำนวยความสะดวกในการรับเข้ามา เพราะว่าเป็นสิ่งที่ต้องนำเข้ามาและอำนวยความสะดวกด้วยในส่วนนี้ นอกจากนี้ก็ยังมีคำสั่งที่เขียนแนะนำอยู่ในตัวด้วย

นายอดิเทพ อูยะพัฒน์ ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ในเรื่องของความเห็นเรื่องสถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้นถ้าพิจารณาในเรื่องของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในอดีตจนถึงปัจจุบันที่น่าสนใจ ในส่วนที่วินิจฉัยทั้งเนื้อหาและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จะขอเน้นทางนี้ก่อน เนื่องจากมีผลทำให้กฎหมายขัด ซึ่งศาลได้เคยวินิจฉัยมาแล้ว ๑๙ คำวินิจฉัย ในเชิงสถิติ และที่มีผลเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้เห็นภาพชัดเจนเลยว่า ผลผูกพันนั้นมีผลผูกพันอะไรบ้าง ส่วนแรกเป็นเรื่องของกฎหมายขัดไปเลย ก็ไม่ต้องการแก้ไข ไม่มีผลอะไร เพราะสุดท้ายกฎหมายจะถูกยกเลิกไปโดยปริยาย แต่จะมีอยู่บางฉบับซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้มีการเสนอมาที่ศาลรัฐธรรมนูญแต่เป็นกรณีที่มีความใกล้เคียงกันในทางเนื้อหาและมีลักษณะรูปแบบเดียวกันกับคำวินิจฉัย อย่างเช่น กรณีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับบทสันนิษฐานความผิด ซึ่งศาลได้วินิจฉัยไป จริงๆ กฎหมายมีเกือบร้อยฉบับที่มีลักษณะประมาณนี้ แต่เมื่อมีการดำเนินการตรวจสอบแล้ว ศาลได้วินิจฉัยไป ๕ ฉบับ เพราะทางด้านจำเลยเองที่เป็นเรื่องบทสันนิษฐานทางอาญาที่ได้วินิจฉัยไป เช่น เกี่ยวกับชายตรง ซึ่งตรงนี้เองผู้เชี่ยวชาญที่แรกเป็นเจ้าของคดีคนแรก พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พระราชบัญญัติสถานบริการ พระราชบัญญัติปุ๋ย และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐจริงๆ แล้วยังมีกฎหมายอีก ๗๖ ฉบับ ที่มีลักษณะเดียวกัน แล้วผลผูกพันที่เกิดขึ้นคืออะไร คือ ทางด้านสภาจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อไม่ต้องมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอีก กฎหมาย ๗๖ ฉบับก็ออกโดยสภาที่มีการแก้ไข ซึ่งตรงนี้ก็มีความชัดเจนว่าผลผูกพันของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีไปถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีสภาพอยู่ แต่ยังไม่ขัดเพราะยังไม่มีการเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ ตรงนี้ก็เบื้องต้นที่เป็นเหตุที่เกิดขึ้นที่มีการแก้ไขโดยสภาถึง ๗๖ ฉบับ แต่เป็นการแก้ไขในรูปแบบของฉบับเดียวแล้วไปแทรกอยู่ในกฎหมายทั้ง ๗๖ ฉบับ ในเรื่องของบทสันนิษฐานกฎหมายที่น่าสนใจฉบับล่าสุดในเรื่องผลผูกพันของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ ในเรื่องของประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องทำแท้ง ในเรื่องนี้เป็นเรื่องแรกเกี่ยวกับการฟ้องตรงและศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าประมวล

กฎหมายอาญาขัดในส่วนของมาตรา ๓๐๑ แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีบทเปิด ก็คือ มีระยะเวลาในเรื่องของการให้มีการแก้ไขซึ่งเป็นครั้งแรกและก็มีคนสงสัยอยู่มากมายในเรื่องของการแก้ไข กฎหมายขัดไปแล้ว และศาลมีช่วงเวลาในการหายใจเพียง ๓๖๐ วัน แสดงว่า ๓๖๐ วัน นั้น กฎหมายยังมีผลอีกหรือไม่ ผลผูกพันศาลได้เขียนไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนว่า ๓๖๐ วัน ก็ยังมีผลบังคับใช้อยู่ แต่เรื่องของการใช้บังคับนั้นจะมีลักษณะอย่างไร ก็จะเป็นในด้านของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็น ตำรวจหรืออัยการ จะมีการชะลอหรือไม่อย่างไรก็เป็นเรื่องของกรมการดำเนินการ ในส่วนของผลที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากก็คือ คณะรัฐมนตรีนั้นรับหลักการในเรื่องนี้ มีการแก้ไขกฎหมายมีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งทางศาลรัฐธรรมนูญเองก็มีเจ้าหน้าที่บางท่านได้เข้าไปให้ความคิดเห็นด้วยในส่วนของการเสนอร่าง ปัจจุบันนั้นคณะรัฐมนตรีรับหลักการแล้วอยู่ในขั้นการร่างกฎหมาย ในขั้นการแก้ไขร่างกฎหมายในมาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ ในประมวลกฎหมายอาญา เพราะเกิดจากผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการแก้ไขครั้งนี้เป็นการแก้ไขในวงกว้างมาก เพราะรับเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญให้หญิงมีสิทธิเสรีภาพในการตัดสินใจได้ในเรื่องของการทำแท้ง แต่เดิมนั้นตัดสินใจได้เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นการถูกข่มขืน ถูกล่วงละเมิดทางเพศ หรือในกรณีเรื่องสุขภาพของหญิง ซึ่งตอนนี้มีการเพิ่มเหตุในการทำแท้งขึ้นมาอีกสองเหตุ คือ (๑) เรื่องของสุขภาพของเด็กทารกในครรภ์ว่ามีสุขภาพสมบูรณ์หรือไม่อีกประเด็นที่สำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไป คือ (๒) หญิงที่มีอายุครรภ์ไม่เกิน ๑๒ สัปดาห์ สามารถทำแท้งได้เลย โดยที่ไม่มีคามผิด โดยการตัดสินใจและยินยอมโดยการดำเนินการทางแพทย์ ซึ่งมีเพิ่มสองเหตุที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งในผลตรงนี้ก็จะมีผลผูกพันแล้ว

ในอีกเรื่องที่ยากจะเสนอแนะก็คือ เรื่องของผลผูกพันของศาลรัฐธรรมนูญ นั้นมีการให้เหตุผลไว้หลายประการ ส่วนของกฎหมายรัฐธรรมนูญคงไม่สามารถไปดำเนินการได้ก็ต้องเป็นไปตามนั้น แต่ส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จะมีในส่วนของวิธีพิจารณาไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ซึ่งตรงนี้เองที่ได้รับฟังประเด็นมากก็จะเห็นว่า มีบางจุดที่น่าสนใจในการแก้ไข แต่ในปัจจุบัน อาจารย์บวรศักดิ์ได้เปิดช่องมาก่อน

เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย และที่สำคัญคือการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งคือกฎหมายบังคับใช้ไปแล้ว กฎหมายในปัจจุบันมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกฉบับที่ไม่อยู่ในข้อยกเว้น ซึ่งในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็มีกฎหมายที่อยู่ภายใต้บังคับที่ท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้รักษาการอยู่ ๔ ฉบับ ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับที่สอง คือ พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ฉบับที่สาม คือ พระราชบัญญัติเงินเดือนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และฉบับสุดท้าย คือ พระราชบัญญัติเครื่องแบบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยสาระสำคัญที่ต้องประเมิน คือ (๑) จำเป็นมากเลย คือ ต้องการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ เพราะฉะนั้นจำเป็นมากที่นอกจากการรับฟังความคิดเห็นแล้วยังมีข้อเสนอแนะบางอย่าง และกฎหมายจะต้องเปิดช่องให้ซึ่งอาจารย์บวรศักดิ์น่าจะอธิบายได้ดี เพราะว่าท่านอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ด้วย ก็คือคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จะต้องมีการรับฟังจากผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีความสมบูรณ์ มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เพราะฉะนั้นก็เป็นส่วนสำคัญในการสัมมนาในวันนี้ ผลของการสัมมนานี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ทำข้อตกลงว่าจะต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งในการประเมินผลสัมฤทธิ์นั้นจะต้องเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ และจะต้องมีการโฆษณาเผยแพร่ไปในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ซึ่งเบื้องต้นกฎหมายมีการบังคับใช้มาแล้ว ตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เพราะฉะนั้นจะต้องมีการทำทุกปีและเก็บข้อมูลตลอด จะต้องสามารถนำไปสรุปได้ในปีสุดท้ายก็คือปี พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อจะเผยแพร่ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ แต่ในการเผยแพร่ไม่จำเป็นจะต้องทำให้เสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ สามารถทำเสร็จก่อนก็ได้ สมมุติว่าทำเสร็จปีนี้เราจะเผยแพร่ในปีนี้ได้เลยก็ได้ แล้วอีก ๕ ปี เราค่อยทำใหม่ ซึ่งตรงนี้อีกก็เป็นส่วนหนึ่งของ

ผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้น ถ้ามีอะไรที่คิดว่าจะแก้ไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ต้องมีการดำเนินการเปิดรับฟังความคิดเห็นกับประชาชนตลอดทั้งร่างว่าประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไรบ้าง รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเองด้วย ก็สามารถที่จะเสนอได้ หรือถ้าจะไม่เสนอในเรื่องการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย สามารถเรื่องการบริหารจัดการให้เรียบร้อยเท่านั้นเอง และประเมินผลสัมฤทธิ์ว่าใช้ได้สมบูรณ์แล้ว เบื้องต้นขออนุญาตเสนอเพียง ๒ ประเด็น

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น ในการรับฟังเพื่อประเมินผลการปรับปรุงกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญ ข้อที่น่ากลัวที่สุด คือ หนึ่งประชาชนร้องได้โดยตรง และสองศาลรัฐธรรมนูญต้องรับไว้วินิจฉัยก่อนโดยไม่มีสิทธิตัด ซึ่งสองเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็จบแล้ว ถ้าทุกคนมาอย่างนี้หมด เพราะเป็นเรื่องความคิดเห็น ซึ่งจะมีปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับฟังความคิดเห็น เหล่านี้ทั้งหมดมาปรับปรุงหรือจะสามารถตัดตอนความคิดเห็นเขาได้ไหม กฎหมายบอกว่าต้องปฏิบัติตามแบบนั้น และนี่คือปัญหาในการรับฟังความคิดเห็น ดังนั้น ถ้าเราจะประเมินเร็ว น่าจะเป็นผลร้ายต่อเรา อย่าให้เสร็จเร็ว เสร็จเร็วเมื่อไหร่ใช้เมื่อนั้น ฉะนั้นต้องฟังประเมินก่อน ถ้าเป็นผลร้ายต่อเรา ถ้าเรารีบสรุป เท่ากับเรารีบนำอันนั้นมาใช้ ถ้าเป็นผลร้ายต่อเราก็ต้องดึงเวลาให้เต็มที่แล้วค่อยไปว่ากันดาบหน้า

นางสาวสุวิชัย เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักคดี ๕

พูดถึงเรื่องความผูกพันของสถานะคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาในบางส่วน ศาลรัฐธรรมนูญก็มีการวางหลักในการทำคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญไว้ เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๐ มีการวางหลักในเรื่องของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้เรื่องนี้ก็มีตำรวจสองท่านฟ้องนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความ

สงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ถูกร้อง ซึ่งในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๐/๒๕๖๑ เรื่อง มาตรการสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความต่อเนื่อง ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ว่าคำสั่งดังกล่าวแม้เป็นคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่จะออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ.๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แต่เนื้อหาของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับนี้เป็นการรับรองการดำเนินการคัดเลือกหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่วาระการแต่งตั้งประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จนถึงวันที่กฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจตามแนวทางการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ง ด้านกระบวนการยุติธรรม (๔) มีผลใช้บังคับ คำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่มีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๘ ววรรคหนึ่ง ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา ๒๑๓

จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแม้จะมีการออกเป็นคำสั่ง ศาลก็จะมีการวางหลักในเรื่องต่างๆ ไว้ ถ้าถามว่ามีผลผูกพันหรือไม่ ในส่วนตัวเห็นว่าเป็นเรื่องของการวางหลักของศาลรัฐธรรมนูญ เนื้อเรื่องของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือว่าจะเป็นกฎ จะต้องดูเนื้อหาของคำสั่งนั้นๆ ก็เข้าใจว่าในเรื่องของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีผลผูกพันประการใดก็ต้องดูเรื่องของแต่ละเรื่อง ไม่ใช่ว่าคำสั่งไม่รับจะไม่มีการวางหลักอะไรไว้

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผู้อำนวยการสำนักคดี ๑

เกิดแนวคิดสับสนเนื่องมาจากผอ. สุวัชรีย์ ว่าความแตกต่างระหว่างผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญกับบรรทัดฐาน ซึ่งจะขอเรียนถามจากที่ประชุมไม่แน่ใจว่า คำสั่งไม่รับในกรณีของศาลต่างประเทศ ที่ได้มีการสอบถามเพื่อนที่เป็นครูบาอาจารย์ว่า ในกรณีที่เป็นการไม่รับคำฟ้อง แต่ในเนื้อหาของคำสั่ง

หรือสิ่งที่ศาลได้แสดงความคิดเห็นไว้ สามารถที่จะใช้เป็นบรรทัดฐานได้หรือไม่ ซึ่งเขาบอกว่าได้ นี่คือบรรทัดฐาน แต่ในเรื่องของผลผูกพันนั้นจริงๆ แล้วมันไม่มี จะใช้เฉพาะของคู่กรณีเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถที่จะผูกพันได้เหมือนคำวินิจฉัย แต่บรรทัดฐานจะมีในลักษณะว่าสามารถที่จะอ้างบรรทัดฐานในคำสั่งว่า ศาลเคยวางหลักไว้แบบนี้

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ถามก่อนว่าบรรทัดฐานที่ว่าคือ บรรทัดฐานอะไร บรรทัดฐานในการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ หรือบรรทัดฐานของคนนอก อย่างเช่นทุกวันนี้ที่เจ้าหน้าที่ได้เสนอในการอ้างนุ่นอ้างนี้ ก็เป็นแนวบรรทัดฐานในการทำงานของศาล ที่ผ่านมานี้คือบรรรยากาศ แต่ถ้าหากว่าบรรทัดฐานตรงนี้จะไปผูกพันคนนอกได้หรือไม่ มันเป็นคนละเรื่องเดียวกัน คนนอกไม่อาจจะรู้วิธีการของเรา แนวงานของเราคืออะไร ซึ่งเขาได้ทราบอย่างเดียวกันก็คือคำสั่งว่าศาลรับหรือไม่รับ และไม่รับเพราะอะไร ก็เกิดเป็นแนวคิดของเขา แต่ถ้าเป็นบรรทัดฐาน อย่างที่บอกว่า เป็นเรื่องของข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป คล้ายๆ พฤติการณ์เดียวกัน สมมติว่าสัญญาประเภทนี้เกิดอย่างนี้ก็ข้อก็บังคับก็ต้องเป็นแนวเดียวกัน แต่ละข้อเท็จจริงต่างกัน ก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ แต่ในเรื่องของผลผูกพันเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ในเรื่องของต่างประเทศนั้นก็ต้องดูก่อนว่ากฎหมายของแต่ละประเทศนั้นบัญญัติอย่างไร ถ้าเขาบอกว่าคำสั่งคำวินิจฉัยของศาลนั้นผูกพันหมด ถ้าเขาเขียนแบบนี้ก็จบ แต่ของประเทศไทยไม่ได้เขียนอย่างเขา ต้องดูพื้นฐานและกฎหมายที่ออกมาต่างกัน ที่มาต่างกัน และในเรื่องการกำหนดต้องการแยกแยะ และไม่ได้นำมาใช้ได้กับเมืองไทยทั้งหมด ที่บอกว่าในเรื่องที่ได้ไปทำการวิจัยมานั้นดีแล้วแต่เป็นเพียงแต่ให้มีความรู้ว่า ในต่างประเทศเมื่อกฎหมายเขาเขียนแบบนี้ สามารถไปได้ขนาดนั้น เราสามารถนำมาปรับใช้ได้หรือไม่ซึ่งเป็นแนวคิดของเขา แต่จะนำมาใช้กับประเทศไทยทันทีนั้นลำบาก เพราะว่าแนวคิดหรือพื้นฐานของกฎหมายประเทศไทยไม่ได้คิดแบบเขา ที่มาและเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายในแต่ละครั้งจึงพูดยากว่า เราจะมาทำให้เหมือนเลยว่าจะต้องทำแบบนี้ทำแบบนี้ ก็คงยาก

ท่านบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เพิ่มเติมเล็กน้อย ในเรื่องความผูกพันของคำสั่งคดีคำวินิจฉัยก็ดี คำวินิจฉัยจริงๆ แล้วก็คือ คำพิพากษา ในส่วนที่ผูกพันจริงๆ ก็คือ คำสั่งหรือคำพิพากษา ในส่วนที่เป็นคำสั่งไม่รับคำร้อง ผลของคำสั่งหรือสิ่งที่ผูกพันก็คือ คำสั่งไม่รับคำร้อง ไม่ได้หมายความว่าทุกอย่างที่ศาลรัฐธรรมนูญเขียนลงไปนั้นจะไปผูกพันอะไรได้ ผลผูกพันจริงๆ อยู่ตรงคำสั่งว่าสั่งว่าอย่างไร หรือคำวินิจฉัยว่าอย่างไร แต่ในส่วนที่อธิบายมาทั้งหมดไม่ว่าจะก็หน้าก็ตามไม่ได้หมายความว่าจะไปผูกพันหมดทุกตัวอักษร ทุกประเด็นทุกเรื่อง เพราะฉะนั้นอย่างที่เรียนว่าประเด็นของการพิจารณาเรื่องคำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญรับหรือไม่รับก็จะมีประเด็นเดียวเท่านั้นเองว่า เข้าเงื่อนไขหรือไม่ ส่วนที่ได้เพิ่มเติมเข้าไปก็คือการอธิบายว่า เข้าหรือไม่เข้าเพราะอะไร หรือสมมุติว่าเราต้องการที่จะอธิบายขยายความเพิ่มเติมหรือมีความเห็นอะไรลงไปอย่างไร ก็ไม่ผูกพันเพราะความผูกพันคือจะรับหรือไม่รับ สิ่งที่จะผูกพันคุณกรณีในกรณีนี้คำสั่งไม่รับคือ ตรงที่บอกว่าไม่รับ ส่วนอื่นก็คือความรู้เป็นอะไรก็ว่าไป ซึ่งก็มีข้อสังเกต สมมุติว่าศาลได้วินิจฉัยลงไป โดยไม่ได้มีความตั้งใจว่าวินิจฉัยเนื้อหาของคำสั่งฉบับนั้น แต่ถ้าเกิดว่ามีการพาดพิงเข้าไปเกี่ยวข้องแล้วทำให้คนอ่านเข้าใจว่าศาลได้วินิจฉัยลงไปในเรื่อง อันตรายจะเกิดขึ้นกับศาลหรือย้อนกลับมาหาศาลก็จะถูกถามว่าวินิจฉัยได้อย่างไร เพราะกระบวนการพิจารณายังไม่ได้เริ่มยังไม่ได้สั่งรับเลย ยังไม่ได้ให้อีกฝ่ายหนึ่งโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นแก้ข้อกล่าวหา แล้วทำไมวินิจฉัยลงไปเลย ถ้าพลาดลงไปถึงเนื้อหาที่จะเกิดคำถามนี้

สิ่งที่เราจะเข้าใจว่าส่วนใหญ่ไม่ยอมรับหรือไม่เห็นด้วยที่ศาลจะพาดพิงลงไป ไปพูดถึงเนื้อหาโดยที่ไม่มีการรับคำร้อง ก็คือว่าศาลวินิจฉัยเนื้อหาอย่างไรในเมื่อ ยังไม่ได้รับคำร้อง และอีกฝ่ายหนึ่งยังไม่ได้ใช้สิทธิของเขาเลย จะไปวินิจฉัย โดยไม่ได้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายที่เขียนเอาไว้เลย เพราะฉะนั้นจึงเข้าใจว่าบางเรื่องบางอย่างที่ดำเนินการสั่งว่ารับหรือไม่รับอ้างมาตรฐานนั้น กฎหมายนั้น อาจจะไม่เข้าใจก็ต้องการอธิบายเพิ่มเติม ขยายความแต่ว่าข้อควรระวังที่ได้กราบเรียนในที่ประชุมก็คือ ถ้าไม่จำเป็นก็พยายามอย่าเขียนให้ไปพาดพิง

เนื้อหาที่จะทำให้คนอ่านแล้วเข้าใจว่ามีการวินิจฉัยลงไปในเรื่องว่าอะไรถูกอะไรผิด ก็อาจจะทำให้เกิดการเข้าใจผิด ที่ผ่านมาคิดว่าประเด็นนี้คือ ปัญหาที่พูดกันอยู่เยอะ ถ้าเกิดว่าระมัดระวังกันตรงนี้ปัญหาก็จะไม่มี

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างที่จะเรียนท่านเมื่อเชื่อว่าประสบการณ์ที่เราได้รับจากบุคคลภายนอก คือ เขาคาดหวังว่าคำสั่งในบางลักษณะจะผูกพันประโยชน์ของเขา ฝ่ายที่เสียประโยชน์ก็จะไม่อยากให้ผูกพัน แต่ในเนื้อหาคำสั่งนั้นมีความกำกวมแล้วทำให้เขามีความคาดหวังตามมา ในส่วนของปัญหาหลักๆ ที่เป็นของศาลเอง ก็เชื่อว่าเรามีประสบการณ์มากพอที่จะไม่ทิ้งคำร้องที่มีวัตถุแห่งคดีและไม่วินิจฉัย ตรงนั้นคงไม่มีเกิดขึ้น แต่ส่วนหนึ่งก็มีการสร้างสมการขึ้นมาว่า คำสั่งทั้งหลายตามมาตรา ๒๑๓ ทำไม่ถึงไม่รับเลยหรือรับน้อยมาก ตัดไปเป็นคำสั่งถึง ๒๐๐ กว่าคำสั่ง สมการที่เขาสร้างขึ้นก็คือเราไม่ไปเยียวยาการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตรงนี้ศาลก็อธิบายได้ว่า ยังไม่มีวัตถุแห่งคดีจริงๆ และอีกอย่างก็คือ ยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ ซึ่งตราบไต่ที่เข้าเงื่อนไขสิ่งเหล่านี้ก็จะได้รับการเยียวยาตามอำนาจหน้าที่ของศาล

แต่จุดหนึ่งที่มีการพูดกันก็คือ มีคนยกการเปรียบเทียบว่า มาตรา ๒๑๒ ไม่ได้มีความต่างจากมาตรา ๒๑๑ เก่า ที่ศาลเคยใช้มา เขาบอกว่าเหมือนพระเห็นสีกาทกน้ำ คือ พระเห็นสีกาแต่ไม่อาจจับต้องสตรีเพศได้ คือ เห็นสีกาทกน้ำแต่ก็ช่วยไม่ได้ ซึ่งมีการยกคำพิพากษาแบบนี้ขึ้นมา ส่วนนี้คิดว่าในเรื่องเกี่ยวกับการเป็นองค์กรของเราก็ต้องหาช่องทางวิธีที่จะทำอย่างไรให้เปลี่ยนความคิดความเชื่อของสังคมได้ด้วย และอีกอย่างคือการแยกระหว่างคำวินิจฉัยกับคำสั่งให้ความคาดหวังของเขาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่หลายทางตรงนี้ก็พอที่จะแก้ปัญหาได้ส่วนหนึ่ง พอฟังเจ้าหน้าที่คดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็คาดหวังให้มีสถิติผลที่เป็นผลงานของศาลรัฐธรรมนูญว่า ถ้าลงไปในเรื่องแล้วทำไมไม่มีการวินิจฉัยให้กลายเป็นคำวินิจฉัยไป ซึ่งจะทำให้ผลผูกพันตรงนี้สร้างบรรทัดฐาน

เป็นตัวกรองที่ดีกว่าการสั่งรับหรือไม่รับ คือ ตัวคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นตัวกรองที่มีประสิทธิภาพกว่า ซึ่งในส่วนนี้เป็นการข่งใจจากความเห็นของเจ้าหน้าที่ สิ่งเหล่านี้ อาจจะกระตุ้นกันให้ช่วยกันคิดต่อ ไม่ใช่เป็นเรื่องที่บอกว่าถูกหรือผิด ตรงนี้ก็ น่าคิดว่าถ้าเป็นคำวินิจฉัยเสียแล้วน่าจะเป็นตัวกรองที่ดีกว่าหรือไม่ ก่อนที่เรา จะลองเข้าไป เราก็น่าจะต้องคิดในเชิงวิชาการก่อนก็ได้ ในส่วนของโจทย์วิจัยก็ต้อง ไปดูเปรียบเทียบของต่างประเทศดูว่าให้ผลไปทางนี้หรือไม่ด้วย ในเจ้าหน้าที่ที่คิด คิดว่าน่าจะเห็นช่องที่น่าจะเป็นประโยชน์ในขั้นนี้ก็อยากให้มาบอกกล่าวหรือ ให้ความเห็นในการอภิปรายด้วย

นางสาวสุวัชรีย์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักคดี ๕

จะลองเสนอว่าคดีแต่ละคดี ถ้าคดีใดมีปัญหาเฉพาะข้อกฎหมาย ไม่ได้ มีปัญหาในเรื่องของข้อเท็จจริง เมื่อศาลเห็นว่าจะต้องวางหลักเรื่องของปัญหา ข้อกฎหมาย เมื่อรับแล้วก็จะทำเป็นคดีที่ไม่มีผู้ถูกร้อง เมื่อไม่มีผู้ถูกร้องก็ได้ ไม่ต้องมีเรื่องของการทำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยดูว่าคดีนั้นเป็นคดีที่มีปัญหา เป็นข้อกฎหมายโดยแท้ และศาลจะได้วินิจฉัยโดยการวางหลักในเรื่องข้อกฎหมาย ไว้เลยจะได้ไม่ต้องมีเรื่องของการกระบวนการของการมีผู้ถูกร้อง ไม่แน่ว่าแนวคิด แบบนี้จะพอเป็นไปได้หรือไม่ ถ้าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลจะต้องวินิจฉัย แต่ถ้า รับมาแล้วจะต้องมีกระบวนการให้ชี้แจง และจะทำให้เกิดความยุ่งยากในการที่ จะมาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ในขณะที่ศาลก็เห็นแล้วว่าในเรื่องนี้เป็นเรื่องของ ข้อกฎหมาย ในส่วนนี้ไม่แน่ใจว่าจะเป็นไปได้มากแค่ไหน และได้ออกเป็นคำวินิจฉัย และได้วางหลักในเรื่องของข้อกฎหมายตรงนั้น และมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ ในเรื่องของการเป็นคำวินิจฉัย

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ต้องเข้าใจก่อนว่า ถ้าเป็นเรื่องกฎหมายชัดหรือไม่ชัด ถ้าอยู่ๆ จะมาทำเลย ไม่ใช่ของง่าย บอกว่าเราไม่ต้องการถามใครเป็นไปไม่ได้ อย่างน้อยเราต้องถาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ในความเห็นของเขาเราจะมาคิดของเราเองไม่ได้

อยู่ๆ เราจะมาบอกว่าขัด แต่อาจจะมิเหตุผลอะไรของเขาก็ได้ เราก็ต้องฟังเขา
ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่รับแล้วจะทำเลย อย่างไรก็ตามต้องเข้ากระบวนการ และต้อง
ฟังรอบข้างด้วย และต้องหาข้อมูลไม่ใช้รับทำ เพราะจะมีปัญหาทันทีในกระบวนการ
ของกฎหมาย

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผู้อำนวยการสำนักคดี ๑

สืบเนื่องจากที่ท่านบรรจงศักดิ์ได้ให้ความคิดเห็น ในเรื่องของการทำเหตุผล
ในการออกคำสั่งว่าจะต้องมีความระมัดระวัง พยายามไม่เข้าไปแตะในส่วนขอ
ข้อเท็จจริง ซึ่งเมื่อเข้าไปแตะแล้วก็จะเหมือนการลงไปวินิจฉัยในเนื้อหา ซึ่งใน
ส่วนนี้ก็เห็นด้วย จึงเกิดความคิดเห็นว่า ปัญหาของการทำคำสั่งและกรอกรับให้
เหตุผลจะมีมากน้อยแค่ไหน ส่วนนี้เป็นสิ่งที่จะต้องให้ความระมัดระวังในการทำ
จึงมองว่ามาตรา ๗๗ เวลาทำคำสั่งต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง ที่บอกว่าจะต้อง
ประกอบด้วยความเป็นมาโดยย่อของคดี เหตุผลในการมีคำสั่ง ความเห็นประกอบ
และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นมาอ้างอิง ในความคิดเห็น
ส่วนตัวก็เลยคิดว่า ปัญหาของการทำคำสั่งนั้น ก็คือการที่ต้องมีการชี้แจงเหตุผล
ในการออกคำสั่ง อันนี้เป็นความคิดเห็นส่วนตัว หากมีการปรับแก้กฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญ สามารถที่จะตัดจุดนี้ออกไปได้หรือไม่ เพราะว่าถ้าหากตัดจุดนี้
ออกได้ก็จะเป็นเครื่องมือปกป้องในการที่ไม่ต้องให้เหตุผลในการออกคำสั่ง
เพราะว่าน้ำหนักในการที่จะเขียนอย่างไรไม่ให้กลายเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหา
เป็นเรื่องที่จะต้องใช้ศิลปะในการเขียน เป็นเรื่องละเอียดอ่อนมาก จึงนึกขึ้นมา
ได้ว่าสำนักคดีเคยได้ไปศึกษาดูงานที่ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ซึ่งตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียก็ได้มาบรรยายให้ฟังในเรื่องของการทำคำวินิจฉัย
ศาลรัฐธรรมนูญ แต่ที่น่าประหลาดใจมากและได้ถามท่านเองว่า คำวินิจฉัยหรือ
คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียไม่มีการอธิบายเหตุผล ในการเขียนคำวินิจฉัย
เฉพาะคำสั่ง โดยคำวินิจฉัยจะเขียนสั้นมาก บรรทัด ๒ บรรทัด ไม่ได้เขียนยืดยาว
เหมือนของเรา และคำสั่งไม่จำเป็นต้องมาอธิบายเหตุผลในการที่จะรับหรือไม่รับ
เพราะเป็นอำนาจของศาล ศาลจะอย่างไรก็ได้ ก็เลยค่อนข้างประหลาดใจมาก

กับประเทศที่เป็นต้นแบบของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเขามีแนวคิดแบบนี้ในการทำ คำสั่งคำวินิจฉัย

ดร.ปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ขอพูดถึงประเด็นนี้ ต่างประเทศจะเป็นอย่างไรมันขึ้นอยู่กับสังคมของแต่ละประเทศ แล้วยิ่งกับศาลรัฐธรรมนูญไทยขนาดบอกว่ามีเหตุผลยังไม่อยากจะรับเลย แล้วนี่บอกไม่ให้มีเหตุผลเลย บอกแต่ไม่รับให้หาเอาเอง ของฝรั่งเขาจะยอมรับในเรื่องการกฏกติกา จึงค่อนข้างที่จะแตกต่างกันในเรื่องของบริบทของสังคม จึงคิดว่าในส่วนของกรณียุติในมาตรา ๗๗ ถือว่าเป็นเหตุผลที่รองรับอยู่แล้ว ในเรื่องของ การออกคำสั่ง ก็ต้องบอกเหตุผลหน่อยว่าเป็นอย่างไร ส่วนตัวก็คิดว่าดีแล้ว ไม่ควรที่จะปรับแก้ คิดว่าเหตุผลความสำคัญ ยิ่งกับศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลจะออก คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ถ้าไม่มีเหตุผลก็จะอธิบายไม่ได้จริงๆ เพราะขนาดคำสั่งยังต้อง ประกาศภายใน ๑๕ วัน คำวินิจฉัยลงราชกิจจานุเบกษา ภายใน ๓๐ วัน ประกาศเรื่อง ให้ประชาชนได้รู้ว่าจะไม่รับเพราะอะไร ต้องมีเหตุผล ในส่วนนี้คิดว่ายังมีความสำคัญอยู่ และอีกส่วนหนึ่งที่มีการพูดถึงตัวหลัก ที่พูดถึงเกี่ยวกับหลักบรรทัดฐาน และผลผูกพันต่างๆ เป็นคนละส่วนกัน หลักก็วางหลักไว้ ถ้าหลักอยู่ในการวินิจฉัย แน่นนอนว่าก็มีผลผูกพัน มีการยกกรณีเรื่องที่มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่ผอ. สุวัชรียกขึ้นมา ถ้าถามว่าหลักมีไหม หลักนั้นมีมานานแล้ว หลักคืออะไร ก็จะเป็นประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิบัติที่ทางศาลฎีกาได้วางหลักไว้ ถือว่าประกาศ หรือคำสั่งของคณะปฏิบัติถือว่าเป็นกฎหมาย เป็นฎีกาในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ส่วนกฎหมายจะมีศักดิ์เป็นอะไรขึ้นอยู่กับเนื้อหา คำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิบัติ ถ้าเนื้อหาเป็นเรื่องการแก้พระราชบัญญัติก็จะมีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติ เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ในสมัยนั้น ถ้าลักษณะ เป็นการแก้ไขเป็นพระราชกฤษฎีกา ก็ต้องมีศักดิ์เป็นพระราชกฤษฎีกา การแก้ไข พระราชกฤษฎีกาของจุฬาลงกรณ์วิทยาลัยในการแบ่งส่วนราชการ ถ้าเนื้อหา มีลักษณะเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหาร ก็ต้องถือว่าเป็นคำสั่งของบริหาร เช่น คำสั่ง แต่งตั้งผู้อำนวยการเขตพระนคร ก็เป็นคำสั่งของฝ่ายบริหาร อันนี้ก็ศักดิ์ของ

กฎหมาย ในส่วนนี้ก็คือ หลักที่วางไว้ ถ้าถามว่าผูกพันหรือไม่ ก็แน่นอนว่าคำวินิจฉัยผูกพันแต่คำสั่งไม่ผูกพันซึ่งในความคิดเห็นส่วนตัวคิดว่า ถ้าจะออกเป็นคำสั่งก็ต้องดูว่าเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ บอกว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลทางกฎหมายมหาชน เรื่องประโยชน์สาธารณะก็มีความสำคัญ ซึ่งถ้ามีลักษณะในทำนองนั้นก็ทำเป็นคำวินิจฉัยก็ได้ เมื่อสักครู่นี้ยกตัวอย่างขึ้นมาก็คิดว่าเป็นแนวคิดที่ดีในเรื่องของคำสั่งที่ไม่รับของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เป็นต้น ประเด็นที่ไม่มีผู้ถูกร้องก็ไม่ต้องหาอะไรเลยก็ได้ เพราะศาลจะต้องสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สอบถามทางกฤษฎีกา รัฐสภา เกี่ยวกับเจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และนำมาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณา ซึ่งส่วนตัวก็มองว่าออกเป็นคำวินิจฉัยจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าที่จะเป็นคำสั่ง ศาลน่าจะมองตรงนี้อาจจะเป็นประโยชน์มากกว่าในอนาคต

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

มีการคาดหวังอยู่ เพราะเรามองว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลไต่สวนศาลไต่สวนนั้นถือว่ามุมมองของศาลเป็นมุมมองที่มีแนวโน้ม ไม่เหมือนกับมุมมองของคนทั่วไป ก็มีความคาดหวังว่ามุมมองของศาลก็จะมี การ Proactive คือ ต้องรุกเข้าไปคุ้มครองสิทธิต่างๆ ซึ่งมีจุดหนึ่งที่ศาลตีกรอบไว้เป็นหลักปฏิบัติของเราก็คือการพิจารณาไม่เกินอำนาจและไม่เกินคำขอซึ่งค่อนข้างมีความเคร่งครัดอยู่แล้ว แต่ว่าถ้าอยู่ในแดนที่ต้องคุ้มครองเยียวยาตามหลักการไต่สวนต่างๆ แล้วนั้น ตรงนี้ก็มีส่วนที่น่าคิดเหมือนกันว่า ความคาดหวังของสังคมก็สูงมากในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยเฉพาะในมาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๕๑ ซึ่งก็ถือว่าเป็นส่วนที่น่าคิดในการวางบทบาทที่จะทำให้ความคาดหวังของประชาชนหรือสังคมไม่เกิดช่องว่าง ซึ่งตรงนี้ก็เป็นอย่างนอกที่มองข้างใน ซึ่งเราก็รับได้ ซึ่งจุดนี้ก็เป็นจุดหนึ่งที่น่าจะเป็นโจทย์ที่ทางกลุ่มวิจัยน่าจะนำไปดูประกอบด้วย ในส่วนนี้เคยเห็นในวิธีพิจารณาของศาลโดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งมีข้อสันนิษฐานอย่างหนึ่งว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ต้องสงสัยในกรณีนี้เจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานของรัฐพิพาทกับประชาชน ซึ่งแต่เมื่อหรือบทบาท

ที่ศาลมีต่อประชาชนจะมาจากประชาชนมากกว่ารัฐ หรือข้อพิจารณาในการที่จะตัดสินสิทธิรอนประชาชนอีกประการถือว่าเป็นข้อห้าม

ศาลในอเมริกานั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องคาดการณ์ว่า เกิดอย่างนั้น อย่างนี้แต่ถ้าไม่เกิดขึ้นจริง จะนำมาใช้ในการตัดสินสิทธิรอนประชาชนไม่ได้ ก็เป็นตัวอย่างของการคาดหวังแบบ Proactive ในเรื่องของการมองความเหมือน ในเรื่องการเยียวยาทั่วไปขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ก็คือเว้นขยายที่มีมุมมอง กว้างและลึกกว่าเว้นขยายขององค์กรอื่นในการที่จะส่งเข้าไปเยียวยาสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ซึ่งก็ถือว่าเป็นความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่ต้องสงสัยว่าทำไมจึงมีคดีหลักเข้ามามากมาย เพราะประชาชนเขาไม่ได้มองว่าคดีจะเข้าเกณฑ์หรือไม่เข้าเกณฑ์ ไม่ว่าจะ มีวัตถุแห่งคดีหรือไม่ โดยความรู้สึกด้วยความคาดหวังเขาก็จะส่งเป็นคำร้องเข้ามา ซึ่งในส่วนนี้ท่านผู้เชี่ยวชาญอดีตก็ได้ประมวลไว้ในรูปแบบของคดีต่างๆ ที่เข้ามา โดยจำแนกให้เป็นกลุ่มเป็นหมวดต่างๆ คิดว่าน่าจะนำไปใช้ประโยชน์ได้เหมือนกัน ในเรื่องนี้และสามารถตอบประชาชนได้เหมือนกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้อย่าเพิ่งไปตกใจ อย่างที่ท่านอุตมกล่าว เรื่องอย่างนี้ต้องอาศัยประสบการณ์จึงจะทำให้ทุกฝ่าย พบจุดร่วมที่พอใจร่วมกันได้ การขยับขั้นแข่งขันในการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูล ในเชิงลึก ในการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งคราวที่แล้วก็ได้เรียน ผอ. สำนักคดี ๕ ในเรื่องเกี่ยวกับการแปลคำวินิจฉัยของต่างประเทศที่เกี่ยวกับประเด็นในมาตรา ๒๑๓ ให้หามาให้เยอะที่สุดเท่าที่จะหาได้ เพื่อนำมาเป็นสิ่งนำทางในการที่จะใช้ ประโยชน์ในการกิจของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ทราบที่ท่านผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านประสบการณ์ในการทำคดีซึ่งมี มุมมองที่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ในสายปฏิบัติ จะมีมุมมองอย่างไร หรือไม่

นายพลวัฒน์ พิทธิชัยธนกุล ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่เราได้พูดกันมาในหลายชั่วโมงในประเด็นเรื่องคำวินิจฉัยและ คำสั่ง มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้แต่คำวินิจฉัยเพราะเป็นองค์กรศาล

อันนี้คือ ความเห็นส่วนตัว เพราะว่าเราเป็นองค์กรศาลถ้าเป็นศาลยุติธรรมก็จะเป็นคำพิพากษา แต่ถ้าเป็นศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นคำวินิจฉัย คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นส่วนตัวเชื่อมั่นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะคำนึงถึงน้ำหนักความหนักเบาแห่งคดีนั้น ๆ เพราะถ้าเป็นคำวินิจฉัยแล้วจะมีผลผูกพันตามกฎหมาย เมื่อคนผูกพันแล้วจะไม่สามารถที่จะทำอะไรได้หรือแก้ไขได้ คำสั่งนั้นก็เหมือนว่า จะใช้ไม่เรียวยาก็ดีหน่อยแต่ถ้าจะใช้ต่อบกก็คือประหารชีวิต ในเรื่องของคำสั่งนั้นเราจะเห็นในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น มหาดไทย คำสั่งของเขานั้นศักดิ์สิทธิ์เพราะเป็นองค์กรของกระทรวงไม่ใช่องค์กรศาล เพราะฉะนั้นจึงเชื่อมั่นว่าในองค์กรศาล ตุลาการท่านมีมุมมองตามประสบการณ์ของท่านมีเส้นแบ่งว่าจะอะไรจะทำไมเป็นคำวินิจฉัย ถ้าคำวินิจฉัยนั้นเป็นประโยชน์ของส่วนรวมประเทศชาติ ในส่วนนี้ท่านจะต้องใช้ดุลพินิจและความรอบคอบ ฉะนั้นในกรณีที่องค์กรศาลรัฐธรรมนูญได้ทำคำสั่งก็ดี คำวินิจฉัยก็ดี คำสั่งนั้นคือฝ่ายประจำขออนุญาตเรียกว่า ฝ่ายประจำ ท่านต้องประชาสัมพันธ์ชี้แจงแถลงไขว่าอะไรที่เป็นคำสั่งให้ประชาชน ความคาดหวังของประชาชนไม่อาจปฏิเสธได้ แต่ว่าต้องทำความเข้าใจในระดับหนึ่งว่า คำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญออกมาคืออะไรซึ่งคำวินิจฉัยไม่ต้องพูดถึงเพราะได้บัญญัติในมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่แล้ว มีผลผูกพันตามกฎหมาย ฉะนั้นจึงมองว่าฝ่ายประชาสัมพันธ์ต้องทำงานหนักมากขึ้น ทำอย่างไรให้หน่วยงานหรือประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ในกรณีที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในส่วนนี้คือ การสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนได้รับทราบ เมื่อประชาชนได้รับรู้แล้วก็จะเข้าใจว่า แนวทางของศาลเป็นอย่างไรซึ่งประเด็นที่ท่านห่วงในเรื่องมาตรา ๒๑๓ คิดว่าคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๙ ท่าน ไม่ทอดทิ้ง ถ้าอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือสามารถดำเนินการได้ ท่านตุลาการไม่เพิกเฉย ท่านดำเนินการวินิจฉัยอยู่แล้ว สิ่งที่เราต้องทำคือทำอย่างไรให้เกิดความเข้าใจแก่ภายนอกได้ ในส่วนนี้คิดว่าการประชุมสัมพันธเป็นส่วนงานที่จะสร้างการรับรู้ความเข้าใจให้กับส่วนราชการและประชาชนที่อยู่ภายนอก

ดร.สภาราญ นาบุตร ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ก่อนอื่นต้องขอกล่าวถึงผอ.ปิยดา ในเรื่องประเด็นการศึกษาดูงานในต่างประเทศหรือศาลรัฐธรรมนูญประเทศออสเตรเลีย ซึ่งผมก็เป็นส่วนหนึ่งในการเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศในเรื่องการทำคำสั่งศาลที่ไม่ต้องให้เหตุผลนั้น ส่วนตัวก็ชี้ให้เห็นประเด็นเกี่ยวกับนิติวิธีทางมหาชน ทั้งหมดทั้งหมดจะต้องระลึกถึงนิติวิธีทางมหาชนอยู่เสมอ เพราะฉะนั้น การไม่ให้เหตุผล จึงไม่แน่ใจว่า วันนั้นเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่นำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมาประกอบการบรรยายสรุปให้ฟัง แต่หยิบยกระบบกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งก็ได้รับอิทธิพลจากเยอรมัน ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน และนิติวิธีทางมหาชน ในระบบไต่สวน นิติวิธีทางมหาชนในทางดำรานั้น สามารถที่จะอธิบายได้ว่าเป็นนิติวิธีในทางปฏิเสศ จะไม่นำนิติวิธีทางกฎหมายเอกชนมาจับหรือเป็นแกนกลางพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ หรือทางมหาชนโดยไม่จำเป็น เว้นแต่จะเป็นการอุดช่องว่างโดยใช้กฎหมายทั่วไปที่ปรากฏหรือระบุทั่วไปอยู่ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตรงนี้เป็นส่วนที่สามารถกระทำได้ แต่โดยหลักการก็จะไม่นำมาใช้

สอง นิติวิธีในทางสร้างสรรค์ ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประโยชน์สาธารณะ ถ้ามีการขัดแย้งกัน ประโยชน์สาธารณะต้องมาก่อน แต่ประโยชน์ของเอกชนก็ไม่สามารถที่จะละเลยได้ การทดแทนเยียวยาตรงนี้ก็ต้องเกิดขึ้น และที่สำคัญในนิติวิธีในทางประกอบอีกอันหนึ่งซึ่งก็คือ จะต้องคำนึงถึงประวัติศาสตร์กฎหมายในแต่ละประเทศ เพราะทุกสิ่งทุกอย่างไม่สามารถที่จะเปรียบเทียบกันได้ตลอดสาย เพราะอยู่ที่ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง การต่อสู้ทางการเมืองของแต่ละประเทศ และที่สำคัญคือสังคมวิทยาในแต่ละประเทศก็ไม่เหมือนกัน การรับรู้ของประชาชนก็ไม่เหมือนกัน ความเข้าใจ ความเคารพศรัทธา ความเชื่อมั่นต่อสถาบันก็ไม่เหมือนกัน กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งตรงนี้เราเข้าใจร่วมกันดีมากโดยตลอด ซึ่งเมื่อพูดมาถึงตรงนี้ก็ยิ่งอยากจะยกกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีหลัก

อยู่ว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องให้เหตุผล ซึ่งก็อย่างที่กล่าวมาแล้วเหมือนกับที่อยู่ในวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ก็คือจะต้องมี เหตุผลส่วนอื่นๆ และองค์ประกอบอื่น แทบไม่มีความต่างกันเลย ซึ่งเป็นหลักทั่วไป นิติวิธีทางมหาชน เพราะฉะนั้นเมื่อพูดถึงเหตุผลจึงเป็นเรื่องสำคัญ เหตุผล คือ จิตวิญญาณของกฎหมาย เพราะฉะนั้นเมื่อไม่มีเหตุผลก็คือไม่ชอบ ก็จะทำให้เกิดปัญหา ถึงแม้จะเห็นว่าไม่มีก็ได้ ก็จะมีปัญหาเรื่องความไม่ชอบตามมา เช่นเดียวกัน และในขณะเดียวกันวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ในกรณีที่ผู้ขอหรือรับคำสั่งทางปกครอง เป็นผู้ได้ประโยชน์ ซึ่งตรงนี้ก็ถือว่าเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องให้เหตุผลก็ได้เพราะเขาเป็นผู้ได้ประโยชน์ แต่ถ้าเมื่อไม่ได้ประโยชน์ หรือเป็นกรณีก็ก็ต้องมีเหตุผลเสมอ เพื่อที่เขาจะได้ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐได้ว่าใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตหรือไม่แค่นั้นอย่างไร เป็นต้น

เมื่อพูดถึงตรงนี้จะขออนุญาตมาที่ประเด็นการสัมมนาในเอกสารที่มีอยู่ทั้งหมด ๘ ประเด็น ซึ่งประเด็นนี้ก็เป็นประเด็นที่อยู่ในคดีต่างๆ ที่ส่งเข้ามาศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความเห็นว่าตั้งแต่ประเด็นที่ ๒ ถึงประเด็นที่ ๘ ไม่น่าจะมีปัญหาไม่ว่าจะในทางทฤษฎีหรือทางปฏิบัติ อยากมีความชัดเจนในตัวอยู่แล้ว และมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรต่างๆ ซึ่งมีกฎหมายที่รับรู้รับทราบ ที่เคารพปฏิบัติร่วมกันอยู่แล้ว แต่ประเด็นอยู่ที่คดีที่เข้ามาตามมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเดิมเป็นรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ เรื่องคำร้องขอให้เลิกการกระทำเกี่ยวกับการล้มล้างการปกครอง เดิมจะมีการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องยาวกว่านี้ ซึ่งเรื่องนี้มองว่าเป็นเรื่องการเมืองแท้ๆ เป็นเรื่องสังคมวิทยาการเมือง การที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยเรื่องนี้ในส่วนตัวคิดว่าเป็นเรื่องที่ลำบากยากเย็นมาก มันเป็นเรื่องน่าเห็นใจกับทุกฝ่าย เพราะผู้ที่มาร้องผมเชื่อว่ามิใช่เป้าหมายทางการเมือง ในขณะที่ผู้ถูกร้องก็กำลังจะถูกทำลายทางการเมืองโดยใช้กลไกทางกฎหมาย และในขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรประสาทความยุติธรรม ก็มีความหนักใจ ทั้งหมดทั้งหมดนี้ก็จะเห็นว่าศาลสูงสุดของอเมริกานั้น เราถือเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งเขาจะไม่วินิจฉัยจะหลีกเลี่ยง ซึ่งเมื่อเป็นของเรา ถ้ารัฐธรรมนูญเขียนไว้แบบนี้เราจะตีความต่อและที่สำคัญบทบัญญัติมาตรา ๔๙ เดิมได้ให้อัยการโดยไม่จำกัดเวลาไว้ คือ อัยการ

ไม่ฟ้องให้มาร้องเองได้ แต่ในขณะนี้ได้ให้เวลาอัยการ ๑๕ วัน ถ้าอัยการไม่ดำเนินการ หรือไม่แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน ก็มาร้องเองได้ ซึ่งขออนุญาตตั้งข้อสังเกต ระยะเวลา ๑๕ วัน นั้นอย่าว่าแต่องค์กรอัยการ องค์กรไหนก็จะพิจารณาไม่ทัน ซึ่งรัฐธรรมนูญเขียนไว้ในลักษณะนี้ ในส่วนนี้มีนัยยะที่เราต้องถอดรหัส ต้องคิดวิเคราะห์อย่างไร ขอฝากเป็นประเด็นให้ผู้รู้หรือผู้ที่จะดูแลเรื่องนี้

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างที่เรียนว่าไม่ได้เกิดจากฐานปัญหาในการทำคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพียงแต่ว่าประสบการณ์ในการทำหน้าที่ไม่ว่าฝ่ายคดีหรือฝ่ายวิชาการ ก็จะต้องมีการยกระดับงานให้เป็นมาตรฐาน เป็นผลเลิศและเป็นสากล อยู่โดยลำดับ ไม่ว่าจะครั้งใดก็ตามที่มีการสัมมนาอภิปรายกันในหัวข้อหนึ่งข้อใด ก็หวังที่จะเกิดขึ้นได้ทั้งนั้น ไม่ว่าจะความเห็นหรือคำอธิบาย หรือการให้เหตุผลใดๆ ในการอภิปรายกันในหัวข้อที่กำหนดขึ้นล้วนเป็นประโยชน์ ฝ่ายวิชาการที่เป็นฝ่ายเลขานุการก็จะนำไปประมวลผล ก็จะเห็นว่าเกิดโจทย์ใหม่ที่จะนำไปสู่การศึกษาวิจัย และประสบการณ์ที่ได้สั่งสมมานั้นได้ให้บทเรียนอะไรบางอย่าง ในเรื่องของพัฒนาการในเรื่องของการที่จะยกระดับในการทำงานของเราในภายภาคหน้า เพราะฉะนั้นทั้งหลายทั้งปวงที่เราทำกันมาตั้งแต่ครั้งที่แล้ว จนถึงครั้งนี้นั้นก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเช่นนั้นโดยต่อเนื่องเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นความเห็นใดๆ ในการให้เหตุผลใด ไม่มีใครผิดใครถูกไม่มีการขัดหรือแย้งกัน ในเวทีนี้ล้วนเป็นประโยชน์ทั้งสิ้น ใครที่มีประสบการณ์ให้คำแนะนำใดๆ เพิ่มเติม ก็ถือว่าเป็นประโยชน์ทั้งสิ้น

นายบท นามบุตร ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ขอนำเสนอเพิ่มเติมจากที่อาจารย์บวรศักดิ์และท่านอาจารย์ปัญญาได้กล่าวถึงในช่วงเช้าเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ส่งคำร้องเข้ามาจำนวน ๒ คำร้อง คำร้องแรกศาลรัฐธรรมนูญรับไว้และจำหน่าย

คำร้องไป คำร้องที่ ๒ ไม่รับ ซึ่งคำร้องทั้งสองคำร้องนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรณี
ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถ้าวินิจฉัยคดีวินัยเรื่องใดว่าทุจริตแล้ว หน่วยงานของรัฐ
ต้องปฏิบัติตามโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ให้ใช้สำนวน
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วก็ส่งไปตามนั้น บุคคลใดถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นสู่
ทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว ย่อมต้องถูกไล่ออกจากราชการ ซึ่งเรื่องนี้ก็มีคดีขึ้นไป
ศาลปกครอง คดีนั้นเป็นเรื่องของช่างรังวัด เรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา
โดยสรุปว่า ช่างรังวัดรายนี้ไม่มีหน้าที่ เมื่อไม่มีหน้าที่ก็ไม่ได้ทุจริตต่อหน้าที่
เมื่อผู้บังคับบัญชาไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คำสั่งไล่ออกจากราชการจึงไม่
ชอบด้วยกฎหมาย ให้ยกเลิกคำสั่ง เรื่องลักษณะนี้ก็มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ
อีกเรื่องหนึ่งก็เป็นเรื่องของนายอำเภอหนึ่งที่จังหวัดร้อยเอ็ดถูกคณะกรรมการ
ป.ป.ช. ใต้สวนว่ามีมูลกรณทุจริตต่อหน้าที่ ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่เมื่อ
ฟ้องคดีที่ศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองพิพากษาว่าพฤติกรรมนั้น
ไม่ใช่การทุจริต เมื่อผู้บังคับบัญชานำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ
ป.ป.ช. มาใช้โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วลงโทษไล่ออกจาก
ราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องยกเลิกคำสั่ง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ก็เลยร้องมาที่ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อมีรัฐธรรมนูญ
ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยใช้ว่าเป็นเรื่องหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระ ไม่ว่าจะ
ศาลปกครองตรงๆ ในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๑ เป็นเรื่องที่
ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องมา ตามมาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ศาลรัฐธรรมนูญได้มี
คำสั่งให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นว่า ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. บอกว่า
มีปัญหาเรื่องหน้าที่และอำนาจ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๗
วรรคสาม เห็นว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาด
ขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ
นั้นๆ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีกร
ทุจริตแล้ว องค์กรอื่นๆ ไม่สามารถที่จะไปเปลี่ยนแปลงความเห็นได้
เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ บัญญัติให้การใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ
เป็นการใช้อำนาจโดยตรงหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็รับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐

และได้มีการไต่สวนเรื่อยมา สุดท้ายศาลรัฐธรรมนูญได้ออกคำสั่ง ไม่ออกเป็นคำวินิจฉัย คือ คำสั่งที่ ๕๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งในลักษณะให้คำแนะนำว่าทำไมศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องมาแล้วจึงจำหน่ายคำร้อง เหตุผลก็คือว่า ตอนนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่ และแก้ไขโดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และความผิดที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไปก็ยังคงมีความคับข้องใจอยู่ โดยเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ก็มีเรื่องส่งอีก จุดหมายปลายทางการก็คือความคับข้องใจในหลายๆ เรื่องแม้กระทั่งเรื่องปลัดอำเภอที่สอบนายอำเภอ พอถูกศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งผู้บังคับบัญชา เนื่องจากว่าปลัดอำเภอเหล่านั้น ศาลปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ได้ทุจริต เมื่อไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในฐานทุจริต ก็ลงโทษไม่ได้ เพราะผู้บังคับบัญชาลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัย ก็มีการยกเลิกคำสั่งปลัดอำเภอ ๔๐ กว่าราย ได้กลับเข้ารับราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. บอกว่ามีปัญหามาก เพราะเรื่องแนวนี้อยู่ที่ศาลปกครองร่วม ๒๐๐ คดี เรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับ เรื่องแรกรับแล้วจำหน่าย เรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับและได้ให้เหตุผลในลักษณะว่ากฎหมายชัดเจนแล้ว รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๓๔ วรรค ๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่แก้ไขใหม่นั้นกำหนดว่า ทุจริตต่อหน้าที่และความผิดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ชี้ให้เห็นว่า เรื่องหลักๆ ต้องมีการทุจริตจะมีการนำความผิดอื่นมาประกอบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถชี้มูลเฉพาะเรื่องอื่นเดี่ยวๆ จะต้องเป็นเรื่องทุจริตชัดเจนด้วย ศาลรัฐธรรมนูญก็เลยไม่รับ ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นคำสั่งที่คลาสสิกมาก เพราะว่ามันออกเป็นคำสั่งไม่ออกเป็นคำวินิจฉัย หรือเกรงว่าอาจจะซ้ำก็ได้ และชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญเขียนอย่างไรและ

พระราชบัญญัติประกอบมาขยายอย่างไร ซึ่งเมื่อนำมาขยายแล้วนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาว่าต้องมีการทุจริตอยู่ด้วย และต้องมีความผิดฐานอื่นด้วย เมื่อศาลฟังได้ว่าเรื่องนั้นไม่มีการทุจริตเลยเป็นความผิดฐานอื่นผู้บังคับบัญชาไม่ได้ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ต้องยกเลิกคำสั่ง ถือว่าเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้เท่านั้น หน่วยงานอื่นไม่ได้ใช้ ศาลรัฐธรรมนูญก็เลยพิจารณาออกเป็นคำสั่งต่อคำสั่งที่กล่าวมานี้ก็เป็นได้

ท่านอดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่จริงจะว่าไม่ผูกพันก็ได้ เนื่องจากหน่วยงานอื่นชอบมากในเรื่องของคำสั่งอันนี้เพราะมีผลกับเขาไม่สามารถนำไปอ้างได้ ตัวใครตัวมัน ซึ่งถ้าโดนเมื่อไหร่จะต้องไปศาลปกครอง แต่ด้วยความรวดเร็ว เพราะถ้ามีไปทำคำวินิจฉัยก็จะมีปัญหามาถึงเรา ไม่อยากจะพูดอะไรเยอะ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อยากทำทุกอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ซึ่งเขามองว่าทุจริตแล้ว เพราะบางสิ่งบางอย่างบางทีก็เป็นเรื่องของวินัย ฟังแล้วไม่เกี่ยวกับทุจริต แต่ไปชี้ไว้ตั้งแต่แรก เช่น สมมุติว่าขาดงาน ไม่มาทำงานเหมือนว่าไม่ทำหน้าที่แล้วไปทำอย่างอื่น ผลปรากฏว่าไม่ใช่เป็นการผิดวินัย ซึ่งก็ไม่ได้เกี่ยว จะให้หน่วยงานราชการต้องเอาผลจากเขาไปจะไปดำเนินการไล่ออก ปลดออกเรื่องของหน่วยงาน แต่ต้องเอาผลจากเขาไปฟังจากที่อื่นไม่ได้ ในส่วนนี้คือสิ่งที่ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เพราะเป็นการผูกมัด เพราะถามว่าสิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนมาเขาศรัทธาไหม ต้องมองในมุมนี้ก่อน ถ้ามาตรฐานเขาเป็นที่ยอมรับได้ ในส่วนนั้นก็ถึงว่าเป็นประสิทธิภาพที่คนอื่นเขายอมรับ ซึ่งทำให้มาตรฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นที่ค่าใจหน่วยงานอื่น เช่นเดียวกับที่คนอื่นก็ค่าใจเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ว่าทำไมศาลจึงไม่รับ ซึ่งเหตุผลก็อยู่ที่ว่าจะมีมุมมองในการมองอย่างไร ดังนั้น ผลที่ว่าผูกพันหรือไม่บางทีก็ไม่ผูกพันหรอกแต่เขาพอใจ แต่อ้างไม่ได้ ในเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลออกไปมีเรื่องถึงศาลฎีกาด้วย เข้าที่ประชุมใหญ่ด้วยซ้ำในเรื่องนี้ต้องตั้งต้นจากการทุจริตจะเอาเรื่องอื่นมาปนไม่ได้

ดร.ปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่พูดถึงเรื่องคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ทางผู้เชี่ยวชาญพบได้พูดถึง ไม่ใช่ไม่มีใครใช้ ตามข้อเท็จจริง มีคนใช้ คือ (๑) มีการเอาเข้าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และ (๒) มีคำร้องส่งไปที่กฤษฎีกาในเรื่องเดียวกันนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นทำไมศาลรัฐธรรมนูญไม่ออกเป็นคำวินิจฉัยจะได้จบจะได้ไม่ต้องไปเถียงกันในที่ประชุม

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขออนุญาตเรียนเป็นลักษณะการให้ข้อมูล สถานะความผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับฟังจากท่านศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในช่วงเข้านั้นก็ค่อนข้างจะชัดเจน โดยส่วนตัวแล้วไม่ค่อยมีปัญหาเกี่ยวกับความผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ สภาพที่เป็นคำสั่งในทุกวันนี้ มีวิวัฒนาการมาพอสมควร ตั้งแต่ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ปัญหาทางออกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๑๕ คนในการออกคำสั่งไม่มีน้อยมาก ซึ่งคณะตุลาการจะต้องรับเกือบทุกเรื่องและภายใน ๑๕ วัน เมื่อท่านรับ ก็ต้องพิจารณาวินิจฉัย แม้กระทั่งเรื่องศาลส่งพระราชบัญญัติจะใช้บังคับแก้คดีขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ พอสุดท้ายบางเรื่องก็อาจจะยกคำร้อง เมื่อวินิจฉัยคำร้องก็จะเกิดภาระให้แก่ตุลาการทั้ง ๑๕ คน ท่านต้องทำความเข้าใจส่วนตน ความเห็นส่วนตนก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบ เพราะฉะนั้นเองในช่วงแรกสำนักงานได้มีโอกาสจัดสัมมนาและได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายมหาชนที่มีประสบการณ์ทางด้านกรจัดทำคำพิพากษา ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ ท่านจรินดิท หารวานนท์ ก็เหมือนกลับมาอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ว่าจะมีแนวคิดทำคำพิพากษาส่วนตนของท่านอย่างไร ซึ่งก็มีเอกสารทำเป็นเล่มถอดเทปก็อยู่ในห้องสมุดของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าเกิดฝ่ายเลขานุการสนใจก็สามารถติดตามได้

ต่อมาก็ได้มีความพยายามที่จะพัฒนา จึงมีการพัฒนาในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมาตรา ๕๖ นั้น จะเปิด ๒ ชั้นตอน ชั้นตอนแรก

รับไม่รับภายใน ๑๕ วัน ขึ้นตอน ๒ รับแล้วต้องพิจารณาต่อไป ข้อกำหนดสมัยก่อน ออกโดยคณะตุลาการ เมื่อท่านเห็นว่าตรงไหนที่ควรมีการปรับปรุง ก็นำมาปรับ แต่ปรับในบริบทที่ว่าต้องคำนึงถึงคู่ความ ดูถึงผู้ใช้บริการศาลด้วยความ เป็นธรรมและคุ้มครองทั้งสองฝ่าย และในส่วนนี้ก็ได้พัฒนากันมาจนกระทั่ง สร้างองค์คณะเล็ก ซึ่งคณะเล็กถูกสร้างขึ้นโดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ. ๒๕๔๙ ท่านมาโดยภารกิจที่ท่านนั่ง ๒ ที่จริงๆ แล้วศาลรัฐธรรมนูญในสมัยที่มี ๑๕ ท่าน ก็พยายามที่จะสร้างองค์คณะเล็กซึ่งก็ได้ไปศึกษามาจากเยอรมัน เกาหลีใต้ มีการสร้างองค์คณะเล็ก แล้วจะนำมาใช้ให้เสมือนตุลาการเจ้าของสำนวน โดยที่ไม่ต้องเป็นนายเดี่ยว ก็พยายามพัฒนามาแต่ก็พอดีมีเหตุเปลี่ยนแปลง ยังไม่ได้มีการแก้ไขข้อกำหนด ต่อมาคณะท่านที่มาใน ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็เลยมีโอกา สได้เสนอแนวคิดนี้และคณะตุลาการเห็นด้วย จึงได้สร้างรูปแบบขององค์คณะเล็กขึ้นมา ซึ่งตรงนี้ก็เป็นที่วิวัฒนาการ จึงอยากจะให้ฝ่ายเลขานุการลองดูตรงนี้ประกอบ และจะได้เห็นว่า ทำไม่ในยุคแรกจึงไม่มีคำสั่งเลย ทำไม่ในยุคหลังจึงมีคำสั่งเยอะ ดิฉันมาไม่ทันตอนยกร่างข้อกำหนด พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ว่ามาตอนที่เริ่มใช้แล้ว และเกิดความรู้สึกว่าทำให้เกิดภาระแก่ท่านมาก เพราะว่าคดีก็เข้ามาเยอะ และองค์คณะใหญ่มากและไม่ได้มีการกำหนดองค์คณะเล็กเลย ทุกครั้งต้องทำ ๑๕ ท่านทั้งหมด

ส่วนเรื่องของคำพิพากษากับคำสั่งต่างกันอย่างไร ได้ถูกกำหนด โดยข้อกำหนดเหมือนกันข้อกำหนดของคดีไม่มีโอกาสได้ค้นเยอะ แต่ในข้อกำหนด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๓๑ เขียนไว้ว่า คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญต้อง ประกอบด้วย ความเป็นมา คำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริง ซึ่งเขียนเหมือนกับในฉบับ ปัจจุบัน แต่ในปัจจุบันได้แยกให้ชัดว่า คำวินิจฉัยเป็นอย่างไรและคำสั่งเป็นอย่างไร ในเรื่องของความผูกพันของคำวินิจฉัยมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ สิ่งนี้ เป็นสิ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ได้สร้างศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะใกล้ชิด ความเป็นศาลมากเท่ากับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน เหมือนกับเป็นการให้อาญาสิทธิ์ ไม่ว่าจะไปเรียกศาลว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีผลผูกพันและไม่ใช่เป็นการผูกพันธรรมดา แต่เป็นการผูกพัน

ทุกองค์กร และเป็นการผูกพันยิ่งกว่าศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม เพราะวาทังสองศาลนั้นผูกพันคู่ความ แต่เมื่อประเด็นสร้างขึ้นมามีเป็นคำสั่ง ซึ่งในความเข้าใจเวลาที่ไปชี้แจงที่สภา ท่านก็เข้าใจกันไม่ว่าจะเป็นท่านกรรมาธิการ หรืออนุท่านถามมาแบบนี้ ซึ่งท่านก็เข้าใจว่าคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคู่ความ คำสั่งในที่นี้ไม่ใช่คำสั่งระหว่างการพิจารณา แต่เป็นคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดแล้วบางเรื่องมันก็ได้ ทั้งๆ ที่จริงๆ แล้ว พัฒนาการของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องของการเติมเนื้อหา มีคำอธิบายเพิ่มมากขึ้น ถ้าเรามองในแง่ของการสร้างความเข้าใจให้สังคม บางครั้งก็เป็นความยากของสำนักงาน การที่จะนำคำไม่ก็คำแล้วไปอธิบาย อย่างบางคดีทางสำนักงานได้ไปอธิบาย ชี้แจงออกสมุดปกขาว เขาถามมาว่าสำนักงานไม่ใช่ศาล ไปอธิบายอะไร สำนักงานก็ต้องมาปรับกลยุทธ์ใหม่ แม้ในขณะนั้นการที่ศาลจะมาอธิบายก็ไม่ควร เพราะว่าเรื่องฟ้องจบโดยการออกคำวินิจฉัยแล้ว ฉะนั้นก็ไม่แน่ว่าจะมีอะไรที่จะต้องมาอธิบายอีก ในรูปแบบของคำสั่งนั้น ถ้าดูจากเอกสารที่ฝ่ายเลขานุการจัดทำนั้น ใน ๗ ประเด็น ถ้าเราคิดกรอบใหม่ อันนี้เป็นข้อเสนอ พอที่เราไปตั้งหลักจากคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญแต่ละมาตรา ซึ่งก็อาจจะไม่เห็นภาพแต่ถ้านำกรอบของศาสตราจารย์บวรศักดิ์เป็นหลัก โดยไม่ต้องอิงมาตราแต่ไปตรวจสอบเลยว่า คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ลงไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักงานว่าคำสั่งไหนที่ควรออกเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่งควรให้คงไว้แค่คำสั่ง เพราะฉะนั้นการหยิบยกความเห็นของคนใดคนหนึ่งมา สำนักงานก็ต้องมาตรวจด้วยตัวเองว่าคำสั่งนั้นมีปัญหาจริงๆ อย่างคำสั่งที่ฝ่ายเลขานุการหยิบยกมานั้นมีความชัดเจนในตัวเลย มีการอธิบายเพิ่มซึ่งท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญได้มีการชี้แจงเพิ่มเติมว่า วางหลักว่าอะไรเป็น Act of government ก็คือศาลรับไม่ได้ เป็นมาตรา ๔๗ (๑) แต่ในส่วนหลังนั้นเป็นการสื่อออกไปว่าเรื่องนี้เป็นการรับรองโดยปริยายแล้ว ซึ่งเหตุการณ์นี้มันจบหมดแล้ว แล้วถ้าเกิดศาลวินิจฉัยแล้วคือต้องไปดำเนินการใหม่ซึ่งก็เป็นการกระทำไม่ได้โดยปริยาย ถึงได้มองว่าการหยิบยกคำสั่งต้องมีการตรวจสอบคำสั่ง ถ้าอ่านคำสั่งบ่อยๆ ก็จะมีรู้เลยว่าท่านพยายามที่จะสื่อสารอะไรต่อสังคม แต่ถ้ามีการหยิบยกเรื่องหนึ่งมาโดยที่เขาไม่เห็นด้วยกับเราอยู่แล้ว ไปฟังแล้วก็นำมาเป็น

ประเด็น บางเรื่องที่ท่านอาจารย์บรรดาศักดิ์ยกขึ้นมาว่า คำสั่งระหว่างพิจารณาคุ้มครอง
ที่ผูกพันแน่นอน เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้คู่ความทำอะไรก็ตามนั้น แล้วเขา
ไม่ทำน่าจะมีบทลงโทษหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้น่าศึกษา อย่างเช่นศาลสั่งให้คู่ความ
ทำคำชี้แจง แต่เขาไม่ชี้แจง หรือรัฐธรรมนูญเขียนไว้ว่า ให้หยุดปฏิบัติที่ต้องหยุด
ปฏิบัติ อยู่ๆ ถ้าเขาไม่หยุดปฏิบัติขึ้นมา ไม่ได้เขียนต่อ แต่ก็น่าจะเป็นเรื่องของสภา
ที่จะต้องดูแล ซึ่งสำนักงานต้องตรวจสอบแต่ละเรื่อง โดยเป็นการตรวจสอบด้วย
ตัวเราเอง อย่าไปตรวจสอบโดยภายนอก ตั้งแต่ศาลอยู่มา ๒๐ กว่าปี คำวินิจฉัย
ที่ผ่านมานั้น วางบรรทัดฐานอะไรให้สังคมบ้าง ซึ่งในส่วนนี้น่าสนใจกว่า เพราะ
อย่างไรสถานะของคำสั่งผูกพันแน่ๆ ไม่ใช่แค่คู่ความ ผูกพันตัวศาลด้วย โดยศาล
จะออกคำสั่งที่หลังว่าเรื่องนี้ศาลได้วินิจฉัยไปแล้วว่าไม่รับ หรือเรื่องนี้ศาลเคย
วินิจฉัยในคำวินิจฉัยแล้วว่าเป็นอย่างไร

ประเด็นต่อมา โดยส่วนตัวสนใจที่จะศึกษา คำว่าผูกพันศาล กล่าวคือ
เมื่อองค์คณะเปลี่ยน จำเป็นต้องผูกพันใหม่ เพราะอย่าลืมน่าสมัยก่อนมี ๑๕ ท่าน
กว่าจะได้เสียงข้างมาก ยากมาก เพราะเหตุผลของแต่ละท่านมีเหตุผลในตัว
ตรงคำตอบเหมือนกันแต่เหตุผลจะไม่ร่วมกันด้วยซ้ำ แต่เรื่องการผูกพัน ถ้ามีการ
เปลี่ยนทั้งองค์คณะใหม่เลย เช่น คดีพอมมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ทีแรก
ก็บอกว่าเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลง
องค์คณะ ศาลบอกว่าเทศบาลไม่ใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนนี้ก็เป็นการ
พิสูจน์ได้ว่าไม่ผูกพัน ถ้าศาลเห็นว่ามันไม่ใช่ที่วินิจฉัยไปในครั้งนั้น แต่ต่อมามีการ
ตกผลึกเริ่มเอาของต่างประเทศมาดูเจตนารมณ์ นำเอาบริบททั้งหลายมาดู
ศาลพร้อมที่จะปรับก็ปรับ เพราะฉะนั้นตรงนี้เองก็หมดประเด็นไปอีกว่า ศาลกลับ
แนวได้ถ้าเงื่อนไขหรือสังคมยอมรับ ดิฉันจึงอยากจะแนะนำว่าในการหยิบยก
ประเด็นมาศึกษานั้น ให้ตั้งหลักตัวคำสั่งศาล โดยการที่เราศึกษาเอง แต่ถ้าตั้งต้น
จากการที่ทนายเรามาเมื่อไหร่ ซึ่งก่อนที่จะมาก็มีคำถามว่า คำสั่งของเรามีปัญหา
หรือถึงได้มาถามเรื่องเกี่ยวกับความผูกพัน เพราะอย่างน้อยต้องผูกพันคู่ความ
แต่อีกมุมหนึ่งก็คือ ถ้าเรื่องนี้น่าจะวางหลักแล้วยกเป็นคำวินิจฉัย อันนี้ต้องเป็น
บริบทขององค์คณะท่านโดยแท้ เราไม่สามารถไปเขียนเงื่อนไขได้หรือว่าถ้าเป็น

เรื่องวางหลักศาลต้องทำเป็นคำวินิจฉัย ในเมื่อในส่วนนี้เป็นเรื่องของดุลพินิจ ข้อเสนอให้ไปตรวจสอบดูว่าน่าจะมีคำสั่งที่น่าจะยกได้ หรือไม่ทำเป็นคำวินิจฉัย ซึ่งจะมีคำถามและคำตอบอยู่ในตัว เพราะจะมีบริบทอยู่ในตัว อย่างเช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ อย่างที่ท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงไว้แล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้สร้างไว้แล้วว่า ศาลจะไม่ได้สวนก็ได้ ถ้าคิดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ถ้าเป็นคู่กรณีร้องขอให้คู่กรณีหรือผู้ถูกร้องมีโอกาสชี้แจงเท่านั้นเอง นี่เป็นสิ่งที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่างมา บางเรื่อง แม้จะเป็นเรื่องที่เขียนให้ศาลใช้ แต่ก็ศึกษาพอสมควร อย่างเช่นเรื่องคราวที่แล้วที่มีการอภิปรายกันในเรื่องของมาตรา ๔๗ ซึ่งถ้าฝ่ายเลขานุการได้ไปศึกษาตามที่ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ได้ให้แนวทางไว้ น่าจะมีความน่าสนใจกว่าไปศึกษาของต่างประเทศว่าแยกประเภทอะไรบ้างและเป็นอย่างไร แต่ก็ให้อยู่ในบริบทของไทย

ท่านวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

เท่าที่ฟังคำวินิจฉัยนั้นไม่มีปัญหาอยู่แล้ว ซึ่งคำสั่งนั้นก็ยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ว่าจะต้องเขียนอะไรบ้าง นั่นก็คือเหตุผลต่างๆ เพราะฉะนั้นในการที่คำสั่งบางคำสั่งนำเอาข้อเท็จจริงในคำฟ้องมาสรุปแล้วบอกว่าไม่เป็นความผิดเรื่องล้มล้าง ก็จำเป็นที่จะต้องเขียนที่จะต้องอธิบาย ถ้าสมมุติว่าไม่อธิบายอะไรเลย เหมือนตัวอย่างของต่างประเทศที่ไม่อธิบายอะไรเลย ซึ่งรับไม่ได้ สังคมก็รับไม่ได้ ซึ่งศาลก็อยากจะอธิบายให้ละเอียด จึงได้มีการเขียนยาว ซึ่งเมื่อเขียนยาวก็เหมือนกับการเอาเนื้อหาแต่โดยแท้จริงก็คือเหตุผลประกอบในการไม่รับ เพราะฉะนั้นก็คิดว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีคำสั่งลักษณะนี้ เพียงแต่ว่าในที่ประชุม หลากๆ ท่านก็มีความเห็นว่า เมื่อเรื่องใดเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ควรจะวางแนววินิจฉัยให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ก็ควรจะรับเรื่องนั้นเพื่อไต่สวนและมีวิธีพิจารณาที่ครบถ้วน แล้วออกเป็นคำวินิจฉัยจะได้มีผลผูกพันทุกองค์กร ตามมาตรา ๒๑๑ วรยศี่ ตรงนี้ก็เป็นเรื่องที่ต้องไปศาลก็ต้องดูประเด็นนี้มากขึ้น คือ คำนึงถึงว่าเรื่องไหนควรวินิจฉัยวางแนว

เพราะฉะนั้นก็คิดว่าวันนี้ได้ข้อสรุปแล้ว และต่อให้เขียนรายละเอียดอย่างไรถ้าเขาไม่ฟัง อย่างคำสั่งที่ศาลเพิ่งจะรับไปเรื่องมาตรา ๔๙ ซึ่งศาลก็ไม่ได้รับหมดทุกคน และรับหมดทุกการกระทำ ซึ่งศาลก็ยึดมาตรา ๔๙ เป็นหลัก ว่าเขามีการร้องต่ออัยการสูงสุดประเด็นไหน ศาลก็จะรับแค่ประเด็นนั้น ซึ่งศาลก็ทำด้วยความรอบคอบอยู่แล้ว มิใช่เหมารวมหรือรับหมด ซึ่งเมื่อเขาไม่เห็นด้วยเขาก็บอกว่าเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐประหาร ตอนนี้อยู่กำลังออกสื่อกันอยู่ ฝากให้คิดอยู่ระหว่างการพิจารณาคดี แล้วมีความเห็นลักษณะอย่างนี้ จะเข้าข่ายละเมิดอำนาจศาลหรือไม่

ดร.ปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ขออนุญาตเสนอแนะฝ่ายเลขานุการ เพื่อจะได้มีความชัดเจนในเรื่องของกระบวนการการทำงานว่าในเวทีนี้เป็นการสัมมนาทางวิชาการ ซึ่งสิ่งที่ได้ดำเนินการในครั้งที่ผ่านมามีคือ การถอดเทป และมาปรับแต่งตรวจสอบและจัดทำเป็นหนังสือแล้วก็แจกจ่าย ส่วนตัวมองว่ายังไม่ค่อยดี แต่ที่สำคัญว่าจะต้องทำอะไรคือ (๑) สรุปประเด็นที่สำคัญซึ่งทางสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษาจะเป็นผู้จัดทำ (๒) สรุปประเด็นที่ได้จากการสัมมนา นำกราบเรียนท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ท่านเข้าที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะว่าบางท่านก็ติดภารกิจไม่ได้มา ซึ่งท่านได้รับทราบส่วนของประเด็นสัมมนา และจะได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การทำวิจัย ซึ่งจะได้เห็นขั้นตอนในการดำเนินงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น (๓) ทำเอกสารเผยแพร่ ว่าแต่ละท่านได้มีการอภิปรายอย่างไร ซึ่งอาจจะมีการสรุปย่อประกอบ

ในการเผยแพร่ก็อยากจะย้ำถึงกระบวนการในการดำเนินการในส่วนนี้ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการในการดำเนินการจัดสัมมนาทางวิชาการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม มิฉะนั้น ก็จะเป็นเพียงเอกสารที่ส่งไปแล้วก็จบแค่นั้น เพราะฉะนั้นผลจะเกิดขึ้นก็ต้องนำเข้าไปประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ท่านพิจารณาและทราบต่อไป

ดร.เชวณะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างที่ทราบเรียน ในเบื้องต้นว่า เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของฝ่ายวิชาการ และเพื่อประโยชน์ของฝ่ายคดีด้วย ก็คือ ต้องมีการพัฒนาโดยลำดับและต่อเนื่อง โดยส่วนหนึ่งถูกบังคับด้วยความจำเป็นที่ต้องอนุวัติการตามกฎหมายใหม่ ซึ่งเราใช้รัฐธรรมนูญมา ๕ ฉบับแล้ว ซึ่งตรงจุดนี้ก็เห็นว่า ทันทีที่มีการนับหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ก็ต้องมีการสร้างองค์ความรู้ใหม่ สร้างประสบการณ์ใหม่ พัฒนาหลักวิชาการใหม่ขึ้นมาตลอดเวลา จะไม่มีวันอ้อมตัวหรือจุดที่ทำให้เกิดความ เป็นเลิคนิทันที่ทันใด จุดหนึ่งที่มีมองถึงทรศนะของฝ่ายวิชาการที่ยกประเด็นนี้ ขึ้นมา ซึ่งเขามองว่าศาลมีอำนาจบังคับ แต่ทำไมคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญถึงถูก แะยัยหัน ถูกดูแคลน ถูกทำทหาย ในขณะที่ศาลสามารถใช้อำนาจทางศาลในรูปแบบ ไม่ว่าจะ เป็นคำสั่งหรือคำวินิจฉัย ก็สามารถที่จะทำให้เกิดสภาพบังคับทางหนึ่ง ทางใดได้โดยที่ไม่ตกอยู่ในฐานะที่กลายเป็นจำเลยสังคม เพราะฉะนั้นตรงนี้ คิดว่าเจตนาของฝ่ายวิชาการที่ยกประเด็นนี้ขึ้นมา ก็เพื่อที่จะให้เห็นว่าจะมีวิธีการ หรือช่องทางอย่างไรที่จะเสริมสร้างทั้งกระบวนการวิสัย แม้แต่คำสั่งก็ตาม ว่าสั่งอย่างไร ถึงจะเสริมอำนาจให้กับองค์กร ไม่ให้เกิดการถูกการทำทหาย ถูกการดูแคลนในเรื่อง ของสภาพบังคับ เพราะอย่างที่เราเห็นอยู่ที่เป็นประสบการณ์ตรง ศาลไม่ควรที่จะ ถูกตกเป็นจำเลยใดๆ ของสังคม หรือของฝ่ายใดทั้งสิ้น ทั้งที่เราวางหลัก เพื่อประโยชน์อย่างสูงสุดของบ้านเมือง ซึ่งเราหวังผลเลิศตรงนั้น

ฟังจากท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ในมุมมองของศาลที่คิดใน หลายๆ ชั้น ก็เป็นการสร้างผลเลิศ ผลอันพึงประสงค์ในทุกฝ่าย แต่ว่าความเข้าใจ ตามหลักของความเป็นจริง ความเป็นจริงก็คือว่าทุกอำนาจย่อมที่จะดึงอำนาจ เข้าหาตัว และจะทำทหายอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง และจะมีการข่มกันในที่ด้วย ทันทีที่ศาลออกคำสั่งนั้นไป บางสิ่งก็จะสะท้อนว่าไปก้าวล่วงอำนาจเขา บางเสียง ก็จะมาบอกว่าผูกพันครั้งๆ กลางๆ ในทำนองแบบนั้น ซึ่งตรงนั้นไม่ว่าเขาจะเข้าใจผิด หรือถูกมันกระทบเราไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพราะฉะนั้นเราก็ต้องหาวิธีว่า ทำอย่างไรให้เกิดการเสริมสร้างอำนาจกับการใช้อำนาจของเรา ไม่ว่าจะทางวินิจฉัย หรือทางคำสั่ง และก็เพิ่มอำนาจอธิบายให้สูงขึ้น มีน้ำหนักมากขึ้น มีผลที่เป็น

เด็ดขาดสูงสุดมากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นการเสริมอำนาจของเราให้มันได้มาถึงจุดที่เราเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดที่มีผลผูกพันเด็ดขาดสูงสุด ไม่ว่าจะออกมาในรูปแบบไหน ซึ่งคิดว่าเป็นเป้าหมายที่จะต้องแสวงหาและไปให้ถึง ซึ่งคิดว่าสิ่งที่เป็นประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่คดีที่พยายามแสวงหาบรรทัดฐานนั้น ก็คือบรรทัดฐานที่จะไปสู่เป้าหมายตรงนี้ ทำอย่างไรให้เมื่อมีคำร้องหรือคดีมาสู่ศาลแล้วนั้น คดีหรือคำร้องเหล่านั้น จะเป็นส่วนในการที่จะต่อยอดให้เกิดความสมบูรณ์ในการทำหน้าที่ และก็ไม่เกิดช่องว่างในการทำหาย หรือโต้แย้งอำนาจระหว่างองค์กร โดยเฉพาะในฝ่ายของนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเขาเป็น ๒ อำนาจที่จะควบคู่กัน เพราะฉะนั้น ไม่ว่าจะศาลจะไปทางไหนทั้งสองฝ่ายนี้เมื่อถูกกระทบก็จะมีปฏิกิริยาโต้กลับตลอด ถ้าเราอุดช่องว่างตรงนี้ได้เราก็จะไม่เป็นจำเลยของสังคม และจะรักษาสถานะของการเป็นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญไว้ในจุดที่ดีที่สุดที่พึงประสงค์ที่สุด ซึ่งคิดว่าการวางหลักตรงนี้ ฟังดูจากหลายคนที่เป็นบรรณารักษ์ข้อมูลมานั้นก็มีความคาดหวังอยู่ลึกๆ ในบางจุดว่า ถ้าการวางมาตรฐานไปในทางหนึ่งทางใดแล้วช่วยให้ทิศทางของการทำคำสั่งหรือคำวินิจฉัยชัดขึ้นและไม่ถูกท้าทายจากฝ่ายอื่น เหมือนกับที่เคยผ่านมา ซึ่งในจุดนี้คิดว่าเป็นพัฒนาการที่เราต้องไปให้ถึง เพราะฉะนั้นไม่ว่าเป็นความเห็นทางวิชาการ หรือความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หรือในความเห็นในรูปของความคาดหวังของประชาชนก็ตาม ตรงนี้ถ้าเราอุดได้ด้วยเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ หรือทำให้เกิดบรรทัดฐานใดๆ หรืออาจจะแปลงคำสั่งให้เป็นคำวินิจฉัยได้ จะเท่ากับว่าเราอยู่ในจุดที่ใช้อำนาจเต็มจริงๆ และเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย ไม่ใช่เราทำเพื่อป้องกันตัว แต่ว่าคนที่สะท้อนย้อนกลับมานั้น ทำให้มีคำถามเหมือนกันว่าทำไมองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดสูงสุดเมื่อชี้ขาดอะไรลงไปแล้วจะต้องมีการท้าทายหรือโต้ตอบ ในลักษณะนี้ได้ ซึ่งความรู้สึกว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้เยาว์ในทางศาล อาจจะมีความรู้สึกอ่อนไหวมากกว่าตุลาการ ฉะนั้น ตรงนี้ในความรู้สึกใดๆ ของเจ้าหน้าที่ที่สะท้อนออกมาในงานวิชาการตรงนี้ก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งของการค่อยประสบการณ์หรือการขาดวุฒิภาวะที่ไม่เท่ากับตุลาการ ตรงนี้ก็อย่าไปมองว่าเป็นเจตนาที่ไม่ดี ให้ถือว่าเป็นเจตนาที่ดี เป็นเจตนาเพื่อประโยชน์ในหน้าที่ ไม่ว่าจะกลายเป็นฝ่ายเจ้าหน้าที่หรือเพื่อสถานะในประโยชน์ขององค์กรเราด้วยที่จะเพิ่มพูนขึ้นในอนาคต เพราะฉะนั้นอย่าไปถือ

อยากให้ตั้งปมว่า ฐานของการหยิบยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมาจะมีการตั้งโจทย์ว่ามีการบกพร่องอะไรไหม ไม่ใช่ทั้งสิ้น เป็นเรื่องของการที่จะพัฒนาไปสู่จุดที่ดีขึ้น ทำให้สถานะบทบาทของเราในฐานะองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดสูงสุด ไม่มีปัญหาเชิงปฏิกริยาจากสังคม ผู้มีส่วนได้เสีย หรือฝ่ายอำนาจอื่น ในลักษณะที่เป็นอยู่ ต้องเปลี่ยนไปจากนี้และดีกว่านี้ อันนี้คือสิ่งที่เราจะต้องช่วยกันไปให้ถึง ก็ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่เราจะต้องดำเนินการกันในพหุครั้งนี้ เป็นการบ้านต่อว่าเราจะต้องดำเนินการอย่างไรให้ได้ความเห็นมากที่สุด ไม่ใช่ข้อยุติ แต่เป็นความเห็นที่มากที่สุดและหลากหลายที่สุดและแตกต่างที่สุด ไม่ต้องเหมือนกันก็จะเป็นประโยชน์ ขอบพระคุณท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ท่านผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน ขอยุติในขั้นนี้ไว้ก่อน

ดร.เชวณะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สวัสดีทุกท่านและขออนุญาตกราบเรียนท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญ ท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทุกท่าน สำหรับหัวข้อในวันนี้จะนำมาอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันในวันนี้ใช้ชื่อหัวข้อว่า “สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ”

พอพูดถึงเรื่องของแนวนโยบายแห่งรัฐก็จะมีการคิดกลับไปถึงคำสำคัญในเรื่องของตัวบทกฎหมาย เรื่องของการกำหนดเขตอำนาจศาลว่าเรื่องไหนที่เป็นนโยบายถือว่าเป็น Act of Government เป็นบทตัดที่ถือว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจที่ศาลจะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายในที่นี้มันเป็นนโยบายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่ากับว่านโยบายก็ถูกจำแนกออกเป็นนโยบายอีกแนวหนึ่ง หรือที่เรียกว่าเป็น Non-partisan policy ซึ่งไม่อยู่ในเขตที่เรียกว่าเป็น Act of Government คือ ไม่มีความเป็นการเมืองอยู่ในนโยบายนี้ และก็เป็นนโยบายในเชิงกฎหมายไปแล้ว อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาว่า แม้จะอยู่ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ก็ขึ้นอยู่กับหลักที่รัฐธรรมนูญวางไว้ว่าเรื่องไหนเป็นบททั่วไป เรื่องไหนเป็นบทบังคับ เรื่องไหนเป็นบทเร่งรัด เรื่องไหนเป็นบทที่วางแนวทาง

และก็มีถ้อยคำอย่างที่ท่านอาจารย์วรศักดิ์ได้ยกตัวอย่างขึ้นมาเมื่อวาน โดยเฉพาะคำว่า “พึง” กับคำว่า “ต้อง” ซึ่งถ้อยคำเหล่านี้ก็อยู่ในหมวดนี้ด้วย ในบางมาตรา อย่างไรก็ตาม แนวของเราทุกครั้งที่จะมีการพิจารณาก็จะขอให้ฝ่ายเลขานุการที่เป็นผู้จัดทำเอกสารประกอบการสัมมนาได้หยิบยกหลักคิด หลักกฎหมาย ข้อพิจารณาสำคัญที่มีนัยเพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอในที่ประชุมเป็นเบื้องต้นก่อน

นายบุญเสริม นาคสาร ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหาร

กราบเรียนท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญ ท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ท่านผู้บริหาร คณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้เข้าร่วมการสัมมนาทุกท่าน

สำหรับหัวข้อที่ตั้งในประเด็นนี้จะปรากฏตามเอกสารประกอบการสัมมนา โดยจะได้พูดถึงแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งถูกบัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาเป็นลำดับ และขออนุญาตอ้างอิงถึงศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวไว้ เมื่อวานนี้ว่า ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไว้ว่า “ไม่ให้เป็นเหตุในการฟ้องร้องรัฐ และแนวคิดดังกล่าวมีการพัฒนามาจนถึง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งไม่ได้มีการบัญญัติให้มีเรื่องของการฟ้องร้องรัฐ นอกจากนี้ สถานะที่เขียนเอาไว้ในบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐก็ใช้ถ้อยคำ แตกต่างออกไป คือ ไม่ได้ใช้คำว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ใช้คำว่า แนวนโยบายแห่งรัฐ และในบทบัญญัติหมวด ๖ มาตรา ๖๔ ก็บัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนด นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประเด็นที่เป็นข้อสนใจที่นำไปสู่การกำหนด เป็นประเด็นในการสัมมนา อาจยกตัวอย่างสำคัญของบทบัญญัติในหมวดนี้ โดยเฉพาะมาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๗

ในมาตรา ๗๕ บัญญัติเกี่ยวกับการที่รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชน ได้รับโอกาสจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คือ กล่าวถึงบทบาทของรัฐในทาง

เศรษฐกิจ ซึ่งโดยหลักของรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเสรีนิยมทางเศรษฐกิจจนนอกเหนือไปจากหลักเสรีนิยมทางการเมือง นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติให้การรับรองทรัพย์สินของเอกชน หลักเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นหลักสำคัญของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ก็จะมีการบัญญัติให้รัฐจะต้องไม่ประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น เช่น เรื่องความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดสาธารณูปโภคหรือการจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น และจากข้อสังเกตของอาจารย์บวรศักดิ์ฯ จะเห็นว่าบทบัญญัติในหมวดนี้โดยส่วนใหญ่แล้วจะใช้คำว่า “รัฐพึง” แต่มีเพียงมาตรา ๗๕ วรรคสองเท่านั้นที่บัญญัติว่า “รัฐต้อง”

นอกจากนี้ ขออนุญาตนำเรียนอีกมาตราหนึ่ง คือ มาตรา ๗๗ ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า การตรากฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และต้องเปิดเผยความคิดเห็นในกระบวนการตรา และการตรากฎหมายก็กำหนดให้มีขั้นตอนของกระบวนการตราไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการไว้ และปัจจุบันมีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นมาใช้บังคับแล้ว และที่ยกตัวอย่างของ ๒ มาตรา นี้ขึ้นมาก็เพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งคำวินิจฉัย ๒ คำวินิจฉัยที่จะยกเป็นกรณีศึกษา คือ คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๒ เรื่องพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๐ หรือมาตรา ๗๕ หรือไม่ซึ่งในคดีนี้โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๗๕ ก็คือ รัฐผูกขาดการประกอบกิจการบุหรี่ ซึ่งผู้ฟ้องเห็นว่า การทำเช่นนั้นถ้าในระบบเศรษฐกิจเสรีรัฐจะต้องไม่ผูกขาดเพื่อสร้างการแข่งขันของเอกชน จึงฟ้องมาที่ศาลปกครองและศาลปกครองก็ส่งประเด็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายภาษีสรรพสามิตให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๖๔ ที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจในการผูกขาดเป็นผู้ผลิตบุหรี่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ ซึ่งในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การผูกขาด

การผลิตบุหรีของรัฐถือว่าเป็นการที่รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจอันเป็นภารกิจในการควบคุมทางเศรษฐกิจ โดยมีความมุ่งหมายเนื่องจากบุหรีเป็นสิ่งเสพติด จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องควบคุมมาตรฐานและกวีวินิจฉัยว่ากรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และก็ไม่ถือเป็นกรณีที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงและประโยชน์ส่วนรวม หมายความว่าในกรณีนี้เข้าข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง จึงมีลักษณะที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เหตุที่ยกตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ก็เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ว่าด้วยแผนวนโยบายแห่งรัฐ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยแสดงให้เห็นว่าได้นำเอาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสองซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวดแผนวนโยบายแห่งรัฐมาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติได้

มีคำวินิจฉัยอีกคดีหนึ่ง คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๖๓ เป็นกรณีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ ว่าด้วยการทำแท้งขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่ โดยเฉพาะประเด็นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของหมวดว่าด้วยแผนวนโยบายแห่งรัฐ ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญระบุในคำวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแผนวนโยบายพื้นฐานที่พึงใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับเพียงเท่าที่จำเป็นหรือปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์มิใช่หน้าที่ของรัฐอันเป็นบทบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่เป็นเพียงแผนวนโยบายให้รัฐพึงใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย จึงไม่ใช่กรณีที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะทำงานเห็นว่า กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๗๗ มาพิจารณาหรือไม่พิจารณา จึงเป็นประเด็นที่จะนำเสนอเพื่ออภิปรายในวันนี้

อีกประเด็นหนึ่งที่ต้องเนื่องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ปราบกฏตามวรรคสองว่า ก่อนการตรากฎหมายหลักก็คือ ต้องมีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอาจทำให้เกิดคดีที่อาจนำขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ กรณีของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือนายกรัฐมนตรีจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหลักตรงนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจได้ ทั้งกระบวนการตราร่างกฎหมายและเนื้อหาของบทบัญญัติ ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งมีการร้องขึ้นมาจาก ร่างกฎหมายฉบับไม่ได้ดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นก็จะเป็นประเด็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากระบวนการตรากฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่จะเสนอให้ที่ประชุมได้พิจารณาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อไปครับ ขอเรียนเบื้องต้นเพียงเท่านี้ก่อน

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างที่กราบเรียนไว้ว่า พอกกล่าวถึงคำว่านโยบาย ก็เป็นสิ่งที่ถูกตัดขาดออกจากความเป็นการเมืองก็ไม่ถือว่าเป็น Act of Government อีกต่อไป นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น ประเด็นเรื่องของการบังคับใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ต้องมีการออกแบบว่าจะมีการบังคับใช้อย่างไรในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่ว่าแนวทางหรือหลักการทางกฎหมายที่ความแตกต่างกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ และก็มีตัวอย่างจากคำวินิจฉัยของศาลเดิมในเรื่องเหล่านี้อยู่ด้วย อย่างที่ทางฝ่ายเลขานุการได้นำเรียนให้ที่ประชุมทราบแล้ว และก่อนที่จะเริ่มการพิจารณา อยากกราบเรียนในส่วนของท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่ามีข้อคิดหรือแนวทางเพื่อเป็นประโยชน์ในการอภิปรายในขั้นนี้หรือไม่

ดร.ปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คิดว่าวันนี้ก็เป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งอยู่ในหมวด ๖ ของรัฐธรรมนูญ มีมาตราที่เกี่ยวข้องตั้งแต่มาตรา ๖๔ ถึงมาตรา ๗๘ และแต่ละมาตราก็มีการใช้ถ้อยคำที่มีการพูดถึง ซึ่งก็คือคำว่า ฟัง ทั้งหลาย ซึ่งมีการอภิปรายกันมาแล้วในหลายแห่ง เช่น คำว่า “ฟัง” คืออะไร คือหมายถึงว่า ต้อง ใช้หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นระหว่างคำว่า “ฟัง” กับ “ต้อง” หรือว่า “ฟัง” หมายถึง “ควร” ทำนองนี้ แต่สิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในหมวดนี้ที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญก็คือ มาตรา ๗๗ ที่ทางฝ่ายเลขานุการได้กล่าวนำไว้เมื่อสักครู

ในส่วนของมาตรา ๗๗ เป็นมาตราหนึ่งที่มีความสำคัญในหมวดนี้ที่ว่าด้วยกระบวนการในการร่างกฎหมายและการประเมินผลกฎหมาย และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติไว้แล้ว จึงส่งผลให้มีกฎหมายที่มีศักดิ์เป็นพระราชบัญญัติตามมา เรียกว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาทั้งสิ้น ๔๐ มาตรา ส่วนสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิยามศัพท์ของคำว่า “กฎหมาย” ซึ่งในฐานะนักกฎหมายก็ฟังทราบดีว่า ลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้นมีเยอะส่วนคำว่ากฎหมายของพระราชบัญญัตินี้ก็บัญญัติไว้ในนิยามศัพท์ มาตรา ๓ ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย และส่วนของเนื้อหา อย่างที่ได้นำเรียนที่ประชุม คือ เรื่องของการจัดทำร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย เช่น การบังคับใช้กฎหมายเป็นตามกรอบวัตถุประสงค์ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือว่ารัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็น ๒ ส่วนที่มีความสำคัญ

ผมอยากจะหยิบยกกรณีกฎหมายที่ลักษณะทำนองนี้ของต่างประเทศ ซึ่งมีอยู่หลายประเทศด้วยกัน เช่น สหราชอาณาจักร ก็มีประมวลกฎหมายที่ว่าด้วยการให้คำปรึกษาหรือ Code of Practice on Consultation (๒๐๐๐) ในประมวลกฎหมายดังกล่าวจะมีการบัญญัติกระบวนการในการปรึกษาหารือ กรอบเวลาในการปรึกษาหารือซึ่งกำหนดไว้ ๑๒ สัปดาห์ แม้กระทั่งการประเมินผลกระทบ

ทั้งหลาย หรือประเทศอื่นๆ เช่น สมาพันธรัฐสวิสก็มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการปรึกษาหารือ ค.ศ. ๒๐๐๕ หรือประเทศฮังการีที่มีศาลรัฐธรรมนูญที่เราได้ทำ MOU ไว้ก็มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public participation) ค.ศ. ๒๐๑๐ ซึ่งวางกรอบไว้ว่ากลุ่มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง เช่น ฝ่ายปกครองของแต่ละมลรัฐ พรรคการเมือง ตัวแทนของชุมชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการตราหรือการยกร่างกฎหมาย หรือในกรณีของประเทศโครเอเชียก็มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วม ค.ศ. ๒๐๐๙ มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการจัดทำร่างกฎหมาย การเข้าถึงกระบวนการตรา รวมถึงความชัดเจนของเนื้อหาของกฎหมาย

ที่นี้ก็มีมาสู่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเราตามที่ฝ่ายเลขานุการได้หยิบยกขึ้นมา ซึ่งมีอยู่ ๒ ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก คือ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ซึ่งในเรื่องของกระบวนการตรากฎหมาย การยกร่างกฎหมาย ก็เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเข้ามาตรวจสอบ ซึ่งก็คือ การตรวจสอบก่อนการประกาศใช้บังคับ ที่นี้ในส่วนของรัฐธรรมนูญหมวด ๖ ในส่วนที่เกี่ยวกับการยกร่างกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบได้แค่ไหนเพียงใด เพราะว่าในพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็มีหลายมาตราด้วยกัน เช่น มาตรา ๒๑ ที่ระบุว่าร่างกฎหมายจะขัดกับรัฐธรรมนูญมิได้ หรือมาตรา ๒๒ ที่กำหนดให้จะต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้ ผมขอเรียนในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเอาไว้ตั้งแต่ต้นว่า ในการตรวจสอบร่างกฎหมายนั้น เราตรวจสอบได้ทั้งกระบวนการตรากฎหมาย และเนื้อหาของกฎหมาย ซึ่งกระบวนการตรากฎหมายก็หมายถึงว่า กระบวนการตรานั้นชอบหรือไม่ เช่น องค์ประชุมครบหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญหลายคำวินิจฉัยด้วยกัน เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ตาม ในเรื่องที่จะอภิปรายในวันนี้อาจเป็นเรื่องใหม่ แต่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ก็ถือว่ามีอยู่แล้ว โดยส่วนตัวจึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการที่จะเข้ามาตรวจสอบในเรื่องนี้ได้

ส่วนที่ ๒ ที่จะหยิบยกขึ้นมาให้เห็นด้วยกับคุณอติเทพที่กล่าวไว้เมื่อวาน เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ว่านั้นก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย และในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญก็อาจจะต้องเข้ามาตรวจสอบกฎหมายของเราเองว่าเป็นอย่างไร โดยเฉพาะในเรื่องของการปฏิบัติตามพันธกิจของรัฐธรรมนูญว่ามีความทันสมัยหรือไม่ ผลกระทบเป็นอย่างไร อย่างไรก็ตาม ผมก็ไม่แน่ใจว่าในส่วนของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีการดำเนินการไปแล้วหรือไม่อย่างไร ซึ่งก็อาจจะต้องมีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาทำการศึกษเกี่ยวกับกฎหมายของเราที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้รักษาการอยู่ หรือกฎหมายของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร ควรจะยกเลิกปรับปรุง หรือแก้ไขมาน้อยเพียงใด ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับรายงานประจำปีที่จะต้องมีการรายงานต่อรัฐสภาว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีการปฏิบัติตามพันธกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับผิดชอบอยู่ในขณะนี้ ซึ่งแน่นอนว่าก็ต้องมีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาทำการศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งหากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้เริ่มดำเนินการแล้วก็ถือเป็นการดี เพราะจะต้องมีการรายงานการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อยที่สุดก็กระบวนการในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ จึงอยากเสนอเป็นข้อเสนอแนะในขั้นนี้

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ขอเสนอเพื่อเป็นแนวทาง จริงๆ แล้ว เรื่องของแนวนโยบายแห่งรัฐ หมวด ๖ ถ้าพิจารณามาตรา ๖๙ ก็จะเป็นแนวทาง เมื่อเป็นแนวทางก็หมายความว่า เป็นเพียงแนวทางที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ ดังนั้นมันจึงเป็นบทบัญญัติที่ใครจะมาร้องบอกว่าควรออกกฎหมายตามแนวนโยบายนี้ แน่แน่นอนว่ามันบังคับไม่ได้ แต่ถ้ารัฐออกกฎหมายตามแนวทางนี้และกฎหมายดังกล่าวกระทบต่อประชาชนหรือไม่ เขาก็สามารถร้องได้ ซึ่งก็ถือว่าเป็นหลักทั่วไปเหมือนกฎหมายอื่นๆ แต่ถ้าจะมาร้องขอให้รัฐทำนั้นทำไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐคงไม่ได้ตามหลักทั่วไป

เมื่อมาพูดถึงเรื่องก่อนที่จะออกกฎหมาย มันก็เป็นเรื่องของคำว่า “ฟัง” เช่น ฟังรับฟังความคิดเห็น ซึ่งก็ถือว่าไม่ใช่บังคับที่แท้จริง และในทางปฏิบัติเมื่อจะเสนอกฎหมายอะไร หรือส่วนราชการจะเสนอกฎหมายอะไร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา เขาก็ทำ แต่หากไปพิจารณาคนที่มาร่วมแสดงความคิดเห็นก็จะเห็นว่าน้อยมาก แต่ก็ถือว่าทำแล้ว แต่ถามว่าถ้าไม่ทำเนื่องจากจะต้องรีบออกกฎหมายและไม่มีเวลาที่จะไปรับฟังความคิดเห็น แล้วเกิดมีคนมาร้องว่าไม่มีการรับฟังความคิดเห็น จะถือว่ากฎหมายฉบับนั้นออกมาชอบหรือไม่ โดยส่วนตัวก็เห็นว่าไม่ถึงกับไม่ถูก เพราะกฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องทำ และเมื่อเขาไม่ทำ ผู้ที่ได้รับผลกระทบก็ต้องชี้ให้เห็นว่าเสียหายยังไง กระทบยังไง แต่จะมาอ้างว่าไม่มีการรับฟังความคิดเห็น โดยส่วนตัวเห็นว่าไม่ใช่สาระสำคัญ แต่ถ้ากฎหมายออกมาแล้วและมาบอกว่า ขัดรัฐธรรมนูญก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่จะมาอ้างมาตรฐานนี้ก็เห็นว่าไม่ได้ เพราะว่า มันไม่ใช่สิ่งบังคับ เพราะคำว่าฟังก็หมายถึงว่า ควรคำนึงถึง

ต่อข้อถามว่า ทำไมเมื่อมีการออกกฎหมายมาแล้ว ทำไมศาลรัฐธรรมนูญถึงสามารถที่จะไปพิจารณาถึงวิธีการในการออกกฎหมาย มันก็สามารถทำได้ เพราะวิธีการในการออกกฎหมายมันบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าต้องประกอบด้วยองค์ประชุมเท่าไร และในเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำตามรัฐธรรมนูญ ก็ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะไปพิจารณาได้ ดังนั้น หากจะบอกว่าศาลรัฐธรรมนูญไปก้าวล่วงก็คงไม่ใช่เพราะมันมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดร.เชวณะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ก็จะได้เห็นความชัดเจนว่า มันมีหลักเอกภาพ หลักความเชื่อมโยงในระบบกฎหมายเดียวกัน ซึ่งหมวด ๖ ก็เชื่อมโยงกับหมวด ๕ เพราะว่าเมื่อก่อนหมวด ๕ และหมวด ๖ ไม่ได้มีการบัญญัติแยกจากกัน แต่พอมารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติแยกบทบังคับเคร่งครัดเอาไว้ในหมวด ๕ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ และจะเห็นว่าส่วนของแนวนโยบายเป็นเพียงแนวทางการเท่านั้น ส่วนเรื่องของบทบังคับก็จะไปอยู่ในมาตรา ๕ มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ ก็คงพอจะเห็นความเชื่อมโยงระหว่างหมวดนี้กับหมวดอื่น

ท่านวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ก็มีการบัญญัติให้อำนาจศาลไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๑๔๘ ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ส่วนการตรวจสอบถึงกระบวนการตราต่างๆ ก็มีการบัญญัติไว้อยู่ว่ามีข้อความขัดหรือแย้งหรือไม่ หรือตราโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันนี้คือการให้อำนาจโดยชัดเจน แต่ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๗ ที่ตั้งเป็นตัวอย่างเป็นกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐพึงต้องกระทำ ก็จะเห็นว่าเป็นเรื่องที่รัฐหรือฝ่ายบริหาร หากต้องการออกกฎหมายใดๆ ก็พึงที่จะกระทำในการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งคำที่เขียนไว้ฉันไม่ใช่บทบังคับและไม่มีความที่จะลงโทษ เพราะฉะนั้นหากรัฐไม่ดำเนินการก็จะต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจอย่างไรก็ดี หากมีคดียื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะตามมาตรา ๒๑๒ คือ มีการโต้แย้งในคดีที่ศาลอื่นและขอให้ศาลดังกล่าวส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตราดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญก็มักจะมีการอ้างถึงมาตรา ๗๗ ด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า มาตรา ๗๗ โดยเฉพาะในเรื่องของการทำแท้งตามที่นายบุญเสริม ได้กล่าวถึง ซึ่งมาตรา ๗๗ ไม่ใช่บทบังคับหน้าที่ของรัฐ จึงไม่มีกรณีที่จะขัดแย้งต่อมาตรา ๗๗ เพราะฉะนั้นถ้าพิจารณาในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐที่ศาลจะต้องวินิจฉัยก็จะมีอยู่มาตราเดียวคือ ๗๕ วรรคสอง เพราะเขียนไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐต้องกระทำ คือ ต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน โดยมีข้อยกเว้นถ้าจำเป็นหรือรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม เพราะฉะนั้นถ้าผู้ร้องร้องว่ากฎหมายขัดต่อมาตราอื่นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพอะไรก็ตาม และก็ขัดต่อมาตรา ๗๕ วรรคสอง ในความเห็นส่วนตัวก็เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย ซึ่งศาลก็ได้วินิจฉัยไว้ในคดียาสูบ ซึ่งเป็นกรณีที่แยกออกจากกัน คือ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ศาลวินิจฉัย แต่พอมาตรา ๗๗ ศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่ได้บังคับให้รัฐต้องทำ จึงไม่มีกรณีที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๗๗ ดังนั้นจะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ค่อนข้างชัดแล้วแต่ท่านอาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันก็ได้

ดร.เชวณะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

จะเห็นว่าหมวด ๕ และหมวด ๖ นี้กลับด้านกัน ซึ่งหมวด ๖ จะเข้าช่องตรวจสอบก็ต่อเมื่อรัฐทำ และทำแล้วขัดรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าไม่ทำก็ไม่เป็นเหตุให้ฟ้องร้องได้ แสดงว่ากลับด้านกับหมวด ๕ เพราะหมวด ๕ กำหนดว่าต้องทำ ถ้าไม่ทำก็เป็นเหตุให้ฟ้องร้อง ดังนั้นก็จะเห็นว่าเป็นการจำแนกตัวโครงสร้างโดยรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ซึ่งทุกอย่างบัญญัติอยู่ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหมด แต่พอมาถึงรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มีการแยกหน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายแห่งรัฐออกจากกัน ก็ทำให้เกิดหลักคิดและแนวปฏิบัติที่แตกต่างกัน

ท่านอดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๗๕ วรรคสอง จะบอกว่าเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐคงไม่ถูกต้อง เพราะมันมาจากมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง เป็นหลักเสียมากกว่า คือ รัฐต้องพึง ที่นี้พอรัฐจะดำเนินการจึงมีวรรคสองไว้กำกับ คือ รัฐถ้าจะต้องไม่ทำเช่นนี้ หมายความว่า รัฐจะออกกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจหรืออะไรก็ตาม แต่รัฐต้องไม่ทำอะไรที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน มันจึงเป็นข้อห้ามของมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักมากกว่า ดังนั้น จะบอกว่าแนวนโยบายแห่งรัฐคงไม่ใช่ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ รัฐจะต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจหรือการพัฒนา แต่ถ้าจะดำเนินการดังกล่าว รัฐห้ามปฏิบัติตามที่กำหนดในวรรคสอง จึงเป็นข้อห้ามของรัฐที่จะทำการดังกล่าวเท่านั้น

ดร.เชวณะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

จะเห็นว่าหมวดนี้เป็นแดนของฝ่ายการเมือง ส่วนแดนของกฎหมายก็เฉพาะบทยกเว้นในจุดหนึ่งจุดใดเท่านั้น แต่บทที่บังคับโดยกฎหมายโดยแท้ก็อยู่ในหมวด ๕ ก็ถือว่าเป็นอีกข้อพิจารณาหนึ่งที่ควรพิจารณาร่วมกัน ตามที่ฝ่ายเลขานุการได้ตั้งไว้ว่า สถานะของบทบัญญัติหมวด ๖ ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากฎหมายขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่

นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ในส่วนของประเด็นที่ตั้งในวันนี้เกี่ยวกับแผนนโยบายแห่งรัฐ เบื้องต้นขอ
นำเรียนในเรื่องที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์กล่าวไว้ว่า ในเรื่องของแผนนโยบายพื้นฐาน
แห่งรัฐ ซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ก็มีแนวที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัย
ไว้หลักๆ อยู่ ๒ แนว คือ แนวแรกคือเป็นกรณีที่ฟัง ซึ่งโดยลักษณะแล้วก็ไมอาจ
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ต่อมาภายหลังก็ปรากฏว่ามีบางคำวินิจฉัยที่ศาล
วินิจฉัยว่าบทบัญญัติเรื่องแผนนโยบายแห่งรัฐนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้
ก็จะเห็นว่ามี ๒ แนวที่กลับไปกลับมา

ล่าสุดกรณีที่มีการหารือกันเรื่องของการทำแท้ง ถ้าพิจารณาในคำวินิจฉัย
กลางก็เห็นว่ายังไม่ขัดเท่าใด เพราะต้องไปพิจารณาความเห็นส่วนตัวของตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งในประเด็นสุดท้ายที่ตั้งมาว่า มาตรา ๓๐๕ ของประมวล
กฎหมายอาญาที่บอกว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่า
เสียงในการลงมติเป็น ๕ ต่อ ๔ เสียง ว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ว่าในกรณีของ
มาตรา ๓๐๑ บังเอิญว่าเสียงเป็น ๕ ต่อ ๔ เช่นเดียวกัน แต่ว่าเป็นการลงมติว่าขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ตั้งประเด็นไปถึงมาตรา ๗๗ เพราะมาตรา ๗๗ ถูกต้อง
เป็นประเด็นเฉพาะมาตรา ๓๐๕ เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๗๗ ก็จะเห็นว่า
มีผลกระทบต่อศาลรัฐธรรมนูญอยู่พอสมควร เพราะว่ามาตรา ๗๗ ปัจจุบันจะมี
พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งในส่วน
ของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการกล่าวถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย และ
กฎหมายนี้ยังมีการกำหนดอำนาจไปยังศาลอื่นๆ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญในการ
ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่ว่าขอบเขตในส่วนของการตรวจสอบ
จะแตกต่างกัน แต่กระนั้นหากเป็นประเด็นเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ยังคง
เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าหากเป็นกรณีอื่นที่ไม่ใช่เรื่องของการขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายเขียนไว้ในมาตรา ๖ เช่น หากเป็นกฎหมาย
ที่เป็นภาระอันเกินควร เป็นกฎหมายที่ล้าสมัยไม่เท่าทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน
ผลที่ตามมาคือ กฎหมายเหล่านี้ยังไม่ถึงขั้นที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มี
ลักษณะตามมาตรา ๗๗ ว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต กฎหมายก็ให้อำนาจแก่

ศาลยุติธรรมและศาลปกครองในการที่จะกำหนดโทษให้น้อยลงกว่าเดิม เช่น โทษจำคุกที่อาจปรับให้น้อยลงหรือไม่ลงโทษเลยก็ได้ หรือใช้มาตรการอื่นๆ ในการลงโทษให้มีสภาพสอดคล้องกับกฎหมาย แต่ในท้ายที่สุดก็เป็นภาระต่อฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องไปปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๖ กับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ในทางวิชาการก็มีการโต้แย้งกันว่าเป็นการออกกฎหมายให้อำนาจศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองมาดำเนินการ นอกเหนือจากฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าศาลยุติธรรมก็มีการออกประกาศ โดยที่ประชุมใหญ่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องตามมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ว่าจะต้องทำอย่างไรบ้าง ก็ถือเป็นช่องทางที่ประชาชนสามารถยื่นเพื่อขอให้มีการปรับลดโทษที่เห็นว่าเป็นอุปสรรค ล้าสมัย ก็อาจเสนอให้ศาลปรับลดลงได้

นอกจากนี้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน ๓ ประการ คือ หนึ่ง การจัดทำร่างกฎหมาย คือ ก่อนจะเป็นร่างกฎหมายจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนตั้งแต่หน่วยงานชั้นต้นที่จัดทำร่างกฎหมายไปจนถึงขั้นตอนของรัฐสภา และนอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็นแล้วก็ต้องมีการวิเคราะห์ว่ากฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไรบ้าง ต่อมาเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ก็จะต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งโดยหลักแล้วก็มีระยะเวลาประเมินทุก ๆ ๕ ปี ว่ากฎหมายดังกล่าวมีความล้าสมัยและมีผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่ และสุดท้ายกฎหมายทุกฉบับจะมีระบบกลางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและรู้สิทธิของตนเอง ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำยังไม่แล้วเสร็จ แต่ทั้งนี้ก็ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่มีเว็บไซต์ของตนเองอยู่แล้วก็ให้มีการเผยแพร่กฎหมายของตนเองผ่านทางช่องทางดังกล่าว สำหรับของศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีการเผยแพร่แต่ก็ยังอยู่ในระหว่างการจัดระบบ ซึ่งกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของเราก็มีเพียง ๔ ฉบับเท่านั้น คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเครื่องแบบ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติเงินเดือนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนมีเพียงฉบับเดียวคือ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเท่านั้น โดยกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ส่วนการเผยแพร่ข้อมูลปัจจุบันก็มีการดำเนินการให้ข้อมูลว่ากฎหมายแม่บทของเราเป็นอย่างไร หลักเกณฑ์ที่ออกตามกฎหมายแม่บทเป็นอย่างไร โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนก็ต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ส่วนการที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายก็อยู่ระหว่างการดำเนินการต่อไป และนอกจากกฎหมายที่จะต้องเผยแพร่แล้ว ทางเรายังมีข้อมูลในเรื่องของสถิติและผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้น ในส่วนเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ หลักๆ แล้ว ที่ผ่านมาก็จะเห็นว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยในการพิจารณาคดีทำแท้งจะเห็นว่า เป็นกรณีที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่ก็อาจจะต้องรอว่ามีคดีที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐเสนอเข้ามาและจะมีแนวในการวินิจฉัยอย่างไร แต่ก็ไม่น่าจะมีปัญหาเพราะโดยส่วนตัวแล้วเห็นว่าหมวด ๖ เป็นหมวดเสริมเพราะหมวดหลักอยู่ในมาตรา ๕ คือ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน บนหลักความได้สัดส่วน ส่วนหมวดอื่นๆ เป็นเพียงส่วนประกอบที่จะนำมาพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น โดยส่วนตัวเห็นว่า หมวด ๖ เป็นเพียงส่วนประกอบหรือความเห็นประกอบการวินิจฉัยเท่านั้น

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

จะเห็นว่า บทบัญญัติหมวด ๖ มีความพิเศษ คือ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ แยกบทบังคับเคร่งครัดไว้ในหมวด ๕ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญระบุว่า เมื่อก่อนบทบัญญัตินี้ดังกล่าวปะปนอยู่ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่เหตุที่แยกออกมาเป็นหน้าที่ก็เพราะสิ่งที่เรียกว่าหน้าที่ของรัฐที่ระบุว่า ต้องทำ เป็นสิ่งเดียวกับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน ซึ่งพัฒนามาจากรูปแบบที่ว่า ทำอย่างไรประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง ไม่ต้องไปต่อสู้อันอื่นอีก จึงบังคับไว้ในหน้าที่ของรัฐเลยว่ารัฐจะต้องเป็นฝ่ายที่ให้ก่อน ประชาชนไม่ต้องเรียกร้องใดๆ และ

หากรัฐให้ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่ล่าช้า กฎหมายก็เปิดช่องให้เป็นสิทธิในการฟ้องร้องได้

นายบท นามบุตร ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

สำหรับเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า มีคำวินิจฉัย ๒ คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง คือ คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๒ เป็นคำวินิจฉัยขณะที่ผมเป็นผู้อำนวยการสำนักคดีอยู่ โดยเป็นคำวินิจฉัยที่รับผิดชอบ ในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่รัฐได้ประมวลเรื่องภาษีอากรเมื่อก่อนก็หลาย ๆ ส่วน เรื่องบุหรืออยู่ในพระราชบัญญัติยาสูบ ก็มาประมวลรวบรวมอยู่ที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ คดีนี้ศาลได้ให้หน่วยงานต่างๆ ได้ชี้แจงว่า มีเหตุผลความเป็นมาอย่างไร และบริษัทผู้ร้องก็อ้างว่า ได้ดำเนินการขออนุญาตตั้งโรงงานบุหรือ แต่ภาครัฐบอกว่าไม่ได้เนื่องจากกฎหมายไม่บัญญัติให้เอกชนทำ เพราะเป็นเรื่องที่ผูกขาดให้กับรัฐเท่านั้น ขณะเดียวกันประเทศไทยก็เปิดรับยาสูบจากต่างประเทศให้เข้ามาขายแข่งขันกับโรงงานยาสูบ ด้วยเหตุนี้ทำไมจึงไม่ให้เอกชนเข้าไปแข่งขันบ้าง จึงได้มีการโต้แย้งมาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยบทหลัก คือ เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ โดยเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสรรพสามิต มาตรา ๑๖๔ ที่ให้รัฐผูกขาดแต่ผู้เดียวในการผลิตบุหรือขัดหรือแย้งต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา ๔๐ และได้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๒ วินิจฉัยว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องประโยชน์มหาชนในการควบคุมสุขภาพ ซึ่งเป็นมติไม่เอกฉันท์ โดยมติเสียงข้างมากเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๐ เพราะเข้าข้อยกเว้นมาตรา ๔๐ วรรคสอง และไม่ขัดต่อมาตรา ๗๕ เช่นเดียวกับที่ท่านอาจารย์อุดม กล่าวไว้ว่า ไม่ได้ระบุว่าเป็นมาตรา ๗๕ วรรคสอง จึงเป็นการเหมือนกับควรรวมทั้งมาตรา ตั้งแต่วรรคหนึ่งวรรคสอง ขณะที่มติเสียงข้างน้อยเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง และเป็นการที่รัฐต้องไม่ประกอบกิจการอันเป็นการแข่งขันกับเอกชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ส่วนอีกเรื่องหนึ่งเป็นเรื่อง

ทำแท้งที่ฝ่ายเลขานุการได้อภิปรายไปแล้ว ขออนุญาตย้อนกลับไปที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ซึ่งนำเรื่องหน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายแห่งรัฐควบรวมไว้ด้วยกัน และก็มีแนวในการพิจารณา ๒ แนว คือ แนวแรกเห็นว่า แนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีทางขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่ก็ถือว่าเป็นส่วนขยายของหมวดหลักคือสิทธิและเสรีภาพ แต่มีเรื่องหนึ่งที่ผมเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเรื่องพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งศาลวินิจฉัยไว้ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นคำวินิจฉัยที่ ๔๒-๔๓/๒๕๕๔

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผมขอย้อนไปนิดหนึ่ง เรื่องที่บอกให้ศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ตักฎหมายฉบับนี้มันมีปัญหามากพอสมควร พอเอาข้อกำหนดเข้าที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ก็มีคนค้านว่าน่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะว่าเป็นการโยนภาระเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายหรือใช้บังคับกฎหมายไปให้ศาลพิจารณาเอง ซึ่งการอภิปรายในส่วนนี้ก็ต้องมีการประชุมถึง ๒ - ๓ ครั้งโดยไม่มีมีการพิจารณาเนื้อหาของข้อกำหนดแต่อย่างใด บางท่านก็เสนอว่าให้ส่งผู้ตรวจการแผ่นดินไปเลย แต่ก็มีปัญหาว่าถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ส่งจะอย่างไร และรู้สึกจะมีท่านหนึ่งอภิปรายว่า ในขณะที่ออกกฎหมายฉบับนี้มีความเห็นว่าน่าจะผิดหลักการในการออกกฎหมายหรือคิดง่าย ๆ ว่า จำเลยทุกคดีมีสิทธิร้องขอได้ทุกชั้นศาลว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับเขาหมดสภาพแล้ว ไม่ควรใช้บังคับกับเรื่องนี้ หรือว่าโทษที่กำหนดไว้รุนแรงเกินไป ซึ่งพอมีการเสนอเรื่องเหล่านี้ขึ้นมามันก็ปวดแล้ว ดังนั้น ในการออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาจะต้องมีวิธีการสกัดกั้นหรือวิธีการอะไรที่จะทำให้กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นได้น้อย หรือทำให้ได้ยาก ปรากฏว่า ในการประชุมครั้งที่ ๒ ซึ่งยังไม่ได้ลงเนื้อหาเกิดมีผู้พิพากษาส่งเรื่องมาว่า พระราชบัญญัติเช็คน่าจะยกเลิกได้ เนื่องจากแนวคิดเรื่องพระราชบัญญัติเช็ค ในสมัยที่ผมเป็นรองประธานศาลอุทธรณ์ผมเป็นคนดูแลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเช็ค มีผู้พิพากษาหลายท่านเห็นว่าควรเป็นเรื่องทางแพ่ง ไม่ควรนำเอาคดีอาญามาใช้ ดังนั้น แนวมันกว้างเนื่องจากมีการโต้แย้งประจำ พอมีคนส่งเรื่องยกเลิกพระราชบัญญัติ

เชื่อกันว่า ก็ต้องส่งกลับไปว่าในขณะนี้ยังไม่มีข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาในเรื่องนี้

ขณะนั้นก็มีการคุยกันว่า อยู่ ๆ ให้จำเลยมาเที่ยวร้องและศาลรับไว้พิจารณาบ้างก็จะมีเรื่องกันหมด ซึ่งคดีประเภทแรกที่จะเข้ามาก็คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งแน่นอนว่าเข้ามาทั่วประเทศ เพราะจะมีคนมาร้องว่า พื้นที่ที่ตัวเองอยู่มีการบุกรุก ซึ่งมีเยอะมากคดีประเภทนี้ ดังนั้น ถ้าเปิดโอกาสให้จำเลยร้องเข้ามาบ้าง ๆ โดยที่ไม่มีอะไรสกัดกั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่ต้องทำอะไรแล้วเพราะเอาเวลามานั่งพิจารณาคดีประเภทนี้ที่มีการร้องเข้ามา จึงต้องมาหาวิธีการ ดังนั้น การที่จะร้องก็ต้องมีเหตุผลให้ชัดเจนไม่ใช่เพียงแค่ความรู้สึกหรือความคิดเห็นส่วนตัว แต่กระนั้นก็แน่นอนว่าเมื่อมีกฎหมายออกมาแล้ว ก็ถือเป็นการให้สิทธิแก่จำเลย แต่ในอนาคตก็เป็นไปได้ว่า เมื่อจำเลยมีสิทธินี้ โจทก์ก็ควรมีสิทธินี้เช่นกันว่ากฎหมายที่จำเลยอ้างน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นกัน และก็มีโอกาสในอนาคตที่ศาลยุติธรรมกับศาลปกครองจะส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาซึ่งก็ต้องเตรียมรับมือ เพราะมันเป็นเรื่องที่ยากฝ่ายได้ประโยชน์ คือ ฝ่ายที่ถูกฟ้องหรือถูกร้องส่วนจะผิดหรือถูกค่อยไปว่ากันทีหลัง

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ถ้าเราฟังนิยามหรือแนวทางการวินิจฉัยที่ท่านได้วางหลักต่าง ๆ ไว้ ก็ลองไปเทียบดูกับหลักการของนโยบาย ซึ่งบังเอิญไปตรงกับหลักการใหญ่ของนโยบายอันเป็นหลักสากลและเป็นหลักวิชาการที่ว่า คำว่า “นโยบาย” ถือว่าเป็นทางเลือกที่จะกำหนดได้ว่าจะทำหรือไม่ทำ เพราะฉะนั้นการที่ไม่ทำจะไปบังคับก็ไม่ได้ เพราะเป็นทางเลือก แต่เมื่อทำแล้วไปกระทบหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญก็จะเข้ามาสู่เงื่อนไขของการตรวจสอบ ถ้าเข้าองค์ประกอบและเงื่อนไขที่จะต้องตรวจสอบ

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผู้อำนวยการสำนักคดี ๑

ถ้าฟังจากสิ่งที่ท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอภิปรายมาว่า ในส่วนของแผนนโยบายแห่งรัฐ พูดยถึงการตรวจสอบว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่หมายความว่า กฎหมายไม่อาจขัดต่อมาตราดังกล่าวนี้ได้ใช่หรือไม่

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คือไม่ใช่ ขออธิบายอย่างนี้ว่า ถ้าอยู่ๆ จะมาร้องว่ารัฐไม่ออกกฎหมายตามที่กำหนดเป็นแนวไว้ ก็ถือว่าไม่ได้ เพราะไม่ใช่บทบังคับจึงไม่มีสิทธิร้อง แต่ถ้ารัฐออกกฎหมายแล้วตามแนวที่กำหนด แล้วจะมาร้องก็ถือว่าได้ เช่น รัฐไปออกกฎหมายด้านเศรษฐกิจแล้วมองว่าเป็นการแข่งขัน ศาลก็สามารถพิจารณาว่าเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ ดังนั้น ถ้าร้องตั้งต้นมาว่าให้รัฐออกกฎหมาย ก็ถือว่าไม่ได้ แต่ถ้ารัฐออกกฎหมายมาแล้วขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตรงนี้สามารถร้องได้

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผู้อำนวยการสำนักคดี ๑

ในส่วนของมาตรา ๗๗ ไม่ได้มีข้อสงสัย แต่มีข้อสงสัยว่า จากแนวที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางไว้มันมีทั้ง ๒ แนวทางว่า ร้องมาตราอื่นเป็นหลักและก็ระบุว่าขัดต่อแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย ซึ่งศาลก็วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่อาจขัดต่อแนวนโยบายแห่งรัฐได้ คือ เมื่อหลักการมาในแนวทางนี้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญทั้งฉบับในเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็แสดงว่า ถ้าหากเป็นบททั่วไป เช่น มาตรา ๕ มาตรา ๓ ก็ขัดไม่ได้อยู่แล้ว เพราะเป็นบททั่วไป แต่ในหมวดนี้ ถ้าพูดถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่กฎหมายลำดับรองต่างๆ ไม่อาจขัดรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ถ้าจะวินิจฉัยในแนวทางที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่อาจขัดต่อหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็อาจจะต้องมีการวิจัยหรือมีการตรวจสอบว่า จริงๆ แล้ว เป็นเช่นนั้นหรือไม่ เพราะฉะนั้นก็จะกลายเป็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกหมวดขัดต่อรัฐธรรมนูญได้หมดยกเว้นหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่ได้หมายความว่าตรวจสอบไม่ได้ แต่จะตรวจสอบอะไร ถ้าจะตรวจสอบว่ากฎหมายที่ออกมาขัดหรือไม่ คือ ตรวจสอบได้ แต่จะให้มาตรวจสอบว่าทำไมรัฐไม่ทำตามแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นไม่ใช่ สมมติว่ารัฐออกกฎหมายมาแล้ว เช่น

กฎหมายคนนาคม และต่อมาก็ไปออกกฎระเบียบตามความของกฎหมาย และประชาชนเห็นว่ากฎระเบียบนั้นไม่ถูกต้อง แม้ว่ากฎระเบียบจะร้องมาที่ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่ประชาชนก็อาจเห็นว่า มาตราที่ให้ไปออกกฎระเบียบนั้น ทำให้เกิดการออกกฎระเบียบที่ขัดรัฐธรรมนูญ ในส่วนนี้ก็เห็นว่า มาได้ เพียงแต่ว่า ถ้าเนื้อหาของกฎระเบียบมันไม่ถูกต้องก็ไปศาลปกครองซึ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ดังนั้นจึงไม่ใช่ว่าร้องไม่ได้ แต่อยู่ที่ว่าร้องอะไร

นางสาวณิชาภา ภูมินายก ผู้อำนวยการสำนักคดี ๒

ขออนุญาตเรียนถามต่อเนื่องจากคำถามของ ผอ.ปิยดา ว่าแนวนโยบาย แห่งรัฐสามารถเป็นบทบัญญัติที่จะนำมาใช้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายได้เหมือนกับสิทธิเสรีภาพหรือไม่ หรือบทบัญญัติหมวดแนวนโยบาย แห่งรัฐมีค่าบังคับเท่ากับหมวดสิทธิและเสรีภาพใช่หรือไม่ คือ สามารถนำมาใช้ เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ใช่หรือไม่

ท่านวริทธิ์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ผมขออนุญาตเห็นต่าง เพราะว่า เนื่องจากหมวดนี้เป็นเรื่องนโยบายของรัฐ ที่จะต้องทำอะไรบ้าง นั้นเป็นเรื่องทางการเมืองอย่างชัดเจน เช่น รัฐพึงส่งเสริม เรื่องนั้นเรื่องนี้ รัฐพึงดำเนินการเรื่องนั้นเรื่องนี้ และเมื่อรัฐไม่ทำก็ต้องให้ รับผิดชอบทางการเมือง และมาตรา ๗๕ วรรคสอง ก็เขียนชัดว่า รัฐต้อง ได้มีการตรวจสอบว่า ที่กำหนดให้รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็น การแข่งขันกับเอกชน เมื่อมีการร้องมาก็ต้องมีการตรวจสอบเพราะมีการใช้ถ้อยคำ ที่แตกต่างกัน จะเห็นว่า มาตรา ๗๕ วรรคสอง ใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากมาตราอื่นๆ ถ้าเราถือว่ารัฐพึงต้องกระทำอย่างนั้นอย่างนี้ถือว่าเป็นบทบังคับ ก็เห็นว่ามันจะ กว้างเกินไป ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปปล้ำลูก ซึ่งศาลควรจะต้องกรอบของตัวเอง ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ มิเช่นนั้นก็จะกลายเป็นว่าศาลไปสั่งการได้ทุกอย่าง และถ้าศาลไปพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของหมวดนี้

แล้วรัฐต้องไปทำ ซึ่งอาจจะเป็นนโยบายทางการเมืองของแต่ละรัฐบาลที่หาเสียงไว้ โดยส่วนตัวก็เห็นว่า ถ้าจะตรวจสอบก็ตรวจแค่มาตรา ๗๕ วรรคสอง ส่วนมาตรา อื่นๆ ก็เห็นว่า ศาลไม่ควรเข้าไปยุ่ง

ท่านอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผมคิดว่าเห็นตรงกัน หลักคือว่า จะมาร้องว่ารัฐไม่ออกกฎหมายตามที่ กำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐเห็นว่าร้องไม่ได้ แต่เมื่อออกกฎหมายมาแล้ว เช่น ตามมาตรา ๗๕ เป็นกฎหมายทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันทางการค้า ตรงจุดนี้คือ ห้ามแน่นอน ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจไปตรวจสอบว่าใช่หรือไม่ แข่งขันหรือไม่แข่งขัน แต่ถ้าเป็นมาตราอื่นเช่นออกกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพ ของประชาชนและกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการอะไร จะเป็นหรือไม่เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐก็ไม่ใช่ประเด็น แต่หากกฎหมายที่ออกมานั้น รัฐอ้างว่าเป็นการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่หากกฎหมายดังกล่าว มันไปขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถ้ามาร้องในลักษณะนี้ ผมก็เห็นว่าได้ เหมือนเป็นการตรวจสอบกฎหมายทั่วไป ไม่ได้ตรวจสอบว่า ออกตามแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ เพราะเราไม่ได้ตรวจสอบตรงนี้ เพราะกฎหมาย ทุกฉบับอาจออกตรงหรือไม่ตรงตามแนวนโยบายแห่งรัฐก็ได้

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขออนุญาตทวนอีกครั้ง เมื่อสักครู่ผมได้ตั้งข้อสังเกตว่า หลักที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วางเอาไว้ และที่ท่านได้อธิบายเพิ่มเติม มันสอดคล้องกับหลักการที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ คือ เป็นทางเลือกที่สามารถกำหนดได้ว่าจะทำหรือไม่ทำ ซึ่งในบทบังคับของหมวดนี้บัญญัติไว้เลยว่า ไม่ใช่เป็นเหตุในการฟ้องร้อง คือ ถ้าไม่ทำ ก็ถือว่าเลือกแล้วที่จะไม่ทำ และเมื่อไม่ทำก็ไม่เป็นสิทธิที่ไปฟ้องร้องให้ต้องทำ แต่ที่ว่าถ้าเกิดรัฐไม่ทำก็ต้องไปรับผิดชอบทางการเมืองเอาเอง การเมืองจะ ตรวจสอบรัฐเอง แต่ว่าถ้าทำแล้วไปขัดกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ขัดมาตรา ๕ ขัดกับรัฐธรรมนูญ ก็ต้องตรวจสอบ ถ้ารัฐบาลต้องการความปลอดภัย ก็ไม่ต้องทำ เพราะจะไม่ถูกตรวจสอบทางกฎหมาย แต่ก็อาจถูกตรวจสอบทางการเมือง อีกอย่างหนึ่ง การที่ท่านวางหลักไว้เช่นนี้ เพราะการคุ้มครองเด็ดขาดไปแยกไว้หมวด ๕ ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ของประชาชนแต่ให้รัฐทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพ แต่หมวด ๓ เป็นสิทธิประโยชน์ของประชาชนเช่นกัน แต่ให้ผู้ที่ทรงสิทธิเป็นเจ้าภาพในการใช้สิทธิ ดังนั้น มันเป็นเรื่องของการวางระบบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ผู้ใช้รัฐธรรมนูญก็ต้องมาวางหลักเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในรูปแบบใหม่ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา คือ จุดเปลี่ยนในการปรับหลักคิด หลักปฏิบัติ แต่ก็อาจมีบางมุมที่เป็นรายละเอียดเป็นมุมที่ลึกกว่านั้นก็ให้ที่ประชุมได้ขยายความต่อไป

ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ในประเด็นเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ฝ่ายเลขานุการได้มีการหารือกันว่า ควรจะมีประเด็นอย่างไร โดยส่วนตัวเห็นว่า แนวนโยบายแห่งรัฐอาจมีบางเรื่องที่จะเป็นประเด็นโต้แย้งเข้ามาที่ศาลรัฐธรรมนูญ แล้วศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับคำร้องเลยได้หรือไม่ หรือว่ารับแล้วเข้ามาสู่การพิจารณาและศาลเห็นว่าไม่ขัดอย่างไรก็ตาม ประเด็นก็อยู่ที่ว่า หากมีการร้องเข้ามาที่ศาลรัฐธรรมนูญว่า แนวนโยบายแห่งรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะขัดได้หรือไม่ ประเด็นมีอยู่เท่านั้น ส่วนเรื่องจะร้องได้หรือไม่ได้ ผมก็เห็นว่าร้องได้หมด ส่วนศาลรัฐธรรมนูญจะตัดในชั้นรับคำร้อง หรือจะรับไว้พิจารณาต่อไปก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล แต่ประเด็นที่มีอยู่นิดเดียวว่า มีทางที่จะขัดได้หรือไม่ หากพิจารณาจากเอกสารประกอบการสัมมนาที่แนบมาจะเห็นว่าพยายามที่จะอธิบายว่า หน้าที่ของรัฐมีปัญหาอะไรจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ ก็มาบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีสภาพบังคับให้สามารถฟ้องได้ ส่วนแนวนโยบายแห่งรัฐก็แยกออกไปต่างหากให้ไม่สามารถฟ้องได้ หรือจริงๆ คือ ฟ้องได้ แต่จะขัดหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ในความคิดของฝ่ายเลขานุการในตอนแรกก็เห็นว่าไม่น่าจะขัดได้ แต่พอมาฟังศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ บรรยายก็เห็นว่า

ในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐมีมาตราเดียวที่มีคำว่า ต้อง ซึ่งแตกต่างจากมาตราอื่นที่ใช้คำว่า พึง เพราะฉะนั้นคำว่า ต้อง ก็สามารถที่จะตรวจสอบได้ ก็เป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งในแนวนโยบายแห่งรัฐ ส่วนในเรื่องอื่นเราไม่สามารถตรวจสอบได้

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขอแสดงความคิดเห็น ๒ เรื่องใหญ่ๆ คือ หมวดนี้ถ้าจะพิจารณาไม่ควรพิจารณาเฉพาะมาตราใดมาตราหนึ่ง หมวด ๖ ในมาตรา ๖๔ เขียนไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นเรื่องนั้นเรื่องนี้ไป เข้าใจเองว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแยกออกได้ชัด ถ้าเป็นหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หมวด ๖ ถ้าเป็นหมวดหน้าที่ของรัฐ คือ หมวด ๕ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ส่งต่อมาที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบได้ หมวด ๕ ชัดเจนเพราะเขียนอยู่ในมาตรา ๕๕ แต่ในเรื่องของหมวด ๖ ไม่ได้เขียน อันนี้ถ้ามาพิจารณาประกอบกัน ก็น่าจะคิดว่า ชุดที่ร่างรัฐธรรมนูญกับชุดที่ร่างกฎหมายของศาลเป็นชุดเดียวกัน ย่อมทราบเจตนารมณ์เลยว่าต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญดูเรื่องอะไรบ้าง แต่ก็ไม่ได้หมายถึงว่าจะตัดไปโดยปริยาย เพราะเมื่อวานที่อาจารย์บวรศักดิ์อธิบายถึงมาตรา ๗๕ วรรคสอง คือ รัฐต้อง และท่านนิยามว่ารัฐไม่ได้ถึงฝ่ายบริหารอย่างเดียว เพราะหมวด ๖ บางเรื่องก็ต้องมานั่งคิด เช่น มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม และก็มาดูคำอธิบายที่ศาสตราจารย์วิชฌูอธิบายไว้ว่า เป็นหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และไม่ว่าพรรคการเมืองไหนมาเป็นรัฐบาล เจตนารมณ์ที่ชัดเจนก็มุ่งหมายให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เอาหมวดนี้ไปตรวจสอบดู ว่าถ้าตรากฎหมายก็ต้องเป็นอย่างนี้ หรือใช้อำนาจในเรื่องใดต้องเป็นอย่างนี้

ดังนั้นค่อนข้างจะเห็นพ้องกับที่ท่านประธานกล่าวไว้ว่า ถ้ารัฐไม่ทำก็มีกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองอยู่แล้ว คือ มีฝ่ายค้านฝ่ายที่จะตรวจสอบทางการเมือง แต่ถ้าในหมวดหน้าที่ของรัฐ กฎหมายก็เขียนไว้แล้วว่าให้มาที่

ศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าเราไปเลือกมาตราบางมาตรามาวินิจฉัยมันก็อาจจะมึบิบท เหมือนกัน อย่างเช่นที่ยกตัวอย่างกฎหมายทำแท้งอันนี้ขอเข้าไปพูดประเด็นที่สองว่า ในเรื่องกฎหมายทำแท้ง พอดีไปยกตัวอย่างเฉพาะที่ศาลอธิบายถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ การที่จะยกเนื้อหามาก็ควรยกมาทั้งย่อหน้า เพราะมันอธิบายไว้ว่า ประมวลกฎหมายอาญามาตราที่ความมุ่งหมายคืออะไร และที่ผู้ร้องโต้แย้งมาว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ จึงไม่ขัด เพราะว่ามันมีคำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาก่อน แต่ถ้ายกแค่มาตรา ๗๗ มากก็เหมือนกับว่าขาดไป การที่ไม่ได้อ่านทั้งฉบับก็จะไม่ทราบ ว่า ศาลพิจารณาให้และบอกว่าไม่ขัด เพราะว่ามันคนละเรื่อง เพราะเรื่องที่ร้องมากับเรื่องเนื้อหาของกฎหมายมันคนละเรื่อง และถ้าทำความเข้าใจอย่างที่อาจารย์บรรศักดิ์กล่าวไว้ว่ามีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แล้วแต่เจตนารมณ์ว่าจะให้ฟังหรือต้อง อันนี้ก็เป็นเรื่องของ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแต่ในส่วนของศาลแรกๆ ก็ดูให้เพราะว่ามีคนโต้แย้งมา แต่เมื่อพิจารณาไปก็จะวางหลักว่ามันไม่น่าใช่ ก็พยายามกำหนดขอบเขตไว้เฉพาะหมวดสิทธิ อันนี้ก็เริ่มตีกรอบความคิดว่า ศาลรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งมีหมวดแยกต่างหาก แล้วอะไรที่กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพ ในหมวดอื่น ในมาตราอื่น ศาลก็สามารถลงไปดูให้ แต่ก็ไม่น่าจะหมายถึงทุกบทบัญญัติ เพราะฉะนั้นก็เป็นเรื่องที่น่าศึกษาว่า หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐมีกี่มาตราที่ศาลสามารถไปพิจารณาได้บ้าง อย่างเช่น มาตรา ๗๕ วรรคสอง บังเอิญว่าเป็นเรื่องที่ตรงจริงๆ เป็นเรื่องของสรรพสามิต เป็นเรื่องของการประกอบกิจการ แล้วจำเลยเห็นว่ารัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ซึ่งจริงๆ ก็มีการเชื่อมโยงไปถึงสิทธิและเสรีภาพด้วย จึงไม่เชื่อว่าศาลไปพิจารณา มาตราที่ มาตราเดียว ดังนั้นก็น่าคิดว่าถ้าไม่ไปผูกกับหมวดสิทธิ แล้วมา มาตราเดียวเลยคือ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ศาลจะไปพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด น่าจะตั้งเป็นประเด็นได้โดยให้พิจารณาไล่เรียงแต่ละมาตราว่ารัฐในแต่ละ มาตราหมายถึงรัฐในความหมายอย่างกว้างหรือรัฐในหมายคามอย่างแคบคือ เฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้น เพราะว่าในเรื่องของมาตรา ๗๗ ยิ่งชัดเลยว่า ถ้าฟังตอนที่มีการอธิบายให้ประชาชนเข้าใจว่า ทำไม่ถึงมีแนวคิดที่ต้องไปดูเรื่องกฎหมาย

เพราะว่ามีเป็นพันฉบับที่อยู่และซับซ้อนตั้งแต่สมัยเก่าจนถึงปัจจุบันและ
ไม่มีการพยายามทำให้ทันสมัย ก็เลยวางไว้เลยว่าต้องไปสำรวจแล้วว่าที่มีอยู่
เป็นไปตามนี้หรือไม่ โดยพรรคสองกำหนดว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ
อันนี้เป็นขั้นตอน คือ ไม่ได้ออกเอง คิดเองนะ ฝ่ายบริหารควรไปปรับฟังที่เกี่ยวข้อง
ด้วย อันนี้คือ กลไกบังคับของกระบวนการ เป็นความคาบเกี่ยวระหว่างผู้เสนอร่าง
ว่าใครมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสภา แม้แต่ตัว ส.ส. ก็ต้องไปทำเช่นกัน
และพรรคสาม รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมาย
เฉพาะ ฟังกำหนดหลักเกณฑ์ อันนี้มันเป็นแนวปฏิบัติสำหรับฝ่ายบริหาร
เป็นส่วนใหญ่ก็เลยเห็นว่า หมวดนี้ควรต้องสกัดว่ามีอะไรที่เป็นประเด็นแล้วเอา
มาตรานั้นมาพิจารณาจะดีกว่า เพราะที่มาบ่อยๆ ก็จะมีมาตรา ๗๗ กับมาตรา ๗๕
พรรคสอง แต่ในเรื่องอื่นควรดูว่าใช่หรือไม่ เช่น มาตรา ๗๖ พัฒนาระบบบริหาร
ราชการแผ่นดิน ถ้ามองว่าหากรัฐไม่มีการพัฒนาระบบ หรือเรื่องการกระจายอำนาจ
แล้วมาร้องว่ารัฐไม่ทำ อาจจะมาตามมาตรา ๒๑๓ ก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้
อำนาจรัฐไปกระทบสิทธิ ซึ่งรัฐไม่กระจายอำนาจสักที่ทำให้เขาไม่สามารถใช้สิทธิ
ในการมีส่วนร่วม จะมาได้หรือไม่ มันจะกลายเป็นว่าสุดท้ายศาลจะต้องมากำกับ
มาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ หากไปค้นคว้าเจตนารมณ์ของการร่าง
รัฐธรรมนูญปัจจุบันจะเห็นว่าหมวดนี้เขียนไว้ต่างจากหมวด ๕ โดยส่วนตัวเห็นว่า
ถ้าตีความอย่างเคร่งครัดจะเห็นว่า หมวด ๕ เขียนไว้ชัดเจนว่าให้ศาลเข้าไป
ตรวจได้ แต่หมวด ๖ ถ้าจะขยายน่าจะไปเจาะดูว่าอะไรที่ศาลเข้าถึงได้บ้าง
แต่ไม่ได้หมายความว่าทั้งหมวด

ท่านอดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จริงๆ หมวด ๖ เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่อาจารย์บรรดักดีก็กล่าวไว้เมื่อวาน
ทำให้เราเขว เพราะส่วนใหญ่กำหนดว่ารัฐพึง แต่มีมาตรา ๗๕ พรรคสอง กำหนดว่า
รัฐต้องกระทำ ผมเห็นว่าไม่ใช่ เพราะเขียนว่า ต้องไม่กระทำ แต่ถ้าไปเขียนว่า
รัฐต้องประกอบกิจการที่ไม่เป็นการแข่งขัน อย่างนี้ก็ไม่ใช่เรื่องที่ว่ารัฐต้องกระทำ
แต่เป็นเรื่องที่รัฐต้องไม่กระทำ มันจึงเป็นเรื่องของการเน้นว่ารัฐห้ามทำ

จึงเป็นการเขียนว่าให้กระทำในสิ่งที่ต้องไม่กระทำ ดังนั้นในหมวดนี้จึงเป็นเรื่องของพึงห้าม แต่ห้ามรัฐไปออกกฎหมายด้านเศรษฐกิจที่เป็นการแข่งขัน เลยเป็นการห้ามไม่ให้กระทำ สรุปแล้วทั้งหมดจึงเป็นเรื่องของแนวนโยบายทั้งหมด เว้นแต่ห้ามรัฐแข่งขันทางการค้ากับประชาชนเท่านั้น

นายวรเดช วีระเวคิน ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผมมีประเด็นที่จะขอแลกเปลี่ยนความคิดเห็นว่า ที่มีการยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ คือ เมื่อมาเปิดดูแล้วก็มีข้อสังเกตว่า ในมาตรา ๔๕ กำหนดว่า แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางสำหรับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้าง ๆ มีวัตถุประสงค์เป็นเพียงแนวทางทั่วไปให้แก่รัฐสภา แต่มีคำหนึ่งที่เขียนว่า and shall not be cognizable by any Courts under the provisions of this Constitution อันนี้เป็นการแยกเลย ว่า อันนี้เป็นแนวทาง แต่ว่ามันไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาล ตามคำว่า cognizable ซึ่งแปลว่า within the jurisdiction of the Court ที่นี้รัฐธรรมนูญเราไม่ได้พูดถึงจึงมีประเด็นว่าจะผูกพันหรือไม่ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีการอภิปรายอะไรกันมากมาย แต่ก็ไม่ได้มีข้อเสนอแนะที่จะยกเลิกหรือว่าแก้ไข ผมก็เห็นว่า เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล คือ ถ้ารัฐสภาจะออกกฎหมายอะไรก็ให้พิจารณา แต่คงจะไม่ก้าวล่วงหรืออภิปรายว่าศาลจะมีอำนาจอะไร เผอิญว่ารัฐธรรมนูญของไทยมันไม่มีถ้อยคำว่า shall not be cognizable by any Courts เพราะฉะนั้นก็เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายตีความได้

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้ผ่านความสับสนในจุดนี้ คือ หมวดนี้ ในความเห็นส่วนตัวผมเห็นว่าต้องแปล ๓ ชั้น ชั้นแรกคือ หลักคือไม่บังคับให้ต้องทำ ชั้นสองคือ กลับไปบังคับบทยกเว้นแต่ไม่บังคับบทหลัก บทยกเว้นคือมาตรา ๗๕ วรรคสอง ส่วนชั้นที่สามคือ ธรรมชาติของนโยบายเมื่อมันไม่มีดำเนินการไปแล้ว มันมีผลกระทบกับผลเกี่ยวเนื่อง ซึ่งทั้ง ๒ อย่างนั้น เมื่อเข้าไปในแดนที่รัฐธรรมนูญรับรองในหมวด ๓

หรือขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ อะไรก็ตาม ก็เข้าทางที่จะต้องให้ความคุ้มครองจากผลกระทบหรือผลเกี่ยวเนื่องของนโยบายที่รัฐไปดำเนินการ เท่าก็ว่าการตรวจสอบมีทั้งทางการเมืองและทางกฎหมาย การทำหรือไม่ทำ ก็มีการตรวจสอบแบบหนึ่ง ในเรื่องนี้ถ้าเรามองกรอบนี้เป็นพื้นฐาน ก็จะได้เดินต่อในขั้นที่สองและขั้นที่สามว่า บังคับในบทยกเว้นก็เคยมีคำวินิจฉัยแล้ว และมีช่องทางที่ใช้บังคับ แต่ขั้นที่สาม ที่เห็นว่าน่าจะเป็นประเด็น คือ ผลที่ออกมาไปกระทบสิทธิและเสรีภาพอย่างไร

พันเอก ปิยะวัฒน์ กิ่งเกต เลขานุการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ยกตัวอย่างให้ชัดๆ ว่า รัฐออกกฎหมายฉบับหนึ่งและมีคนร้องมาว่ากฎหมายฉบับนั้นมันเป็นการแข่งขัน และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพ คืออ้างมาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๗ ผมก็เห็นว่า ไม่ใช่บทบังคับตามมาตรา ๖๔ ที่จะบอกว่าขัดมาตรา ๗๕ หรือมาตรา ๗๗ เพราะฉะนั้นถ้าจะขัดต้องอ้างมาตรา ๔๐ วรรคสอง ในเรื่องของการแข่งขัน อย่างที่ท่านรองพรทิภากล่าวว่าจะต้องไปกระทบกับสิทธิ ถ้าอ้างว่าขัดมาตรา ๗๕ กับมาตรา ๗๗ คงไม่ใช่ แต่ถ้าอ้างมาตรา ๔๐ วรรคสอง ก็เห็นว่าอ้างได้

ท่านวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ผมขอเสริมที่ท่านรองพรทิภาได้อธิบายรายละเอียดในคดียาสูบ จริงๆ ถ้าฟ้องโดดๆ ว่ากฎหมายนี้ขัดมาตรานี้ขัดหมวดนี้ ไม่น่าจะได้ แต่เรื่องยาสูบนั้น เขาฟ้องว่า พระราชบัญญัติยาสูบห้ามมิให้เอกชนตั้งโรงงานผลิตยาสูบ ก็ร้องว่ามาตรานี้ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ และก็โยงมาที่มาตรา ๗๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่ารัฐต้องไม่แข่งขันกับเอกชน ศาลก็เลยวินิจฉัยทั้ง ๒ เรื่องรวมกันว่า การที่ห้ามมิให้แข่งขันกับเอกชน มีข้อยกเว้นในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐก็ทำได้ก็เลยไปวินิจฉัยมาตรา ๗๕ วรรคสองด้วย คือ มีมาตราหลักที่ฟ้องมา พ่วงมาตรา ๗๕ วรรคสอง ก็เลยวินิจฉัยไป

นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านคดี

ประเด็นนี้ผมเห็นว่าจะต้องย้อนกลับไปตรงที่ว่ารัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายเปิดทางให้ประชาชนใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต้องไปดูว่าต้นสายธารนั้นผู้ร้องจะใช้สิทธิเข้ามาทางช่องทางใดได้บ้าง ต่อมาก็มาพิจารณาบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐ บัญญัติไว้แตกต่างกัน รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตั้งแต่มาตรา ๗๗ ถึงมาตรา ๘๗ ที่มีค่าบังคับ จะใช้คำว่า ต้อง ทั้งนั้นเลย ดังนั้น ผมก็เลยมาดูแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติที่คู่ความยกขึ้นโต้แย้งจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีหลายคำวินิจฉัย เช่น ๔ - ๒๑/๒๕๕๒, ๓๔/๒๕๕๔, ๔๒ - ๔๓/๒๕๕๔ ที่วินิจฉัยว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนศาลปกครองใช้คำว่า ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ใช้ศัพท์ต่างกัน

ที่นี้มาดูรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ซึ่งแยกหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกจากกัน หน้าที่ของรัฐใช้คำว่าต้อง และกำหนดบทที่จะให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐต้องกระทำ รัฐไม่กระทำรัฐธรรมนูญก็ให้สิทธิแก่ประชาชนร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งว่า ให้รัฐต้องกระทำ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการขั้นตอนให้ประชาชนใช้สิทธิในทางปฏิบัติ อีกส่วนหนึ่งก็คือว่า แนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด ๖ ที่จริงแล้วใช้คำว่า พึง ก็คือคำว่าควร ส่วนคำว่า ต้อง ก็คือการบังคับตามพจนานุกรม คือ บังคับให้ต้องกระทำ แต่พอแนวนโยบายแห่งรัฐใช้คำว่า พึง พึงก็คือ ควรที่จะกระทำ หมายความว่า ถ้ารัฐมีงบประมาณ รัฐได้แถลงนโยบายไว้ มีความพร้อมในเรื่องต่างๆ รัฐก็จะกระทำ แต่ถ้ายังไม่พร้อมก็จะยังไม่กระทำก็ได้ จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิกับประชาชนที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง ที่นี้ก็มีข้อยกเว้นที่ใช้คำว่า ต้อง ตามมาตรา ๗๕ วรรคสอง เป็นข้อยกเว้นว่า สิ่งที่ควรกระทำต่างๆ นั้น ห้ามอยู่ประการหนึ่ง คือ ห้ามประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน แต่ก็มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นในวรรคนี้อีกว่า เว้นแต่เป็นกรณี

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มี สาธารณูปโภค การจัดให้มีบริการสาธารณะ มีข้อยกเว้นว่าสิ่งที่ประการนี้ทำได้ ถ้าประชาชนจะยกบทบัญญัติมาตรา ๗๕ วรรคสอง ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยโดยตรง ก็เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใดบัญญัติให้กระทำ ได้โดยตรง แต่ว่าถ้ารัฐออกกฎหมายมาแล้ว ประชาชนสามารถใช้สิทธิตาม มาตรา ๒๓๑ ก็คือ ยื่นผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินว่าบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐ ตรากฎหมายที่ประกอบกิจการแข่งกับเอกชนนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถยื่นคำร้องในช่องทางนั้นได้ หรือถ้าออกบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการ และการดำเนินการนั้นขัดหรือแย้งต่อ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนก็สามารถยื่นคำร้องตามมาตรา ๒๓๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๖ เข้ามาได้ ดังนั้น โดยตรงนี้อาจจะไม่เปิดให้ร้องได้ เพียงแต่จะมีช่องทางอื่นที่สามารถยื่นคำร้อง เข้ามาได้

นี่มาพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จะเห็นว่า ศาลไม่ได้บอกว่า บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ไปใช้คำว่า เช่น มิได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่ง กฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ คือ มาตราในหมวดแนวนโยบาย แห่งรัฐ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๓/๒๕๖๓ อีกถ้อยคำหนึ่งที่ศาลใช้ก็คือว่า มิได้เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เป็นแต่เพียง แนวนโยบายแห่งรัฐพึงใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการตามกฎหมาย จึงไม่ใช่ กรณีที่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในหมวด แนวนโยบายแห่งรัฐได้ จากการที่บัญญัติแยกหน้าที่ของรัฐกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ก็เห็นว่า แนวของคำวินิจฉัย ๒ คำวินิจฉัยหลังก็ค่อนข้างชัดว่า ศาลจะไม่วินิจฉัยว่าขัดหรือแย้ง ถ้ายกบทบัญญัติขึ้นโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ คล้ายๆ กับว่า ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลที่จะนำมาฟ้องร้องกับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐได้ และที่กำลังจะมีคำวินิจฉัยที่กำลังจะเกิดขึ้น คือ เรื่องพระราชบัญญัติเวนคืน การเวนคืนเป็นกรณีที่น่าศึกษามาก คือ เป็นการ

โต้แย้งทั้งในส่วนของบททั่วไป มาตรา ๓ มาตรา ๔ รวมถึงมาตรา ๒๕ และมีการโต้แย้งมาตรา ๗๗ ด้วย แนวคำวินิจฉัยของคดีนี้ที่ศาลรัฐธรรมนูญกำลังจะวินิจฉัย ก็คิดว่าสามารถใช้เป็นกรณีศึกษาได้เป็นอย่างดีว่า ถ้าเป็นการโต้แย้งในส่วนของบททั่วไปหรือกระบวนการตราในแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา ๗๗ ต่อไปศาลรัฐธรรมนูญจะใช้หลักใดในการวินิจฉัย และจะยืนในหลักใด

นางสุกัญญา รัตนนาคินทร์ ผู้เชี่ยวชาญประจำประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คือถ้าดูที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๗๕ เดิม แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะเขียนไว้ว่าเป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการ และพอรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ก็มาแก้เพื่อที่จะไม่ให้แนวนโยบายแห่งรัฐ มีลักษณะเป็นสภาพบังคับ ก็คือแก้ไขให้เป็นแนวทาง จะเห็นว่า ในมาตราต่างๆ จะเขียนคำว่า พึง ด้วยความเคารพต่อท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญที่บอกว่าแนวนโยบายแห่งรัฐมันไม่มีสภาพบังคับที่จะสามารถตรวจสอบได้โดยการกระทำของทางนิติบัญญัติ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นก็คือ ในกรณีที่รัฐคุมเสียงข้างมากในสภา ในการที่จะตรวจสอบจะทำได้เลย เช่น กรณีของมาตรา ๗๗ ที่บอกว่ารัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึงเป็นธรรม และยั่งยืน ประเด็นว่าสามารถพึงพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง แนวทฤษฎีดังกล่าว สมมติรัฐใช้ในลักษณะของการกระทำของรัฐบาลที่เป็นการไปกู้หนี้สาธารณะผูกขาด หรือกรณีที่ตั้งกองทุนให้ประชาชนแจกเงิน ลักษณะเช่นนี้กระบวนการควบคุมทางรัฐสภาก็ไม่สามารถจะทำได้เลย และในขณะเดียวกัน สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐที่บอกว่ายึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง ก็ไม่มีสภาพบังคับที่จะตรวจสอบได้ โดยมีการตีความมาตั้งแต่ดั้งเดิมแล้วว่า ศาลไม่สามารถที่จะไปตรวจสอบ เพราะว่าการกระทำของรัฐในกรณีนี้กู้หนี้สาธารณะหรือปล่อยเงินก็เป็นที่เกี่ยวข้องกันว่ามันสามารถที่จะร้องเข้ามา ให้พิจารณาในประเด็นเหล่านี้ หากศาลรัฐธรรมนูญไม่รับที่จะพิจารณาแล้วองค์กรไหนจะเป็นผู้ตรวจสอบได้ จึงขอตั้งข้อสังเกตไว้

นายนิติกร จิรฐิติกาลกิจ นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญชำนาญการ

ขออนุญาตแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดนโยบายสาธารณะ จริยอยู่ที่ แผนนโยบายแห่งรัฐถูกใช้เป็นแนวทางในการที่รัฐนำไปกำหนดนโยบาย แต่ในด้านการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในโลกยุคสมัยใหม่ โดยเฉพาะภายหลังจากที่มีการประกาศใช้เป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ Millennium Development Goals: MDGs เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๐ และเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ หรือ Sustainable Development Goals: SDGs เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๕ แนวโน้มในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะก็มีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่มุ่งเน้นเรื่องของหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลไปที่เรื่องของ การเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน หรือ equitable access ซึ่งในมุมมองของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะก็มักจะมีการวิเคราะห์ไปในเรื่องของ การเข้าถึงบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านสาธารณสุข หรือ สาธารณูปโภค

ในที่นี่ ขออนุญาตยกตัวอย่างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีของต่างประเทศ คือ ประเทศอินโดนีเซีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. ๑๙๔๕ หมวด ๑๔ ว่าด้วยเศรษฐกิจแห่งชาติและสวัสดิการสังคม มาตรา ๓๓ (๓) บัญญัติไว้ว่า ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ และรัฐจำต้องใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งหลักการนี้คล้ายคลึงกับกรณีของมาตรา ๗๒ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ว่าด้วยแผนนโยบายในการบริหารจัดการที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐบาลของประธานาธิบดีซูฮาร์โต เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ได้พยายามที่จะปฏิรูประบบการให้บริการทรัพยากรน้ำด้วยการนำเอาแนวคิดการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนหรือ Public-Private Partnership มาใช้ ทำให้เกิดการลงนามระหว่างรัฐบาลกับบริษัทเอกชน ๒ บริษัท เพื่อให้ลงทุนในระบบ สาธารณูปโภคเพื่อแจกจ่ายน้ำให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงเนื่องจากประชาชนประสบปัญหาการเข้าถึงการใช้น้ำเพราะสภาพภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะ ปัญหาที่ตามมาก็คือ ลักษณะของสัญญาที่รัฐบาลลงนามกับบริษัทเอกชน หรือ

Power-purchase agreement กำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลจะต้องส่งคืนรายได้ที่รัฐบาลเก็บได้คืนให้กับเอกชน หรือที่เรียกว่า Rate of return ในอัตราร้อยละ ๒๒ ต่อปี บนพื้นฐานของสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งอัตราดังกล่าวกำหนดโดยธนาคารโลก (World Bank) เพื่อเป็นหลักประกันและแรงจูงใจให้แก่ภาคเอกชนที่จะเข้ามาลงทุนในระบบสาธารณูปโภค สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ค่าใช้จ่ายภาครัฐในการบริหารจัดการตามสัญญาดังกล่าวสูงขึ้น และเป็นภาระทางงบประมาณของรัฐ ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียผลักภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปให้แก่ประชาชนในรูปแบบ ค่าใช้บริการ หรือ User charge ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการใช้น้ำของประชาชนสูงขึ้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถจ่ายค่าน้ำได้ ปัญหาที่ตามมาคือ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในจากร์ตาไม่สามารถที่จะจ่ายค่าน้ำได้และถูกระงับการให้บริการ

เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทขึ้นสู่ศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษาคดีดังกล่าวในเดือนตุลาคม ๒๐๑๗ ว่า กรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ (๓) บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ หรือ the Right to water ของประชาชน ซึ่งศาลได้พิพากษาให้รัฐบาลยกเลิกสัญญาที่ทำไว้กับบริษัทเอกชนที่ให้บริการทรัพยากรน้ำแก่ประชาชนในกรุงจาการ์ตา เนื่องจากเห็นว่าบริษัทเอกชนดังกล่าวล้มเหลวในการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ โดยศาลฎีกาอ้างอิงความเห็นของประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในกรุงจาการ์ตาว่า เขาถูกจำกัดการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรน้ำ รวมถึงสาธารณูปโภคอื่นๆ ที่ให้บริการโดยเอกชน เนื่องจากบริษัทอ้างว่าประชาชนไม่ชำระค่าบริการ นอกจากนี้ปัญหาที่ประชาชนต้องประสบคือ การที่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการซื้อน้ำจากพ่อค้าคนกลางและต้องใช้น้ำที่ปนเปื้อนวัตถุอันตรายในแหล่งน้ำสาธารณะ กรณีดังกล่าวศาลฎีกาจึงเห็นว่าการหยุดให้บริการน้ำประปาด้วยเหตุที่ประชาชนไม่สามารถชำระค่าบริการ ถือเป็นภาระละเมิดต่อสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ รวมถึงสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายภายในและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่นๆ อีกด้วยผลจากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ส่งผลให้รัฐบาลของประธานาธิบดี โจโค วิโดโด ต้องปรับรูปแบบการให้บริการน้ำในกรุงจาการ์ตา

เสียใหม่ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงบริการดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียมกัน และมีแนวโน้มว่าจะมีการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการดังกล่าวจะมีการดำเนินการในพื้นที่อื่นๆ ของอินโดนีเซียด้วย

เหตุที่ยกข้อเท็จจริงดังกล่าวมานำเสนอก็คือเพื่อให้เห็นว่า รัฐบาลพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งกำหนดให้รัฐจะต้องใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน แต่ความพยายามของรัฐดังกล่าวก็อาจเป็นการกระทำที่ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังเช่นกรณีของอินโดนีเซีย ดังนั้น ศาลจึงควรที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ท่านวริทธิ์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ยกตัวอย่างของอินโดนีเซีย เท่าที่ฟังมันไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ มันเป็นเรื่องที่รัฐบาลไปทำสัญญา ซึ่งสัญญาดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำ มันก็คงเอามาเปรียบเทียบไม่ได้ แต่ก็ดีที่ยกตัวอย่างของต่างประเทศ ถึงจุดนี้ก็ต้องฝากเลขาธิการเรื่องของการแปลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือคดีรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าศาลยุติธรรมเป็นผู้ตัดสิน จะต้องแปลเพื่อให้เราوبرู้มากขึ้น เพราะถ้าเรามีข้อมูลของต่างประเทศบางเรื่องอาจนำเอามาปรับใช้ได้ มุมมองของศาลหรือเจ้าหน้าที่จะได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

นายมนตรี กนกวารี ผู้ทรงคุณวุฒิด้านคดี

ผมเห็นว่ามียุ ๒ ประเด็นที่สำคัญ คือ เรื่องพัฒนาการของสิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องรัฐแนวนโยบายแห่งรัฐด้วยลักษณะของตัวบทบัญญัติมันไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิทางมหาชน ตามแนวคิดของนักวิชาการชาวเยอรมันก็ต้องพิจารณาในเรื่องนี้ก่อน เพราะมันก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดี แต่โดยหลักแล้ว แนวนโยบาย

แห่งรัฐโดยตัวมันเองไม่ใช่อยู่แล้ว เพราะเป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมาย ให้แก่รัฐสภา หรือแนวทางในการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีในการ บริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น

ส่วนที่สองก็คือ แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นแนวทางในการตีความกฎหมาย ของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันนี้เป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะมีการถกเถียงกันอยู่ บางคนก็เห็นว่าไม่น่าจะเป็นแนวทางในการตีความของศาลได้ แต่มันเป็น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่อีกฝ่ายก็เห็นว่า แนวนโยบายแห่งรัฐใช้ถ้อยคำ ที่ค่อนข้างกว้าง เป็นเรื่องของสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม มันมีต้นทุน เป็นภาระ ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ถ้าศาลยึดโยงเป็นแนวทางในการตีความในอนาคต ก็จะทำให้เกิดปัญหาว่า ด้วยขอบเขตที่กว้างมาก ก็จะทำให้ก้าวเข้าสู่การวินิจฉัย ถึงความเหมาะสมในการกำหนดนโยบายต่างๆ ดังนั้น ก็เป็นแนวทางสำหรับ ศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตว่าจะตีความในเรื่องนี้หรือไม่อย่างไร

ดร.เชวณะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ในขั้นนี้ก็ขอยุติไว้เพียงเท่านี้ก่อน หลังจากนั้นก็จะได้อภิปรายต่อเพื่อให้ได้ แนวคิด แนวทาง หรือความคิด ความเห็นต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ ในรายละเอียดมากกว่านี้

ดร.เชวณะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับในช่วงบ่ายนี้ ถ้าจะพูดถึงทิศทางที่จะอภิปรายกัน นอกจาก ต่อเนื่องจากเมื่อเช้า ก็อยากให้มีการเสนอความเห็น หรือข้อคิด หรือแง่มุมที่ลงในรายละเอียดในแง่มุมต่างๆ ให้ลึกมากขึ้น

แต่ถ้าถ้าพูดถึงแนวทางหลัก หรือกระแสหลักที่เราได้ร่วมกันอภิปราย แล้วก็พอเห็นเป็นรูปธรรม ก็เริ่มที่จะมีความชัดเจนพอที่จะให้ทางฝ่ายวิชาการไป ประมวลให้เป็นรูปธรรมได้ แต่ในรายละเอียดในเชิงลึก หรือในแง่มุมอื่นๆ โดยเฉพาะเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญเก่าก็ได้ เพราะว่าเราจะเห็นว่าคดีที่

เอามาเป็นตัวอย่างมาจากรัฐธรรมนูญเก่าด้วย เพราะฉะนั้นในวงหลัก หรือวงบทบัญญัติต่างๆ ก็มีข้อแตกต่างกัน ตัวโครงสร้างของรัฐธรรมนูญในตัวระบบของการบังคับต่างๆ มันก็แตกต่างกัน เพราะฉะนั้นถ้าเราค้นหาเอกลักษณ์เฉพาะของรัฐธรรมนูญนี้ โดยที่มีความเห็นร่วมกันในบางระดับแล้ว จะเห็นว่ากระแสหลักทั้งในเรื่องของหลักกฎหมาย หลักแนวคิดทฤษฎี หรือหลักปฏิบัติต่างๆ ที่พอจะจับต้องได้ก็น่าจะเป็นรูปธรรมขึ้น เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็อยากจะให้เป็นการขยายความคิด ขยายมุมมองที่ลึกลงไปอีกชั้นหนึ่ง แต่ว่าจะเสริมหรือต่อเนื่องจากภาคเข้าด้วยก็ได้

ในส่วนของสำนักคดี ผมคิดว่าน่าจะมีประสบการณ์ในรัฐธรรมนูญเก่าด้วย รัฐธรรมนูญปัจจุบันด้วย ก็อยากจะให้ลองพูดในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อให้เห็นว่าในเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วเห็นอะไรในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีนัยยะสำคัญที่จะเอามาใช้ในการวางหลักต่างๆ

ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นของเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ มีข้อสังเกตอยู่ ๓-๔ ประการ ประเด็นแรก ก็เห็นตรงกับท่านทนายเดชที่ท่านได้พูดถึงรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ผมก็เข้าใจว่ารัฐธรรมนูญของไทยในอดีตจะมีคำว่าห้ามไม่ให้ฟ้องร้องแล้วก็อาจารย์หยุด แสงอุทัย ท่านก็เลยให้ความเห็นว่า มันเป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้อง แต่เข้าใจว่าประมาณปี ๒๕๔๐ เขาตัดคำนี้ออก และต่อมาปี ๒๕๕๐ ก็มาใช้คำว่า ต้อง และก็มีคำว่า เป็นเจตจำนง พอมาปี ๒๕๖๐ ก็เปลี่ยนถ้อยคำมาเป็น พึง ผมก็คิดว่าจะทำให้เกิดประเด็นว่าแนวนโยบายของรัฐก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องหรือไม่ เพราะว่ารัฐธรรมนูญไปตัดคำนี้

ที่นี้พอมาดูในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ๔-๒๑/๒๕๕๔ เกี่ยวกับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ผมลองไปดูแนวคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการแต่ละท่าน ก็ดูเหมือนกับว่าพอจะสรุปได้ ๒ แนว คือ เหตุผลที่ไม่ได้ตรวจสอบ โดยกลุ่มแรกจะให้เหตุผลว่า แนวนโยบายของรัฐเป็นเพียง

แนวทางในการตรากฎหมาย อีกกลุ่มหนึ่งจะให้เหตุผลว่าไม่ใช่หมวดสิทธิเสรีภาพ คือ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็เลยเหมือนกับให้เหตุผลมา สุดท้ายก็ไม่ได้รับ ไม่เอามาเป็นมาตรวัดหรือเกณฑ์วัดในการตรวจความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อีกประการหนึ่งก็คือ ในแนวนโยบายของรัฐของปี ๒๕๖๐ ผมคิดว่า มาตรา ๖๖ อาจจะมีลักษณะพิเศษกว่ามาตราอื่นๆ ในแนวนโยบายของรัฐ คือ มาตรา ๖๖ เหมือนกับเป็นการกระทำทางรัฐบาล เพราะว่าเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมมติว่าถ้ามีการร้องเข้ามาในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจจะไม่ตรวจสอบ โดยอาจจะให้เหตุผลว่าเหมือนกับเป็นการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ส่วนอีกประเด็นหนึ่งที่ผมขอยกตัวอย่างเหมือนที่ท่านอุดมได้ยกตัวอย่างไว้ว่า ถ้ามาเรียกร้องให้รัฐบาลทำอย่างนั้นอย่างนี้แล้วเหมือนกับทำไม่ได้ ก็เลยยกตัวอย่างเช่น สมมติถ้ามีคนมาร้องว่า ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการต่อต้านขจัดกาเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ แต่ว่ายังไม่ได้มีกฎหมายอนุวัติการ และสมมติว่ามีคนเห็นว่าการกระทำแบบนี้ขัดกับมาตรา ๗๐ ก็เลยยกตัวอย่างว่าหากจะมาร้องให้รัฐบาลทำอย่างนั้นทำอย่างนี้ไม่ได้ เพราะเขาอาจจะร้องว่าขัดกับมาตรา ๗๐ เรื่องการคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ เพราะประเทศไทยเป็นภาคีการขจัดเลือกปฏิบัติ แต่ว่ายังไม่มีกฎหมายอนุวัติการ อีกประเด็นหนึ่งที่เรากล่าวไว้ว่า การที่จะใช้เกณฑ์เป็นมาตรวัดว่าอะไรชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องของหมวดสิทธิเสรีภาพ แต่ผมคิดว่าอาจจะมีอะไรที่มากกว่าหมวดสิทธิเสรีภาพ คือ บทบัญญัติมาตราอื่นๆ ก็สมมติที่จะเป็นมาตรวัดหรือเป็นเกณฑ์วัดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ได้ อาจจะไม่ได้อำกั๊ด เพียงเฉพาะของหมวดสิทธิเสรีภาพเท่านั้น เข้าใจว่าศาลรัฐธรรมนูญยุคแรกๆ ไม่ตรวจดูเรื่องหลักนิติธรรม เนื่องจากเป็นสิ่งที่เหมือนกับเป็นนามธรรม และหลังจากนั้นแนวปฏิบัติก็นำเอามาเป็นมาตรวัดได้

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ก็จะเห็นอีกมิติหนึ่งของการมองในเชิงลึกและที่เชื่อมโยงด้วย ทั้งระหว่างรัฐธรรมนูญเก่า-ใหม่ แล้วก็ในรัฐธรรมนูญเดียวกัน ระหว่างหมวด ระหว่างมาตรา

นายชวลิต ศรีโฉมงาม ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

คือ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ หลักการในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ คือ เพื่อเป็นแนวในการตรากฎหมายและในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเทียบเคียงกับกรณีบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคสอง เรื่องหลักนิติธรรม มาตรา ๔ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในขณะที่มาตรวัดในการตรากฎหมายอยู่ที่หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในมาตรา ๒๖ ว่าการตรากฎหมายจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วนซึ่งหมวด ๑ มาตรา ๓ เรื่องหลักนิติธรรม มาตรา ๔ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก็ซ้อนในหมวด ๓ หรือ ในหมวด ๖ โดยมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติกรอบในการตรากฎหมายว่าต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การออกกฎหมายต้องทำเท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วนก็ไปซ้อนอยู่ในมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง หรือไปซ้อนอยู่ในมาตรา ๖๖ โดยจะไปซ้อนอยู่ในช่องทางที่วัตถุประสงค์จะเข้าสู่ศาลได้ เช่น ตามมาตรา ๖๖ ก็เป็นแนวนโยบายของรัฐ ก็ไปอยู่ในเขตอำนาจศาลอีกมาตราหนึ่งในกรณีที่รัฐบาลสงสัยว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศฉบับใดทำให้ประเทศต้องเสียสิทธิหรือไม่คุ้มครองประโยชน์ของชาติ มันก็มีช่องทางตามมาตรา ๑๗๘ วรรคท้าย ประกอบมาตรา ๖๖

แต่ในขณะที่ช่องทางตามมาตรา ๒๑๒ ก็ดี สามารถร้องว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยอ้าง มาตรา ๓ ก็ได้ มาตรา ๔ ก็ได้ แล้วเราก็อ้างมาตรา ๒๖ มาด้วย ซึ่งศาลก็วินิจฉัยทั้งบททั่วไป แล้วก็ใช้บรรทัดของมาตรา ๒๖ ขอยกตัวอย่างคำวินิจฉัย ๒ คำวินิจฉัย คือ คำวินิจฉัย ที่ ๙/๒๕๖๓ การวินิจฉัยว่า

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตเรื่องยาสูบว่าขัดต่อมาตรา ๗๕ วรรคสองหรือไม่ หรือช่องทางตามมาตรา ๒๑๓ คือ คำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๖๓ เรื่องทำแท้งก็อธิบาย ประมวลกฎหมายอาญาไม่ใช่กรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๗๗ ซึ่งเป็นตัวอย่าง ที่อธิบายว่ากฎหมายไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตราใด มาตราหนึ่งในหมวดสิทธิเสรีภาพ และขัดต่อหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่ ศาลก็วินิจฉัยบทบัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๖ คู่กันมา นั่นจึงแสดงให้เห็นเบื้องต้นจากข้อเท็จจริงว่าศาลจะอธิบาย และพิจารณาวินิจฉัยทั้งบททั่วไปในหมวด ๑ และหมวด ๓ ในมาตรา ๒๖ หรือว่า หมวด ๖ ศาลก็ดูตามช่องทางและเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่ง กฎหมายเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ หรือไม่ หรือตามตัวอย่าง ๒ คำวินิจฉัย ที่ว่าอยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ศาลก็ดูบทกฎหมายซ่อนอยู่ในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ ควบคู่กับหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ขอดังเป็นข้อสังเกต

ว่าที่เรื่อตรีดิเรก สุขสว่าง ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

สำหรับในเรื่องของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ข้อสรุปของคณะกรรมการ ก็เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ มีความแตกต่างกัน อย่างไร แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้ถูกแยกออกมา เป็นในส่วนของหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ ซึ่งความมุ่งหมาย ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ ก็คงไม่ได้มุ่งหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไป ตรวจสอบในเรื่องของแนวนโยบายแห่งรัฐ

เมื่อได้แยกออกมาในลักษณะอย่างนี้แล้ว การที่จะเข้าไปตรวจสอบก็เลย เป็นเรื่องของการตรวจสอบทางนโยบาย ซึ่งก็จะให้ความสำคัญกับคำว่า พึง หรือคำว่า ต้อง ซึ่ง พึง ในพจนานุกรมหมายความว่าควรทำ แต่จะหรือไม่ทำ ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ส่วนประเด็นที่พิจารณาก็คือว่าถ้าเกิดยังไม่ได้ทำก็ตรวจสอบ ไม่ได้ เราไม่อยากจะตรวจสอบว่าจะต้องไปทำอย่างไรนอกระบบนี้ แต่สมมติว่า ถ้าเกิดทำไปแล้ว เราจะตรวจสอบได้หรือไม่ ถ้าไม่ทำและขอมาให้ตรวจสอบว่า ทำไม่ไม่ทำ อย่างนี้ค่อนข้างตรงว่าไม่สามารถตรวจสอบได้ แต่ถ้าเกิดว่าทำไปแล้ว จะตรวจสอบได้ใหม่ว่าขัด อันนี้ก็เป็นประเด็นที่ยังเหลืออยู่ที่ควรจะต้องพิจารณา

นายบุญเสริม นาคสาร ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหาร

จุดที่คณะทำงานสนใจที่จะนำเรื่องหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐว่าเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ก็เป็นความสนใจอย่างหนึ่งว่า ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๖๓ ซึ่งมีความชัดเจนอยู่อย่างหนึ่งว่า หมวดว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ คือ คู่ความในคดีที่อยู่ในศาลแรงงานโต้แย้งว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ และศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำสั่งในคดีนี้ว่า หมวดว่าด้วยการปฏิรูปประเทศเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการบรรลุเป้าหมายให้สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรมทัดเทียมกัน และขจัดความเหลื่อมล้ำ เป็นลักษณะของบทบัญญัติอันเป็นหลักการทั่วไปของการปฏิรูปประเทศ มิได้เป็นบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แล้วก็ได้เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลใดที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จึงไม่มีกรณีที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานจะขัดรัฐธรรมนูญหมายความว่า ศาลก็มีความชัดเจนว่า บทบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ถ้าจะเอามาวินิจฉัยตรวจสอบว่าพระราชบัญญัติใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลบอกว่าไม่เป็นเกณฑ์ แต่ที่คณะทำงานเสนอในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็เนื่องจากว่ามีคำวินิจฉัย ๒ คำวินิจฉัย คำวินิจฉัยแรกเป็นเรื่องพระราชบัญญัติสรรพสามิตว่าด้วยยาสูบ แม้ว่าในคดีนี้จะมี ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรกที่ได้แย้งว่า ขัดกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือไม่ ศาลก็วินิจฉัยว่าไม่ขัด แต่มีอีกประเด็นหนึ่งคือ การดำเนินกิจการยาสูบเป็นกิจการที่ผูกขาด เป็นเรื่องที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๕ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รัฐห้ามแข่งขันกับเอกชน ถือว่าเป็นหลักทั่วไปของรัฐเสรีประชาธิปไตยในระบอบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก็คือว่าต้องให้เสรีภาพกับเอกชนในการแข่งขัน โดยรัฐเข้าไปแทรกแซงได้ในบางเรื่อง เช่น เรื่องความมั่นคง เรื่องของมาตรฐานอย่างอื่น ก็เป็นเรื่องที่น่าคิดว่าในคำวินิจฉัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่าเป็นลักษณะที่เข้าข่ายยกเว้น คือ ศาลได้วินิจฉัยในเนื้อหาคดี เหมือนกับว่าเอาเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง มาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสรรพสามิต

แต่ว่าอีกคำวินิจฉัยหนึ่งในเรื่องประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยการทำแท้ง ตามมาตรา ๓๐๕ จริงๆ มีการร้องในเรื่องของการห้ามทำแท้งขัดกับสิทธิในเนื้อตัว ร่างกายของหญิงหรือไม่อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยประเด็นนั้นไป แต่ว่า มีประเด็นที่ร้องว่าเป็นกฎหมายที่ล้าสมัยขัดต่อมาตรา ๗๗ ซึ่งเป็นแนวนโยบาย แห่งรัฐหรือไม่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็บอกว่าไม่เกี่ยวเหมือนกับจะไม่ตรวจสอบ กลับมาตรงที่ว่า สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐหมวด ๖ เป็นเกณฑ์ที่จะเอามาใช้ตรวจสอบหรือไม่ และก็มีประเด็นอย่าง ที่ท่านอาจารย์ประสิทธิ์ได้กรุณายกตัวอย่างว่า ก็เป็นไปได้ว่ามีการกระทำที่ไม่ ตรวจสอบก็ได้ เพราะว่าเป็นเรื่องของการกระทำทางรัฐบาล ในเรื่องความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ ก็อธิบายว่าจริงๆ หลักนี้คงไม่ตรวจสอบ เพราะว่าเป็นหลัก เรื่องของการกระทำทางรัฐบาลชัดเจนอยู่แล้ว แต่ว่าที่ประชุมก็ยังพูดกันว่าใน กรณีของมาตรา ๗๕ วรรคสอง ที่ตัวบทบัญญัติใช้คำว่า ต้อง จะตรวจสอบหรือไม่ แล้วก็มีตัวอย่างศาลได้วินิจฉัยในเชิงตรวจสอบอยู่เหมือนกัน

ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ

ถ้าอย่างนั้นถามนิดหนึ่ง ไม่ทราบลองค้นรายงานการประชุมตอนที่ร่าง แนวนโยบายแห่งรัฐว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีการอภิปรายถกเถียงกัน ไว้ว่าอย่างไร

อีกประเด็นหนึ่ง หลังจากที่ฟังอภิปรายให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องทำแท้ง ที่บอกว่ามาตรา ๗๗ ที่บอกว่าไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ถ้าใน ความเห็นส่วนตัว คิดว่าแนวนโยบายแห่งรัฐมีปัจจัยหลายอย่าง ทั้งเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สภาพสังคม ซึ่งคิดว่าศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการ น่าจะ เป็นแดนของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายการเมือง มากกว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญ จะเข้าไปตรวจสอบ ผมคิดว่าอาจจะยังลำบาก เพราะว่าเกี่ยวข้องกับสภาพปัจจัย เศรษฐกิจ สังคม อะไรหลายอย่าง ซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นประเด็นข้อกฎหมายล้วนๆ

นางสาวณิชากา ภูมินายก ผู้อำนวยการสำนักคดี ๒

เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ เริ่มมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ๒๕๙๒ แต่ว่าตอนนั้นเป็นที่ทราบกันว่าไม่อยู่ในฐานะที่จะตรวจสอบได้ในทางศาล แต่ว่าตรวจสอบในทางการเมือง ในเรื่องของการตั้งกระทู้ หรืออภิปรายอะไรในสภา แต่ว่าจะเริ่มในตอนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐ ที่เพิ่มเข้าไปว่าพื้นฐานจากแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แล้วก็มีถ้อยคำที่ทำให้เห็นว่าทำให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการที่จะฟ้องร้อง แต่ว่าพอมา ๒๕๖๐ ก็กลับไปเป็นแบบเดิม ก็คือ ไม่มีคำว่าให้สิทธิประชาชนฟ้องร้อง และก็ตัดคำว่าพื้นฐานออกเหลือแค่คำว่าแนวนโยบายแห่งรัฐ กลับไปเหมือนเดิมก่อนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

นายสรรักษ์ เลี่ยมสุวรรณ นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

ในเรื่องของเจตนารมณ์นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำเรื่องความมุ่งหมายและคำอธิบายของรัฐธรรมนูญออกมาเผยแพร่ ซึ่งปรากฏอยู่ที่ในหน้าของ ๙๔ ในส่วนของการยกร่างรัฐธรรมนูญเรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีความเห็นกันอยู่ ๒ ประการ เกี่ยวกับเรื่องนี้ เพราะว่ามีการใช้ถ้อยคำแตกต่างจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ คือ คำว่า ฟัง เข้ามา ในส่วนข้อสังเกตขอสรุปไว้เป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

ความเห็นแรกรัฐธรรมนูญที่ผ่านการประชามติในส่วนแนวนโยบายแห่งรัฐ จะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ คือ พยายามกำหนดไว้เฉพาะหลักการที่สำคัญ และเป็นพื้นฐานของการปกครองประเทศ แล้วก็ความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเนื้อหาในส่วนนี้จะกระชับ รัฐก็จะมีคามยืดหยุ่นในการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะต่างจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ที่ไปกำหนดรายละเอียด รวมถึงขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติเอาไว้ ซึ่งมีลักษณะที่คล้าย ๆ กันว่าเป็นนโยบายของรัฐบาล และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นเปลี่ยนถ้อยคำแล้วก็มี heading ว่าเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการในการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคล้ายกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ แต่จะต่างจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐

คือ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ นั้นใช้คำว่าเจตจำนงประกอบกับในเนื้อหาแต่ละด้านในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะใช้คำว่า “รัฐพึง” ส่วนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “รัฐต้อง” ก็เลยเป็นที่มาให้มีความเห็นออกเป็น ๒ ฝ่าย

ฝ่ายแรกมองว่านโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญต้องปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ไม่ใช่ปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ตามอำเภอใจ เพราะถือว่าแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมมีความเป็นกฎหมายสูงสุดเหมือนกัน เหมือนกับบทบัญญัติอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น รัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แล้วก็จะต้องออกกฎหมายหรือกระบวนการใดๆ ให้ขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้ ส่วนความเห็นที่ ๒ มองว่าแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของหลายประเทศ บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่มากกว่าส่วนอื่นๆ ในแง่ที่ว่าไม่ได้มีสภาพบังคับอย่างเด็ดขาดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม คือ หากให้รัฐบาลปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างเคร่งครัดก็จะทำให้รัฐบาลนั้นไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ดังนั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเป็นเพียงแนวทางในการบริหารประเทศเท่านั้น อันนี้สรุปตามข้อมูลที่มีอยู่ในช่วงการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นคือว่ามีบทความที่ทางฝ่ายเลขานุการได้นำมาแนบในครั้งนี้ด้วย ซึ่งปรากฏในหน้า ๕๗ เป็นต้นไป มีบทความอยู่ ๒ บท ด้วยกัน คือ เรื่องหน้าที่ของรัฐในหน้า ๕๗ กับเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ในหน้าที่ ๖๒ บทความนี้จะชี้ให้เห็นความแตกต่างในเรื่องหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพยายามที่จะย้ายสิทธิเสรีภาพจากหมวดสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางส่วนไปไว้เรื่องหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหมวดใหม่เพิ่มขึ้นมา และเอาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญมาบัญญัติไว้ ก็เลยทำให้มีสภาพบังคับเกิดขึ้นมา ทำให้รัฐต้องทำหน้าที่ ซึ่งจะได้ไม่ต้องไปกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่เนื่องจากว่าหน้าที่ของรัฐ รัฐต้องดำเนินการแล้ว กว้างหลักทั่วไปไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ ให้แตกต่างจากนโยบายของรัฐก็คือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้

ส่วนหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ที่มีอยู่เพียงเปลี่ยนถ้อยคำนั้น เป็นเรื่องทิศทาง หรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ ซึ่งหากรัฐไม่ดำเนินการ ก็ไม่อาจเป็นเหตุในการฟ้องร้องให้รัฐต้องปฏิบัติได้ สุดท้ายแล้วชี้ให้เห็นความแตกต่างว่าหน้าที่ของรัฐนั้นมีสภาพบังคับ ที่กำหนดให้รัฐนั้นต้องทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอันจะทำให้สิทธิของประชาชนนั้น ได้รับประโยชน์จากรัฐที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยที่ไม่ต้องไปกังวลว่าประชาชนนั้น จะมีสิทธิหรือไม่ อันนี้เป็นข้อมูลเบื้องต้น

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญก็เป็นประโยชน์เหมือนกัน เพราะว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็จะวางหลักที่ไม่เหมือนกัน โครงสร้างของรัฐธรรมนูญก็ไม่เหมือนกัน ในรัฐธรรมนูญเดิม โดยเฉพาะปี ๒๕๔๐ เวลารัฐบาลทำคำของบประมาณ หรือรายงานผลการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ต้องมีรายงานต่อสภาปีละครั้งอย่างน้อย เพราะฉะนั้น เวลาพรรคการเมืองทำนโยบาย ประกาศนโยบาย หรือเวลารัฐบาลแถลงนโยบาย ก็ต้องเอาโครงสร้างของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาซึ่งไว้ว่าด้านต่างๆ แล้วก็เอานโยบายของรัฐบาลใส่เข้าไป เพื่อไม่ให้ตกหล่นในเรื่องของการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อก่อนต้องรายงาน เพราะฉะนั้น เมื่อก่อนจะมีรายงานเรื่องพวกนี้เยอะมาก แต่ในปี ๒๕๖๐ อย่างไม่ให้ข้อสังเกตเมื่อเชื่อว่า เขาได้คัดเอาส่วนที่เป็นสิทธิประโยชน์ของประชาชนโดยตรงไปไว้ในหน้าที่ แล้วบังคับให้รัฐเป็นเจ้าภาพในการทำ แล้วก็ส่วนสิทธิประโยชน์ในส่วนที่ผู้ทรงสิทธิเป็นเจ้าภาพ คือประชาชนเองเป็นเจ้าภาพ ก็ไปไว้ในหมวด ๓ เพราะฉะนั้น ในตรงนี้ก็เห็นว่าความต่างในเชิงโครงสร้าง แต่ไม่เท่านั้น ถ้าไปดูความเชื่อมโยงจะมีเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ เพราะฉะนั้นเวลานี้ที่ไปบังคับโดยตรงให้รัฐบาลต้องทำตามกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ ก็คือ การปฏิรูป แล้วก็ต้องมีการรายงาน การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูป ซึ่งขณะเดียวกันในเรื่องของนโยบายไม่ต้องรายงาน เป็นต้น ซึ่งตรงนี้ก็คิดว่าเป็น

จุดต่างอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้นก็คิดว่าโครงสร้างที่ต่างกันตรงนี้ก็จะมีผลในเรื่องของสภาพบังคับ แล้วก็การปรับใช้ข้อกฎหมายตามไปด้วย

ถ้าไปดูเชิงลึกก็จะเห็นว่าถ้าดูเป็นหมวด ๆ แล้ว ก็เห็นความต่าง พอลงในรายละเอียดของแต่ละมาตราในหมวดนี้ อย่างที่ท่านอาจารย์ก็เลยเจอในเรื่องของ Act of government เรื่องต่างประเทศ หรืออย่างเมื่อเข้าก็ไปเจอถูกกเว้นที่บังคับเฉพาะในมาตรา ๗๕ วรรคสาม อะไรทำนองนั้น เพราะฉะนั้น ในมุมมองภาพรวมกับในมุมมองของรายละเอียด มันก็ทำให้เป็นข้อพิจารณาอีกอันหนึ่งว่า จะมีหลักในการปรับใช้อย่างไร ในส่วนของศาลตรงนี้ก็ลองดู คิดว่าจะกันไม่ให้ประชาชนมาร้องมานั้นก็กันไม่ได้ แต่ว่าเมื่อร้องมาแล้วจะดำเนินการอย่างไรในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่เราเห็นในภาพกว้าง ๆ ก็คือว่าในบทหลักเขาไม่บังคับ ในหมวด ๖ คือ จะไม่บังคับว่าถ้ารัฐไม่ได้ทำ จะไปฟ้องร้องนั้นเขาก็ไม่บังคับ แต่ว่าอีกส่วนหนึ่งในบทยกเว้นมาตรา ๗๕ กลับไปบังคับในบทยกเว้นไว้ ถ้าทำก็อย่าไปทำในเรื่องของการแข่งขันกันกับเอกชน แต่ว่าส่วนที่น่าจะเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง ก็คือในประเด็นที่ ๓ ที่คิดว่าเมื่อทำไปแล้วมันมีผลกระทบกับผลสืบเนื่องอย่างไร ที่ไปเข้าไปประเด็นขัดหรือไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในหมวด ๓ หรือในมาตรา ๕ เรื่องกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญตรงนั้นคิดว่าน่าจะเป็นประเด็นที่เราต้องเอามาพิจารณาในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพราะว่าเวลาทำนโยบายไปแล้วก็จะมีผลกระทบ หรือมีผลเกี่ยวเนื่องกันกับนโยบาย หรือการตรากฎหมาย ซึ่งเรื่องพวกนี้ก็จะมีผลตามมาที่จะไปกระทบตามมาตรา ๒๑๓ ตามมาตรา ๒๑๒ ตามมาตรา ๒๓๑ อะไรต่าง ๆ ซึ่งคิดว่าประชาชนก็จะมองเห็นช่องพวกนี้ แล้วเขาจะร้องเข้ามา ซึ่งตรงนี้ก็จะเป็นอีกข้อพิจารณาหนึ่ง ที่คิดว่าทางเจ้าหน้าที่ไม่ว่าในฝ่ายที่เป็นฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ หรือฝ่ายที่เป็นเจ้าของสำนวนอย่างสำนักคดีต่าง ๆ ก็คิดว่าประสบการณ์ในรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ก็น่าจะเอามาเปรียบเทียบ แล้วก็ปรับใช้กับรัฐธรรมนูญนี้ให้มีทิศทาง หรือมีนิติกระบวนการ หรือนิติวิธีที่ชัดเจนสำหรับรัฐธรรมนูญนี้โดยเฉพาะได้ ซึ่งคิดว่าถ้าเราทำได้ตรงนี้ก็จะเป็นประโยชน์สำหรับการอภิปรายกันในรอบนี้

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขออนุญาตเสริมฝ่ายเลขานุการที่ทางท่านอาจารย์ตั้งประเด็นไว้ ก็คือ ประเด็นเรื่อง สิทธิในการฟ้อง ก็พยายามจะย้อนไปดูก่อนที่จะถึงความมุ่งหมายที่จะมีการอธิบาย ก็ปรากฏว่าเจอเอกสารของคำอธิบายของสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙ เล่ม ๑ อรรถาธิบายเป็นหัวหมวดก่อนว่าแต่ละเรื่องรัฐธรรมนูญใหม่มีเรื่องอะไรบ้าง พอถึงเรื่องของหน้าที่ของรัฐก็จะพูดชัดเจนไว้ในเอกสารว่าร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนด้วย เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้ประชาชนทุกคน หรือทุกชุมชน เป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนแต่ละคน หรือแต่ละชุมชน ไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอต่อไป ถ้ารัฐไม่กระทำตามหน้าที่ ก็จะเป็นกรณีใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือถ้าทำหน้าที่ไม่ดี ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ถึงเป็นที่มาว่าที่เมื่อเข้าอภิปรายไว้ ก็คือที่มาเขียนต่อว่าจะไปศาลไหน ก็มาลงที่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยต่อที่ พระราชบัญญัติประกอบของศาลรัฐธรรมนูญว่าถ้าอย่างนี้มา แต่ทั้งนี้จะต้องไปผ่านคณะรัฐมนตรี คือสร้างกระบวนการไกล เพราะมีเช่นนั้นก็จะเหมือนกับฟ้องมาโดยไม่มีใครร้องให้เลยว่าเป็นเรื่องอย่างไร เพราะว่าศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีเครื่องมือที่จะไปแสวงหาข้อเท็จจริงอะไรทำนองนั้น อันนั้นเป็นเรื่องของความเชื่อมโยง

แต่พอมารื้อเรื่องเป็นของหมวดที่เรากำลังอภิปราย หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ เข้าสู่เลยว่า (๑) จัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ (๒) ส่งเสริมสัมพันธไมตรี ก็ก็จะเหมือนกับ ความมุ่งหมาย ความมุ่งหมายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้จะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ปี ๒๕๕๐ ซึ่งมีเอกสารออกพร้อมกัน แต่ฉบับปี ๒๕๖๐ นั้น ออกหลังจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ใช้มาสักพักหนึ่งถึงจะมีความมุ่งหมายเผยแพร่ เพราะฉะนั้นความมุ่งหมายเกิดทีหลัง มันก็จะต้องลื้อจากตัวแรกเลย ก็คือชุดแรกว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแจกร่างรัฐธรรมนูญและอธิบายต่อประชาชน จนถึงขั้นรับรองประชามติอย่างไร ก็จะรับกันเป็นแบบนี้

เพราะฉะนั้น ถ้าฝ่ายเลขานุการ ยกตรงนี้มาก่อนข้างจะขัด ถ้าเทียบกับหมวด ๕ กับหมวด ๖ ชัดเจนว่าหมวด ๕ มาเพื่อให้ศาลดูได้ อันนี้หมายถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้รวมถึงศาลอื่น ศาลดูได้โดยอาศัย พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชัดเจนเลยเขียนไว้ แต่พอเป็นหมวด ๖ ก็ยังมีอยู่ คือ การที่จะหยิบยกคำวินิจฉัยในปี ๒๕๕๐ หรือคำวินิจฉัยในปี ๒๕๕๐ ก็ต้องดูบริบทของรัฐธรรมนูญในเรื่องหมวดนั้น ด้วยว่า ณ ขณะที่ศาลวินิจฉัยไว้ รัฐธรรมนูญว่าไว้อย่างไร

ขออนุญาตตอนนี้มาหมวด ๒๕๖๐ ก่อนว่า แล้วปี ๒๕๖๐ ที่ศาลออกไป ๒ คำวินิจฉัยนั้น เพราะอะไร ก็ต้องดูกรอบเวลาอีกว่า ความมุ่งหมายตอนนั้น ออกมาแล้วหรือยัง หรือว่าศาลท่านเห็นว่ามันเป็นเรื่องของ การคุ้มครอง แต่ว่าอย่างไรเสียต้องมีเรื่องสิทธิเสรีภาพมากำกับไว้ด้วย มาโดด ๆ โดยหมวดเอง อย่างที่บอกว่าไม่น่าจะมาได้เข้ามาได้ แต่ศาลที่เราจะลงไปตรวจ เป็นแนวที่ว่า นโยบายของรัฐน่าจะเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองมากกว่า รัฐบาลทำแล้ว ก็ถูกตรวจสอบโดยองค์กรใด หน่วยงานใดบ้าง คงไม่ใช่เรื่องของ การให้สิทธิมา ฟ้องร้อง

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ก็เริ่มเห็นมิติมุมมองใหม่ ที่ลงไปเชิงลึกมากขึ้น ประสบการณ์จากการ ทำคดีโดยตรง หรือศึกษาคดีเก่าของศาล ก็น่าจะเอามาถ่ายทอดให้เห็นในแง่มุม ต่างๆ ได้ เพราะฉะนั้นในส่วนนี้ไม่ว่าฝ่ายวิชาการที่เป็นฝ่ายเลขานุการหรือเจ้าของ สำนวน หรือสำนักคดีต่าง ๆ หรือผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ตามก็สามารถที่จะ เสนอประสบการณ์ตรงนั้นได้เหมือนกัน

จุดที่คิดว่าน่าจะหยิบยกมาพิจารณาก็คือ เราอาจจะเอาหลักคิดบางอย่าง ที่ท่านอาจารย์ได้ยกตัวอย่างแล้วว่า มีอะไรที่ซ่อนอยู่ อย่างเช่นไปเจอเรื่องของ นโยบายต่างประเทศ หรือกิจการระหว่างประเทศ ที่เป็น Act of government ไปซ่อนอยู่อะไรต่าง ๆ พวกนี้เพราะฉะนั้น แสดงว่าในหมวด ๖ ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เรา มองในมุมเดียว หรือมองในทางเดียว หรือมองในกระแสเดียวได้ จากอุทราหารณ์ที่ ท่านยกตัวอย่างเหล่านี้มา แล้วก็ไปดูความมุ่งหมายของผู้ร่างว่า ความมุ่งหมาย

ของผู้ร่างที่ว่านั่น กับเนื้อหาไปทางเดียวกันหรือไม่ อะไรต่างๆ พวกนี้ก็ลองวินิจฉัยกันดู

นายสมฤทธิ ไชยวงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านคดี

โดยสรุปในความเห็นส่วนตัว ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ประชาชนก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ส่วนหมวดที่ ๖ นั้นไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ อันนี้ในความเห็นส่วนตัว เพราะเขาแยกกันชัดเจน แต่ในหมวดที่ ๕ นั้น แม้ว่าจะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๑ โยงมาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ก็เป็นเพียงแค่บทเร่งรัดเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับ ไม่มีบทลงโทษกับคณะรัฐมนตรี ก็คงเป็นหน้าที่ ดุลพินิจที่คณะรัฐมนตรีได้ดูรัฐธรรมนูญ ดูนโยบาย ที่ตนได้แถลงต่อรัฐสภาไปแล้ว อย่างที่กล่าวว่าสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง งบประมาณมีเพียงพอหรือไม่ ถ้างบประมาณไม่มีเพียงพอจะไปทำอะไรได้ ก็ทำไม่ได้อยู่ดี เป็นเพียงแต่บทเร่งรัดเท่านั้น โดยสภาพมันไม่มีบทบังคับ ถ้าไม่ทำแล้วจะต้องถูกถอดถอน ถ้าไม่ทำจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ไม่มี ซึ่งเป็นสภาพแค่บทบังคับเท่านั้น ดังนั้น คำว่าพึงเกี่ยวกับหมวดที่เรากำลังพูดถึง นโยบายแห่งรัฐ ยิ่งหย่อนกว่านั้นอีก ขนาดบทต้องยังไม่มีสภาพบังคับเลย เพราะฉะนั้น บทพึง อันนี้มันก็ต้องหย่อนลงไปอีก

ตอบคำถาม ท่านผู้เชี่ยวชาญคดีเรกว่า แล้วถ้าเกิดว่าเขาไม่ทำ ฟ้องไม่ได้ ในความเห็น ฟ้องไม่ได้โดยตรงแต่ถ้าทำไปแล้วมี ๒ กรณีหนึ่ง ถ้าเป็นพระราชบัญญัติเมื่อกฎหมายนั้นตราขึ้นมาใช้บังคับแล้วเห็นว่ากฎหมายนั้นไปกระทบต่อสิทธิเขา ก็ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาก่อน ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับพิจารณาหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ก็มาฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๖ แต่ถ้าเป็นการกระทำ ออกกฎหมายมาแล้วไม่มีใครโต้แย้งเลย ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องออกกฎหมายที่ออกมาแล้ว

ไปปฏิบัติ พอไปปฏิบัติก็ไปกระทบต่อสิทธิเขา อันนี้เป็นการกระทำแล้ว เมื่อเป็นการกระทำก็ฟ้องเข้ามาตามมาตรา ๒๓๓ โดยใช้ช่องทางตามมาตรา ๔๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ บทบัญญัติของมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ผมเปรียบเทียบว่าเหมือนปลิงที่สามารถเดินได้ ๒ ทาง ถ้าเป็นการกระทำเข้ามาตรา ๔๖ หลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ ข้อห้าม ในการฟ้องคดี ให้ไปดูที่มาตรา ๔๗ หรือมาตรา ๔๘ อีกทางหนึ่งคือ ถ้าเป็นบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญเริ่มที่มาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๒๓๓ แล้วก็อนุโลมมาใช้ข้อห้ามในการฟ้องคดี และเรื่องของการใช้สิทธิกระบวนการต่างๆ มาอย่างนั้น เริ่มมาตรา ๔๘ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๖ อันนั้นมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ มันเหมือนปลิงที่ไปทางซ้ายก็ได้ ไปทางขวาก็ได้ ไปข้างหน้าก็ได้ ไปข้างหลังก็ได้ อย่างนั้น ขอใช้เหตุผลนี้ในการตอบให้กับท่านผู้เชี่ยวชาญติเรกไว้ด้วย

ว่าที่เรื่อตรี ติเรก สุขสว่าง ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ความเห็นของท่านผู้ทรงคุณวุฒิสมฤทธิ์ก็เห็นด้วย แต่ยังติดใจอยู่ในส่วนของช่องทางที่จะมา ถ้าดูตามนี้ก็หมายความว่าในส่วนที่เข้ามาตามช่องทางว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเข้ามาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๓ (๑) หรือจะมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ก็ตาม ศาลสามารถที่จะรับแล้วก็อาจจะวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ยกตัวอย่างดูมาตรา ๗๖ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งหมายความว่าต้องมีคุณธรรม ถ้าเกิดยังไม่ตรา ยังไม่มีอะไรมา เราจะไปบอกให้รัฐไปดำเนินการตรานั้นไม่ได้แน่นอน ฟ้องมาก็วินิจฉัยว่าไม่รับ แต่ถ้าสมมติว่ารัฐไปดำเนินการตรากฎหมายไว้ฉบับหนึ่ง แล้วไม่เป็นไปตามตามระบบคุณธรรม มีข้อโต้แย้งขึ้นมา ถ้าลักษณะอย่างนี้ยื่นเข้ามา ไม่ว่าจะเข้ามาตรา ๒๓๓ (๑) หรือว่ามาตามมาตรา ๔๘ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าอย่างนี้เราสามารถที่จะรับไว้ แล้ววินิจฉัยว่าขัดได้หรือไม่

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขยายข้อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ฝ่ายเลขานุการจะได้บันทึกไว้ ข้อพิจารณาที่เป็นคำถาม

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ข้อพิจารณาก็คือว่า กรณีที่ผู้ร้องอ้างว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ วรรคสอง สมมติว่าไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ถ้าเกิดว่าเขายื่นเข้ามาแล้ว และมีการโต้แย้ง ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งที่ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม แล้วศาลนั้นก็ส่งเข้ามา หรือจะเป็นการยื่นเข้ามาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ซึ่งเป็นเรื่องของ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นกรณีการกระทำ ถ้าอย่างนี้เวลายื่นเข้ามาแล้ว เมื่อศาลรับไว้เนื่องจากเข้ามาตามช่องทางถูก ถ้ารับไว้จะมีทางที่ว่ากฎหมายฉบับนี้ ที่จะไปขัดต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ หรือว่าจะพิจารณาว่าไม่มีทางขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่แนวของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คือท่านหมายถึงตัวเนื้อหาของกฎหมายไขใหม่ ที่ไปกระทบสิทธิไขใหม่ ก็จะได้ชัดเจนในกรอบการพิจารณาเรื่องนี้

นายบุญเสริม นาคสาร ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหาร

ขออนุญาตขยายต่อจากท่านผู้เชี่ยวชาญดิเรก เข้าใจว่าที่ท่านกล่าวว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง ขัดรัฐธรรมนูญทุกหมวด หรือเฉพาะหมวดนี้ เฉพาะมาตรา ๗๖ วรรคสอง หมายถึงว่าตีกรอบว่ากฎหมายที่ออกมาซึ่งออกจากรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานรัฐ ระบบคุณธรรม เมื่อไป ออกกฎหมายที่จะเกี่ยวโยงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ วรรคสองแล้วนั้น พอมา ถูกตรวจสอบ เราก็นำรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๖ วรรคสองมาตรวจสอบว่าเป็นไปตาม หลักการที่ออกมานี้หรือไม่

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผู้อำนวยการสำนักคดี ๑

คือเมื่อมาดูรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖ ในเรื่องของ การตรวจสอบ การตรากฎหมาย คือ มาตราวัดมันอยู่ที่มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็น การอย่างไร รัฐธรรมนูญก็กำหนดกระบวนการ หรือมาตราวัด ในการตรวจสอบ การตรากฎหมายไว้ ถ้าเกิดมาตามมาตรา ๒๖ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถที่จะ ตรวจสอบได้

แต่พอพูดถึงมาตรา ๗๖ เป็นแนวทางใหญ่ๆ แนวทางกว้างๆ ให้รัฐพึงจะ กระทำมากกว่า แต่ถ้าหากว่าจะใช้เป็นมาตรวัดว่ากฎหมายที่ส่งมาชอบหรือไม่ชอบ อันนี้โดยความเห็นส่วนตัวคิดว่าอาจจะไม่อยู่ในแดนของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ว่า อาจจะเป็นอย่างอื่นที่นำไปประกอบได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ หรือกฎหมายฉบับใด ที่น่าจะเกี่ยวกับเรื่องของ การบริหารงานบุคคล ที่เขาอาจจะร้องมาว่าขัดต่อ หลักนิติธรรม ไม่ได้เป็นไปตามหลักคุณธรรม ก็อาจจะขัดต่อมาตรา ๒๖ ประกอบกับ มาตรา ๗๖ ในเรื่องของ แนวนโยบายของรัฐได้กำหนดไว้ว่า ก็อาจจะใช้เป็น ตัวประกอบได้ แต่ถ้าถามว่ามาตรวัดจริงๆ แล้วมันอยู่ที่มาตรา ๒๖

นายชวลิต ศรีโฉมงาม ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ขออนุญาตเสริม ผอ.ปิยดา คือ อย่างที่พูดไปตอนต้นว่าตรงแนวปฏิบัติ ไม่ว่าจะท้าวไป หรือว่ามาตรา ๗๖ จะคู่กับมาตรา ๒๖ มีหลายคำวินิจฉัย ขอให้ วินิจฉัยว่ากฎหมายมาตราใดมาตราหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๔ หรือว่ามาตรา ๒๖ ศาลก็จะดูควบ แต่บางเรื่องขอให้วินิจฉัยตาม มาตรา ๓ ก็คือขัดหลักนิติธรรม ซึ่งมาตรา ๒๖ เขาเขียนหลักนิติธรรมซ่อนไว้ เวลาผู้ร้องเขาก็ร้องมาทั้ง ๒ มาตรา เขาก็ร้องว่าขัดมาตรา ๓ วรรคสองและขัด มาตรา ๒๖ หรือไม่ ก็เทียบเคียงย้อนกลับไปทบทวนนโยบายแห่งรัฐที่ท่าน ผู้เชี่ยวชาญใคร่กว่า ก็มีความเห็นว่าถ้าเขาอ้างมาอย่างนี้ ผอ.ปิยดา พูด ศาลก็น่าจะ ลงไปวินิจฉัยได้ แต่ว่าต้องโยงกับบทบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพ เพื่อโยงบรรทัด หรือมาตรวัดที่เขาให้ศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ เรื่องหลักความ

เสมอภาคโดยมาตรา ๒๖ มีทั้งหลักนิติธรรม คือ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๔ คือ คักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งซ่อนอยู่ในมาตรา ๒๖

แล้วในทางปฏิบัติอย่างคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๓ เรื่อง พระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ เขาอ้างว่าขัดมาตรา ๒๖ แต่เขาไม่ได้อ้างว่าขัดต่อมาตรา ๓ เรื่องหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๒๖ ศาลก็วินิจฉัยว่าไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๒๖ ซึ่งก็คือ ถ้าบางเรื่องเราอ้างว่าขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ และขัดมาตรา ๒๖ ศาลก็ลงไม่ขัดทั้งมาตรา ๓ แล้วก็มาตรา ๒๖ แต่บางคำร้องไม่กล่าวถึงหลักนิติธรรมโดยตรง อย่างพระราชบัญญัติบำนาญ คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๓ แต่เขาอ้างมาตรา ๒๖ มาตราเดียว ศาลก็วินิจฉัยไว้ว่าไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างนี้ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

อันนี้สมมติว่ามีกรร้องมาว่า สมมติมีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน แล้วก็บอกว่ากฎหมายฉบับนี้ในความเห็นของผู้ร้องเรียนไม่เป็นไปตามมาตรา ๗๒ ซึ่งมาตรวัตในมาตรา ๗๒ จะต่างกับมาตรวัตในมาตรา ๒๖ อย่างนี้ เราจะรับไหมว่าเมื่อปฏิรูปที่ดินทำให้ประชาชนไม่มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนอะไรต่างๆ เหล่านี้

นายชวลิต ศรีโฉมงาม ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ขออนุญาตแสดงความเห็น คือ ในมาตรา ๒๖ สิ่งที่ท่านพูดก็อาจจะซ่อนอยู่ในหลักนิติธรรม อาจจะซ่อนอยู่ในหลักการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องไม่เกินความจำเป็น ได้สัดส่วนหรือไม่ แล้วแต่ว่าผู้ร้องจะเขียนอย่างไร แล้วโยงระหว่างมาตรา ๒๖ กับบทมาตรานั้น เห็นว่าถ้าเขาเขียนดี ๆ มาตรา ๒๖ ความจริงแปลได้กว้างมาก หลักความได้สัดส่วนนี้ก็ค่อนข้างจะกว้าง

ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องไม่ได้อ้างมาตรา ๒๖ เลย สมมติว่าผู้ร้องไม่ได้อ้างมาตรา ๒๖
อ้างมาตรา ๗๒ อย่างเดียว

นายชวลิต ศรีโฉมงาม ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

การอ้างมาตรา ๗๒ อย่างเดียว ก็จะไปเข้าหลักเดิมที่ว่าหมวดแนวนโยบาย
ของรัฐ เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย ไม่ใช่
บทบัญญัติที่จะเป็นไปเพื่อรับรองสิทธิหรือให้ฟ้องร้องต่อศาลได้ ที่พยายาม
ยกตัวอย่างพูดอธิบายมาตอนต้น แล้วก็โยงถึงหมวดมาตราต่างๆ รวมถึง
แสดงให้เห็นว่ามาตรา ๖๖ ที่ท่านอ้างว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาล เมื่อได้กระทำ
ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้แล้วย่อมเป็นการกระทำ เช่น กระทำเป็น
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศขึ้น ก็มีวัตถุประสงค์เข้ามาตราเฉพาะเรื่อง
ที่คณะรัฐมนตรีจะส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามช่องทางได้ แล้วก็
สะท้อนว่าเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ คือ เขาไม่ต้องการ
ให้ตรวจสอบแต่เมื่อได้กระทำจนมีวัตถุประสงค์แล้วศาลจึงพิจารณาวินิจฉัยได้

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผู้อำนวยการสำนักคดี ๑

ถ้าอย่างนั้นจะสามารถสรุปได้หรือไม่ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐ
ตามหมวด ๖ ไม่อาจใช้เป็นมาตรวัดในเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือว่าการกระทำใดๆ อย่างนี้ ที่จะอยู่ในเขตแดน
ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปตรวจสอบได้ แต่ว่าใช้เป็นมาตรวัด หรือตรวจสอบการ
ทำงานของรัฐบาลว่ามีนโยบายหรือดำเนินการให้สอดคล้อง แล้วก็ก็เป็นไปตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หมวดนี้ หรือไม่ เพราะฉะนั้นมันสามารถที่จะ
ตัดสินลงไปได้หรือไม่ว่าไม่ได้อยู่ในแดนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถพิจารณา
วินิจฉัยได้ แต่ใช้ประกอบในการพิจารณาวินิจฉัยได้

นายชวลิต ศรีโฉมงาม ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

ตามหลักของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เขียนไว้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำใดขัดหรือแย้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งวัตถุแห่งคดีที่จะเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญย่อมจะต้องผ่านจากหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาเป็นการกระทำทางมหาชนก่อนไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งจะเข้าสู่ศาลได้ตามช่องทางแล้วแต่กรณี

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผู้อำนวยการสำนักคดี ๑

นึกขึ้นมาได้ ที่พูดถึงตั้งแต่เมื่อเช้าถึงมาตรา ๗๗ ว่า จะต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้เกี่ยวกับกฎหมายนั้น จริงๆ แล้วเป็นแค่แนวทางให้รัฐพึงจะต้องทำ แต่จริงๆ แล้วสภาพการณ์ต่างๆ ของกฎหมายที่มันไม่เหมาะสมแล้ว ก็ใช้มาตรวัดตามมาตรา ๒๖ เท่านั้น แต่คือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมาตรวจสอบ ดูแล แต่เรื่องของกฎหมายอย่างไร มันต้องไปใช้มาตรวัดทางข้างหน้าที่เป็นมาตราต้นๆ มาใช้ในการพิจารณา มากกว่า

นายบุญเสริม นาคสาร ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหาร

อันนี้เป็นความเห็นส่วนตัวว่า หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐจะนำมาเป็นมาตรวัดตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ตามแนวคิดของรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเสรีนิยม ในทางเศรษฐกิจ มีหลักคิดว่าบทบาทรัฐต้องจำกัด แนวคิดทางเศรษฐกิจ อย่างยุค อัดัม สมิทท์ บอกว่ารัฐอยู่เฉยๆ ปล่อยให้มือที่มองไม่เห็นเป็นคนจัดการ แต่ว่าพอใช้วิธีคิดแบบนี้ เกิดความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ เกิดทฤษฎีใหม่ ว่ารัฐเป็นตัวคุมสำคัญที่จะทำให้รัฐมีเศรษฐกิจที่ดี ฉะนั้น ต้องมีการแทรกแซง รัฐก็มาแทรกแซงเศรษฐกิจในบทบาทที่ควรจะเป็น ฉะนั้นวิธีคิดของรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจ บทบาทรัฐตรงนี้ต้องมี

ถ้าไม่มีบทบังคับตรงนี้ แสดงว่ารัฐจะมีบทบาททุกรูป แข่งขันกับเอกชนอย่างไรก็ได้ ซึ่งไม่ใช่หลักคิดของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ คิดว่ารัฐเข้ามามีบทบาทได้ แต่ว่าจะต้องให้เป็นไปตามข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ๔ เงื่อนไข คือ ความมั่นคง ผลประโยชน์โดยรวม สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ ถ้าอธิบายใน ๔ เงื่อนไขนี้ได้ก็แสดงว่ารัฐทำได้ แต่ว่าถ้ารัฐมุ่งบทบาท ไม่เข้า ๔ เงื่อนไข ก็เป็นเรื่องที่รัฐดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเสียเอง อย่างนี้อาจจะขัดกับหลักการพื้นฐานของบทบาทของรัฐที่เป็นเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขอเปิดประเด็นเพื่อกระตุ้นให้เกิดการอภิปราย ก็คือว่าให้เราดู คุณลักษณะของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเข็มมุ่งในเรื่องของการปฏิรูป ส่วนหลักของรัฐธรรมนูญ หรือขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ก็คือปฏิรูปประเทศ ถ้าเทียบกับรัฐธรรมนูญเก่าๆ เป็นปฏิรูปการเมืองทั้งนั้น แต่ครั้งนี้ปฏิรูปประเทศ เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็ประเด็นหนึ่ง อีกประเด็นหนึ่ง ทำไมรัฐธรรมนูญต้องเขียนนโยบายไว้ในกฎหมาย ซึ่งตามหลักแล้ว นโยบายต้องเป็นของการเมือง แต่ว่าการเขียนนโยบายไว้ในกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นนโยบาย ๒ นโยบาย ที่เขาเรียก Partisan กับ Non-partisan policy ซึ่ง Partisan policy ก็ให้สิทธิกับเสียงข้างมาก ในการทำนโยบายที่สะท้อนความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ในทางรัฐบาลของฝ่ายข้างมาก แต่มันไม่สะท้อนความต้องการของประชาชนสาธารณะไม่สะท้อนผลประโยชน์ร่วม เพราะฉะนั้นถึงต้องเอากฎหมายมาวางรากฐานของนโยบายสาธารณะที่มันกระจายผลประโยชน์ที่เป็นของสาธารณะจริงๆ ของสังคมทั้งหมดจริงๆ เพื่อคุ้มครองข้างน้อย แล้วก็คุ้มครองส่วนที่เป็นทั้งหมด เพราะฉะนั้นจะมีนโยบายเดียวคือ Partisan policy คือ นโยบายทางการเมืองแล้วนโยบายทางการเมืองมันก็สะท้อนผลประโยชน์ของเสียงข้างมากทั้งนั้น ซึ่งเรื่องพวกนี้ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายจะต้องวางไว้ตรงนี้ เพราะว่ามีความจำเป็นตรงจุดนี้ เพราะว่ามันไม่เป็นระบบที่มีความต่อเนื่อง หรือมี

เสถียรภาพ ในเรื่องของระบบนโยบายที่มันเป็นนโยบายเหมือนกับระบบ ๒ พรรค ที่มีความต่อเนื่อง แล้วกันนโยบายของเขาสะท้อนผลประโยชน์ส่วนรวมจริงๆ ตรงที่ว่าเขามี Silent majority มาอุดช่องว่างของระหว่าง ๒ พรรค ซึ่งตรงนี้ก็ทำให้เกิดการเติมเต็ม แต่ว่าประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายก็จะนิยมทำกันแบบนี้เพื่อที่จะเอาไปคุ้มครองประโยชน์สังคม และขณะเดียวกันก็ชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศด้วย ก็คือทำแนวทางเอาไว้

เพราะฉะนั้นจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไปบังคับไว้ในกระบวนนโยบายที่แม้จะมี Partisan policy ของรัฐบาลเอง ก็ต้องชิงกรอบของนโยบายตามรัฐธรรมนูญมาเป็นแบบ แล้วต้องรายงานสภา เวลาทำงานประมาณก็เหมือนกันว่างบประมาณนั้นต้องไปรองรับกับนโยบายเหล่านี้ มากน้อยแค่ไหนอย่างไร แล้วก็ให้ทางการเมืองเข้าไปพิจารณากัน ซึ่งตรงนี้จะเห็นว่าเขาทำไว้เพื่อที่จะเป็นแนวทาง แต่ว่าถ้าจะไปบังคับก็ตัดไปส่วนที่มันเป็นนโยบายเหมือนกัน แต่ว่าที่ต้องทำจริงๆ คัดไปไว้ในส่วนของหน้าที่ แล้วให้รัฐเป็นเจ้าภาพโดยบังคับ เพราะฉะนั้นประชาชนจะเรียกร้องหรือไม่ ไม่สำคัญ สิ่งสำคัญคือว่าเมื่อเป็นหน้าที่แล้วรัฐต้องทำ แต่อันนี้เป็นแนวทาง อันนี้ก็เป็นเรื่องของความหนักเบาในเรื่องของสภาพบังคับ เพราะฉะนั้นถ้าเราเทียบหมวด ๕ กับหมวด ๖ ในแง่ของการบังคับใช้ หรือการบังคับก็เป็นลักษณะ Proactive กับ Reactive หมวด ๕ เป็น Proactive ส่วนหมวด ๖ เป็น Reactive ก็คือว่าถ้าไม่ทำก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่ต้องไปบังคับว่าให้ต้องทำ เพราะว่าเป็นทางเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ แต่เมื่อทำแล้วมันมีผลกระทบเมื่อใด โดยเฉพาะเข้าไปในแดนของการละเมิดสิทธิ กระทบสิทธิ หรืออะไรต่างๆ ที่มีรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดอื่น ในมาตราอื่น หรือขัดรัฐธรรมนูญในเรื่องของกฎหมายที่ตราขึ้นมาต่างๆ ก็จะเข้าไปในช่องนั้น ซึ่งคิดว่าถ้าเรามองในองคร่วมแบบนี้แล้วมองเชิงระบบแบบนี้ไม่มีอะไรขัดกัน ก็เสริมกัน เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็เท่ากับว่าเราต้องเจาะเข้าไปดูเส้นทางของโครงสร้างระบบกฎหมายนี้ด้วยว่าเขาวางระบบจรรยาวั้ยังไงในเรื่องการบังคับใช้ ตรงนี้ก็ป็นมุมที่หยิบยกขึ้นมาเพื่อให้เกิดประเด็นอภิปราย

นายวรเดช วีระเวคิน (ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

ก็เกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐ คือ ที่คิดว่ากระบวนการในแบบประชาธิปไตย คือว่าความสัมพันธ์ระหว่างนิติบัญญัติกับบริหารจะมีการลักษณะที่ว่าเปลี่ยนแปลงไป เปลี่ยนมา ยกตัวอย่างว่าถ้าสมมติมีการยุบสภา แล้วก็เลือกตั้งใหม่ ปรากฏว่ารัฐบาลที่ได้มาใหม่ตรงกันข้ามกับรัฐบาลเก่าเลย ในแง่ของทั้งนโยบาย ทั้งอะไรต่างๆ เพราะฉะนั้นก็就会有ความลักลั่นกัน อย่างเช่นว่า รัฐบาลก่อนหน้านี้มีนโยบายอย่างหนึ่ง รัฐบาลใหม่นั้นมีอีกอันหนึ่ง เพราะฉะนั้นก็จะเกิดว่าแนวนโยบายของรัฐ น้ำหนักนั้นจะให้ต่างกัน อันนี้ถ้าสมมติว่ามีการมาร้องต่อศาล ในสมัยรัฐบาลเก่าว่าอย่างเช่นว่าเกี่ยวกับที่อาจารย์ประสิทธิ์พูดในเรื่องชนกลุ่มน้อย สิทธิของชนกลุ่มน้อย ตอนรัฐบาลที่แล้วเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างมากเลย แต่พอเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ รัฐบาลใหม่นั้นน้ำหนักที่จะให้ทางด้านเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยก็หายไป เพราะฉะนั้นหมายความว่าถ้าสมมติว่าในรัฐบาลเก่า มีการวินิจฉัยอะไรก็แล้วแต่ ในทางที่เป็นคุณต่อทางฝ่ายนั้น แล้วพอเปลี่ยนใหม่รัฐบาลเปลี่ยนเลยก็จะเกิดความลักลั่นในคำวินิจฉัยหรืออะไรก็แล้วแต่ ก็ยังมีภาพไม่ออกว่าจะออกมาอย่างไร

อย่างเช่น ยกตัวอย่างว่ารัฐบาลก่อน มีคนมาร้องว่ารัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องทำอย่างนั้นทำอย่างนี้ ก็เรียกว่าเป็นการเรียกร้อง อาจจะเป็นคนกลุ่มน้อยก็ได้ แต่ในขณะที่ว่าคนกลุ่มใหญ่ที่เขาถูกระทบ หรือรัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองหรือให้บริการ แล้วตอนนี้ถ้าสมมติว่ามีการให้ความสำคัญกับกลุ่มน้อย แต่ว่ากลุ่มใหญ่ไม่ได้เรียกร้องอะไร มันก็จะเกิดปัญหาอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้นกลไกที่จะไปสู้กัน ก็คือรัฐสภาใช้หรือไม่ คิดว่าในตัวอย่างที่น่าสนใจ อย่างเช่น อันนี้อาจจะนอกเรื่อง เรื่องอนุญาโตตุลาการของยุโรป สมัยก่อนฝรั่งเศสเขานิยมชมชอบในอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับเรื่องการลงทุนมาก แต่มาในระยะหลังปรากฏว่าไม่เอาอนุญาโตตุลาการปฏิเสธเลย เพราะอะไร เพราะว่าพอมีการเลือกตั้งมีการเปลี่ยนนโยบายกะทันหัน เพราะฉะนั้นรัฐบาลเก่าไปดำเนินการอะไรไว้ รัฐบาลใหม่ก็ไม่สนใจเลย เพราะฉะนั้นตอนหลังๆ มา ยุโรปตะวันตกที่เคยบอกว่าอนุญาโตตุลาการเป็นสิ่งที่ดี แต่ต่อมาบอกไม่เอา เพราะว่าอย่างที่บอกว่าสมัยก่อนนี้อาจจะมีลักษณะ

ที่ว่านโยบายของพรรคนั้น ก็ยังคล้ายๆ กัน แต่ตอนหลังๆ มาจะตรงกันข้ามกันเยอะ เพราะฉะนั้นก็จะเกิดสถานการณ์ที่ว่ามีความลักลั่น

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่ว่าข้อคิดมุมมองที่เป็นตัวประเด็นหลัก ประเด็นรองหรือว่าบริบทก็ตาม จะเสริมกัน เพราะฉะนั้นคิดว่าถ้าฝ่ายเลขานุการประมวลในความเห็นในแง่มุมต่างๆ เหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ ก็จะเป็นประโยชน์เพิ่มในแง่มุมที่ให้มันสอดคล้องกับความ เป็นจริง ก็คือ ทำให้รัฐธรรมนูญมีผลทางปฏิบัติได้มากขึ้น มีผลสัมฤทธิ์มากขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับหมวด ๖ ถ้าเราพูดย้อนไปตอนเช้าที่เราพูดถึงส่วนที่เป็นหลักการ แล้วก็ตอนบ่ายนี้เราพูดถึงในส่วนของรายละเอียดในแง่มุมต่างๆ ก็จะเห็นว่าเริ่มที่จะสามารถเอาไปปรับในภาคปฏิบัติได้ชัดเจนขึ้น ดีขึ้น ที่นี้ไม่ทราบว่าจะถ้ามอง ในมุมมองของฝ่ายปฏิบัติ ก็คือ ผู้ทำสำนวน คิดว่าอยากจะได้อะไรจากในเวทีนี้บ้าง ในการที่จะไปปรับใช้กับหมวด ๖ ก็ตั้งเป็นประเด็นขึ้นมาได้

นายบท นามบุตร ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี

เห็นว่า สำหรับเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เราคง ตัดสินใจยากว่าจะวางหลักอย่างไร เพราะว่าเราในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ สำนวน ไม่ใช่คนตัดสิน ถ้าจัดทำบันทึกสรุปสำนวนก็จะวางไว้หลายแนว อย่างเช่น คำวินิจฉัยที่ ๔๒-๔๓/๒๕๕๔ ที่พูดถึงเรื่องนโยบายกับที่ดิน ซึ่งก็จะสอดคล้องกับ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๒ สอดคล้องกัน คล้ายๆ กัน ซึ่งในคำวินิจฉัยฉบับนั้น เป็นเรื่องการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แต่เขาจะโต้แย้งหมวดหลักก่อน ก็คือ หมวดว่าด้วย สิทธิเสรีภาพ แล้วก็ไปบวกกับแนวนโยบายแห่งรัฐ วินิจฉัยทั้งบทหลัก แล้วก็ บทที่บวก เรียกได้ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เราเป็นในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบสำนวน เราก็คงเสนอไปหลายแนวทาง แล้วผู้ที่วางหลักเกณฑ์ ก็น่าจะเป็นเรื่องของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ก็ไม่ว่าหมวด ๕ หมวด ๖ จะเห็นว่า ตัวแปรที่จะใช้เป็นการขับเคลื่อน ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายในหมวด ๖ หรือหน้าที่ของรัฐในหมวด ๕ ดูแล้วก็คือการวางเงื่อนไขไว้ให้ผู้มีส่วนได้เสียแล้ว เข้ามามีส่วนในการขับเคลื่อน ก็คือเรียกห้องและไปห้องต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญจะมีช่องให้เขาใช้ได้ เพราะฉะนั้นก็คิดว่าเจตนารมณ์หนึ่งของรัฐธรรมนูญด้วยว่าให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปช่วยขับเคลื่อนด้วย ก็เลยสร้างช่องทางไว้ว่าเขาคาดหวังอย่างไร เขารู้สึกอย่างไร เขากระทบอย่างไร จากทั้งนโยบายและหน้าที่ ก็ให้เขาร้องขึ้นมา แต่ว่าองค์กรที่จะปรับใช้ในการที่จะตอบสนองต่อสิทธิประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญกับตอบสนองต่อเป้าหมายในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ เหล่านี้ ก็เหมือนกับว่าเขาวางแผนไว้ ๒ แบบ แบบเป็นแนวทางกับแบบบังคับ ซึ่งตรงนี้ก็คิดว่าเรื่องแบบนี้ถ้าเรามองในเรื่องของการเชื่อมโยง การเปรียบเทียบอะไรต่างๆ เราก็จะเห็นว่ามันมีจุดเหมือน จุดต่าง ในการที่จะใช้ที่ไม่เหมือนกันแต่ว่าไม่ว่าจะเหมือนหรือต่าง ที่ไหนมีสิทธิ แล้วเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ก็ต้องถือว่าเป็นบทบาทหลักของศาลที่จะเข้าไปเยียวยาตรงนั้น แต่ว่าก็ต้องมีบทบาทคนละแบบ ในหมวด ๖ ก็มีบทบาทแบบหนึ่งในหมวด ๕ ก็มีบทบาทแบบหนึ่งซึ่งก็ฟังว่าในหมวด ๖ เป็นแบบไหน อย่างที่ท่านประธาน ท่านตุลาการ ได้ให้แนวไว้ ก็ตรง ก็คือว่าถ้าเขาไม่ทำก็ไปฟ้องร้องไม่ได้ แต่ถ้าทำแล้วมันกระทบอย่างนี้ก็ต้องเข้าไปเยียวยา แต่ว่าถ้าเป็นหมวด ๕ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ถ้าคุณภาพบังคับมันบังคับเคร่งครัดมาก คือ ต้องทำ แต่ถามว่าตราบิตที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่ยกขึ้นมาร้อง ก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้นเลยใช่ไหม มันก็ขับเคลื่อนไปโดยกลไกปกติของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือว่ากลไกของรัฐ หน่วยงานราชการต่างๆ มันก็ไม่มีอะไร

เพราะฉะนั้น ตรงนี้ก็คิดว่าตรงไหนที่จะใช้เป็นฐานในการคุ้มครอง ตรงไหนที่จะเป็นเรื่องของตัวจุดปะทุ หรือว่าเป็นตัวเชื้อให้ยิงไปสู่การคุ้มครอง หรืออะไรต่างๆ ก็คือ ฐานสิทธิ ฐานประโยชน์ ของประชาชน ก็ถูกตีกรอบไว้ในหมวด ๓ หรือว่าเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ก็ถูกตีกรอบไว้ในมาตราต้นๆ แต่ว่าฐานสิทธิประโยชน์ที่เราต้องคุ้มครอง จะไปกระจายอยู่ในเชื้อที่จะใช้เป็นวัตถุประสงค์

เข้ามาสู่ศาล ซึ่งตรงนี้คิดว่าเราก็ต้องไปดูในเชิงโครงสร้าง เชิงระบบของตัวรัฐธรรมนูญ ตัวกฎหมาย แล้วก็เปรียบเทียบกับของเก่าของใหม่ ซึ่งก็ถือว่าเป็นประสบการณ์ใหม่ที่เราจะต้องทำความเข้าใจ ศึกษา เรียนรู้ แล้วก็หาตัวแบบหรือรูปแบบ ที่ดีที่สุดที่จะให้การคุ้มครอง และขณะเดียวกันทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่บอกว่าเรามีเข็มมุ่งในการปฏิรูปแล้วก็ถามว่าปฏิรูปในขอบเขตไหนหรือประเทศ เพราะฉะนั้นในจุดต่างๆ เหล่านี้ ก็เหมือนกับว่าเราวางบทบัญญัติต่างๆ เหล่านี้เพื่อผลหลายอย่าง ที่เขาใช้เป็นหลักก็คือ คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนที่เขาเขียนไว้เป็นบทรัฐธรรมนูญคร่งครัดต่างๆ กับผลในทางที่เป็นผลได้ ผลได้อีกทางหนึ่งก็คือว่าขับเคลื่อนนโยบายขับเคลื่อนหน้าที่ของรัฐ แล้วถามว่าเอาอะไรไปจุดให้เขาขับเคลื่อน เอากำลังที่ไหนไปส่งกำลังให้ขับเคลื่อน ก็คือผู้มีส่วนได้เสียในส่วนของประชาชน หรือชุมชน ไปร้องขึ้นมา เพราะฉะนั้นจะทำหรือไม่ทำ เป็นผลหรือไม่เป็นผล ก็ไปตามธรรมชาติของมัน แต่ตราบไต่ที่มีการยกขึ้นมาร้องก็เท่ากับว่ามันถูกใส่กำลังเข้าไปให้ขับเคลื่อน ซึ่งตรงนี้ก็เท่ากับว่าเขาทำได้ ๒ ชั้น กลไกปกติก็ขับเคลื่อนไป กับกลไกของผู้มีส่วนได้เสียก็ร้องขึ้นมา

เพราะฉะนั้นผมคิดว่านอกจากศาลมองในมุมของการบังคับใช้กฎหมายโดยจาริตแล้ว ก็ต้องคิดในเชิงเทคนิค เชิงนโยบาย หรือเชิงระบบต่างๆ เข้ามาประกอบด้วย ซึ่งตรงนี้คิดว่าการศึกษาเรื่องความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญก็สำคัญ แต่ว่าบทเรียนจากรัฐธรรมนูญนี้มันบอกอะไรกับเรา ก็คือว่ารัฐธรรมนูญนี้เราอย่าใช้เฉพาะจุด เฉพาะมาตรา ต้องใช้ทั้งระบบ ใช้ทั้งโครงสร้าง ใช้แบบเชื่อมโยง แล้วก็ใช้แบบรับส่งกัน เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญถ้าจะดูตรงนี้ ก็เห็นว่ามันมีภาพอยู่หลายชั้น เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็เพียงแต่ว่าตั้งโจทย์ไว้ ไม่ว่าจะไปวิจัยในทางวิชาการต่อ หรือว่าจะหัวข้อที่จะอภิปรายกันต่อในมุมต่างๆ ต่อไปหยิบยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมาเพื่อจะได้เกิดโจทย์ขึ้นมา แต่ไม่ได้บอกว่าเป็นสูตรสำเร็จ หรือเป็นการชี้แนะในทางหนึ่งทางใด ถ้าไม่มีท่านใดจะประสงค์เพิ่มเติม ก็ถือว่าเป็นการบ้านของฝ่ายเลขานุการ ส่วนที่ผมยกประเด็นต่างๆ เหล่านี้มาให้ประกอบการพิจารณา ซึ่งก็ไม่เฉพาะในเรื่องนี้ ถ้าเราคิดต่ออีกในเรื่องอื่นๆ ที่จะ

สัมมนากันต่อ แล้วก็ขยายไปถึงเรื่องบริหาร เรื่องวิชาการอะไรต่อๆ ไปด้วย นอกจากเรื่องของกรณีวินิจฉัยคดีของศาล

ขอถือโอกาสนี้ กราบขอบพระคุณท่านที่มงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกท่านที่กรุณาให้เกียรติร่วมสัมมนากับเราเป็นเวลาต่อเนื่องกัน ๒ วัน แล้วก็ในประเด็นที่สำคัญในภารกิจของศาล แล้วก็ยังเป็นประโยชน์สำคัญที่จะตกทอดไปถึงประชาชน การปฏิรูปประเทศ แล้วก็การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ตามกรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เป็นประโยชน์ใหญ่ที่กว้างขวาง ไม่ใช่เฉพาะภารกิจของเราเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นคุณูปการทั้งภายในองค์กรเรา แล้วก็ต่อภาพรวมของประเทศด้วย ก็ถือว่าท่านได้สร้างประโยชน์ที่สำคัญใน ๒ วันนี้ ให้กับกิจการของศาลและบ้านเมืองด้วย ขอถือโอกาสนี้กราบขอบคุณทุกท่าน ขอยุติไว้เท่านี้



ประมวลภาพจากการสัมมนา เมื่อวันที่ ๑๗ - ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓



สรุปผลการสัมมนาโครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญ
ระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ





สรุปผลการสัมมนาโครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญ
ระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ





ภาคผนวก



ภาคผนวก ก.

เอกสารประกอบการสัมมนา

โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษา
และผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
หัวข้อ “สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ”
และหัวข้อ “สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖
แนวนโยบายแห่งรัฐ”

หัวข้อสัมมนาทางวิชาการ

โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ

ประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒

ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓

“สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ”

๑. ความสำคัญของประเด็นปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ บัญญัติให้ “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กกรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งงานวิจัยเรื่อง “สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” โดยศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ซึ่งทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และศาลสูงสุด แห่งสหรัฐอเมริกา พบว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ การที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลเป็นการเด็ดขาดหรือความเป็นที่สุดที่ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยที่เสร็จสิ้นแล้วและคู่กรณีก็ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้ง คำวินิจฉัยนั้นได้อีก เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีศาลเดียวและไม่มีศาลหรือ องค์กกรใดที่อยู่ในลำดับที่เหนือกว่าศาลรัฐธรรมนูญ ความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่แน่นอนในการชี้สิทธิหน้าที่หรือนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญระหว่างคู่กรณีว่าดำรงอยู่อย่างไร และเฉพาะบุคคลผู้เป็นคู่ความในคดีหรือผู้สืบสิทธิของคู่ความในคดีและศาลที่วินิจฉัย คดีเท่านั้นที่ผูกพันต่อสภาพบังคับของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ โดยคู่ความ ในคดีหรือผู้สืบสิทธิของคู่ความในคดีไม่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญไปยังองค์กกรอื่นๆ ได้ ในขณะที่เดียวกันศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถ ทยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นมาทำการวินิจฉัยใหม่ได้เช่นกัน^๑

^๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (๒๕๔๙). รายงานการวิจัย เรื่อง สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยรองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต. (กรุงเทพฯ: พีเพรส), น. (๔) - (๕).

เช่นเดียวกับงานวิจัยเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน” โดยศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาศิริตัน ที่ได้อธิบายไว้ว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเด็ดขาดนั้น ย่อมเป็นไปตามสภาพของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีศาลเดียว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ก็ย่อมเกิดสภาพเสร็จเด็ดขาดแห่งคดี (Rechtskraft) ซึ่งหมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง คำวินิจฉัยของตนได้ และคู่ความในคดีรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญเองย่อมต้องผูกพัน กับผลทางกฎหมายที่ปรากฏในคำวินิจฉัยด้วย ซึ่งคดีใดก็ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว คู่ความในคดีเดิมจะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไปแล้วไม่ได้ และหากมีการยื่นคำร้องในลักษณะดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมจะต้องปฏิเสธไม่รับคำร้องนั้นไว้พิจารณา^๖

จากข้อค้นพบของงานวิจัยดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นในความมุ่งหมาย ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ที่ต้องการให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพัน “ศาลรัฐธรรมนูญ” ด้วย เนื่องจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อมีผลผูกพัน องค์กรอื่นๆ ทุกองค์กรแล้ว องค์กรอื่นๆ ต้องสามารถมั่นใจได้ว่า การดำเนินการ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะไม่กลายเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญในอนาคต ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญมิได้ผูกพันต่อคำวินิจฉัย ของศาลเอง ก็อาจเป็นเหตุให้เกิดความไม่แน่นอนในคำวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเพราะเหตุที่บริบทหรือวิวัฒนาการ หรือข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปและศาลรัฐธรรมนูญมีเหตุผลเพียงพอที่จะ ชี้แจงได้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยก็อยู่ในวิสัยที่อาจเกิดขึ้นได้เช่นกัน^๗

^๖ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๐). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและ ผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน โดยรองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาศิริตัน. (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ ก๊อปปี), น. ๗๓.

^๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๒). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), น. ๓๖๓.

ซึ่งในประเด็นนี้ สอดคล้องกับหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๔ เกี่ยวกับการห้ามศาลแก้ไขหรือเพิกถอนคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาดคดีที่ตนได้พิพากษาหรือสั่งไปแล้ว อันแสดงให้เห็นว่าศาลย่อม ต้องผูกพันกับคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของตนนั่นเอง^๔

นอกจากนี้ สำหรับบุคคลที่ต้องผูกพันต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ จะต้อง พิจารณาเสียก่อนว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นคำวินิจฉัยในเรื่องใด เช่น ถ้าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นคำวินิจฉัยที่มีผลเป็นการชี้ขาดความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมาย บุคคลที่จะถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว คือ บุคคลผู้เป็นคู่ความในคดีไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐ หรือบุคคลทั่วไป เพราะคำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎหมาย แต่ถ้า คำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยกรณีอื่นที่ไม่ใช่การชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย บุคคลที่จะถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คือ คู่ความในคดี และองค์กรของรัฐ ดังนั้น ในการพิจารณาผลผูกพันทางกฎหมายของคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องพิจารณาจากลักษณะคดีรัฐธรรมนูญแต่ละประเภท ดังนี้^๕

(๑) คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยประเภทนี้มีได้มีผลเฉพาะแต่คู่ความในคดีเท่านั้น (Inter partes) แต่มีผลไปถึงผู้ที่มีส่วนร่วมในคดีอื่นๆ ด้วย หลักการนี้ปรากฏในประเทศ เยอรมนี โปรตุเกส และกรีซ ในขณะที่บางประเทศ เช่น สเปน คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้มีผลผูกพันองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนของรัฐทุกองค์กร

(๒) คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญประเภทนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลเป็นการทั่วไป กล่าวคือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยแล้ว องค์กรของรัฐอื่นใดจะไม่สามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้บังคับ ได้อีก แต่ในกรณีตรงกันข้าม หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยนั้น ก็ย่อมมีผลผูกพันเป็นการทั่วไปเช่นกัน

^๔ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๐). อ้างแล้ว. น. ๗๐-๗๒.

^๕ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๐). อ้างแล้ว. น. ๒๐-๒๖.

(๓) คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับ กรณีนี้ปรากฏในประเทศฝรั่งเศสเป็นสำคัญ โดยเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสวินิจฉัยว่าร่างรัฐบัญญัติหรือรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยนั้นไม่ได้มีผลเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น แต่มีผลผูกพันองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายทั้งปวงด้วย

(๔) คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังประกาศใช้บังคับแล้ว โดยการส่งเรื่องมาจากผู้พิพากษา คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ไม่ได้มีผลผูกพันเฉพาะศาลที่ส่งเรื่องมา หรือไม่ได้ผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีที่กำลังต่อสู้คดีกันอยู่ในศาลที่ส่งเรื่องมาเท่านั้น แต่ผูกพันบรรดาองค์กรของรัฐทั้งหลายทั้งปวง ตลอดจนผูกพันบุคคลทั่วไปด้วย หรืออีกนัยหนึ่งคือ คำวินิจฉัยกรณีนี้มีผลทั่วไป (erga omnes) อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ เช่น อิตาลี หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลส่งมานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยนั้นมีผลผูกพันเฉพาะคดีเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไป ขณะที่บางประเทศ เช่น เบลเยียม คำวินิจฉัยผูกพันศาลทุกศาล ในกรณีที่วัตถุประสงค์แห่งคดีเป็นอย่างเดียวกันกับที่เคยได้วินิจฉัยไปแล้ว

(๕) คดีรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังการประกาศใช้บังคับซึ่งเป็นการตรวจสอบแบบนามธรรม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญประเภทนี้ไม่ได้มีผลผูกพันเฉพาะแต่คู่ความในคดีเท่านั้น แต่จะมีผลผูกพันองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจมหาชน

อย่างไรก็ดี งานวิจัยเรื่อง “สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า หากบุคคลหรือองค์กรของรัฐไม่เคารพหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าบุคคลหรือองค์กรของรัฐดังกล่าวเป็นคู่ความในคดี และคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยเพื่อให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็จะต้องมีการบังคับเพื่อเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าบุคคลหรือองค์กรของรัฐนั้นมิได้เป็นคู่ความในคดีแต่ถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ หากไม่

เคารพหรือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวก็อาจเป็นการกระทำที่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้^๖

จากแนวคิดและข้อค้นพบทางวิชาการเกี่ยวกับผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว อาจใช้เป็นพื้นฐานแนวคิดทางวิชาการสำหรับการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันเริ่มมาจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการร้องเรียนของนายภาณุพงศ์ ชูรักษ์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ซึ่งผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ว่า การที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๑ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นกรกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยโดยเห็นว่า “...การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำทางการเมือง (Political issue) ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์เฉพาะกับพระมหากษัตริย์ อันอยู่ในความหมายของการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๑) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม... การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด กรณีจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสาม และมาตรา ๔๗ (๑) ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้...” ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

^๖ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๙). อ้างแล้ว. น. (๙) – (๑๐).

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้นำไปสู่ข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางในสภาผู้แทนราษฎร โดยมีความเห็นเกี่ยวกับผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นคำวินิจฉัยตามนัยของมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ดังนั้น จึงไม่มีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร โดยในส่วนของความเห็นที่เห็นว่าคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลผูกพันดังกล่าว อาทิ^๗

นายชวน หลีกภัย ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า

“... คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันทุกองค์กรก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยครับ กรณีที่ท่านวีระกรได้กล่าวมานั้นเป็นคำสั่งไม่รับญัตติและให้ความเห็นประกอบ ซึ่งไม่ถือเป็นคำวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๑ สภาจึงเห็นว่าเรื่องนี้ควรจะได้ดำเนินการพิจารณาต่อไปภายใต้กฎหมาย มาตรา ๑๕๒...” (น.๘)

“...กรณีนี้ศาลมีคำสั่งไม่รับครับ แต่ว่าให้เหตุผลประกอบ ไม่ได้เป็นการวินิจฉัยในความหมายมาตรา ๒๑๑ วรรคสุดท้ายที่บอกว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่สุดและผูกพันองค์กรต่างๆ...” (น.๑๑)

“... คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องนี้เป็นเด็ดขาดผิดถูกผูกพันพวกเราครับ ญัตตินี้ก็ต้องตกไป แต่คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นคำวินิจฉัยในความหมายของคำวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๑...” (น.๑๑)

“...แล้วก็ย้อนหลังกลับไปดูถึงกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วยครับ กรณีใดที่จะเป็นการวินิจฉัย กรณีใดที่จะเป็นคำสั่ง เพราะคำสั่งและคำวินิจฉัยนั้นจะต่างกัน เมื่อคำวินิจฉัยมีผลผูกพันต่อทุกองค์กร กระบวนการออก

^๗ โปรดดูความเห็นที่มีต่อผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญได้จาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๒). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒.

คำวินิจฉัยเขาจะเขียนเอาไว้ในข้อปฏิบัติ ระเบียบปฏิบัติ ระเบียบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าคำวินิจฉัยนั้นกระบวนการจะต้องเริ่มจากอะไร แล้วก็ตุลาการทั้งหมดจะต้องทำความเข้าใจส่วนตนลงในราชกิจจานุเบกษา กรณีนี้ไม่มีครับ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ได้มีผลผูกพันเหมือนกับคำวินิจฉัย...” (น.๑๐๑)

นายปิยบุตร แสงกนกกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า

“... เวลาศาลจะวินิจฉัยอะไรศาลต้องทำเป็นคำวินิจฉัย แต่ที่ผ่านมาในวันที่ ๑๑ กันยายน เป็นเพียงเอกสารว่าศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นครับ ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำวินิจฉัย ดังนั้นจึงไม่ได้ผูกพันกับพวกเรา นะครับ ผลมันมีแต่เพียงว่าศาลไม่รับคำร้องเท่านั้นเองครับ...” (น.๓๙)

“... เวลาศาลรัฐธรรมนูญตัดสินท่านอย่าคิดว่า ตัดสินแล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถทำอะไรได้เลย ไม่จริงนะครับ หน้าที่ส่วนที่เพื่อนสมาชิกอ่านมาส่วนนั้นเขาเรียกว่าเป็นประกอบความเห็นเท่านั้น ไม่ใช่เนื้อของคำสั่ง ไม่ใช่เนื้อของคำวินิจฉัย เป็นเพียงประกอบความเห็นนะครับ ในภาษากฎหมายสุภาษิตพวกเราเรียนกฎหมายหลายท่านก็จะเรียนมา เขาเรียกว่าโอบิเตอร์ ดิกตุม (Obiter dictum) คือไม่ได้ผูกพัน มันเป็นแค่ความเห็นประกอบเท่านั้น...” (น.๓๙)

นาวาอากาศเอกอนุชิตษฐ์ นาคทรเทพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มีความเห็นว่า

“... แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งแล้ว แต่คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องแล้วก็ไม่ได้ผูกพันกับการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรในวันนี้แต่อย่างใด เพราะว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว นะครับ มีคำวินิจฉัยว่าไม่รับเรื่องไว้วินิจฉัยเท่านั้น...” (น.๒๑)

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี มีความเห็นว่า

“... ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ผมยอมรับเลยครับว่าเป็นคำสั่ง ไม่ใช่คำวินิจฉัย คำสั่งนั้นคือไม่รับคำร้องทั้งหมด แต่ศาลไม่ได้บอกว่าไม่รับแล้วก็จบฟูลสตอป (Full stop) แค่นั้น ศาลได้ให้เหตุผลต่อไป ซึ่งแน่นอนตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ก็บอกด้วยว่า ถ้าศาลไม่รับคำร้องต้องบอกเหตุผลและมีคำอธิบายประกอบ นี้มาตรา ๗๗ ศาลจึงต้องอธิบายประกอบ

อย่างไรละครับว่า ที่ไม่รับเป็นเพราะอะไร และที่อธิบายประกอบนั้นเป็นความเห็น
เอกฉันท์ของศาลรัฐธรรมนูญทั้งศาลด้วย...” (น. ๑๙๘)

ในขณะที่ความเห็นของอีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว
มีผลผูกพันเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อาทิ

นายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า

“...แม้ว่าจะเป็นคำสั่งไม่ใช่คำวินิจฉัยโดยตรง แต่ศาลรัฐธรรมนูญ
ได้วินิจฉัยไว้แล้วในเหตุที่ไม่รับคำสั่งนั้น แล้วก็ได้มีบางส่วนที่เป็นสาระสำคัญ
ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็คงจะยึดในแนวนั้นและนอกจากนั้นก็เป็นแนวทางปฏิบัติองค์กร
ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นศาลหรือไม่ว่าจะเป็นองค์กร เช่น คณะกรรมการ
ป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ยึดในแนวที่ศาลรัฐธรรมนูญแม้
มีคำสั่ง ยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยที่มีผลผูกพันโดยตรง แต่ก็เป็นเรื่องที่จะต้องนำไป
ประกอบการพิจารณา...” (น.๙๒)

“...สำหรับผม ผมเห็นว่าคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญนี้ เป็นคำวินิจฉัยที่มีผลผูกพัน
จะมีผลต่อองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น...” (น. ๙๙)

อย่างไรก็ดี แม้คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ จะก่อให้เกิดข้อถกเถียง
เกี่ยวกับผลผูกพันของคำสั่งดังกล่าว แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นภายหลังตามคำสั่ง
ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๖๓ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และนายไพบูลย์
นิติตะวัน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา
๒๑๓ ได้แสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการเกี่ยวกับผลผูกพันของ
คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ร้องได้อ้างไว้ในคำร้อง
ที่หนึ่งว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การชุมนุมของผู้ร้องเป็นการชุมนุม
ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๖
และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๗/๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพโดยชอบ
ตามรัฐธรรมนูญคำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ
ทุกองค์กรซึ่งรวมถึงองค์กรอัยการด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่
ส่วนในคำร้องที่สอง ผู้ร้องอ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า การชุมนุม
ของประชาชนที่เป็นเหตุให้พนักงานอัยการนำมาฟ้องในคดีดังกล่าว ชอบด้วย
รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๑ คำสั่ง อันเป็น

เด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ดังนั้น การที่พนักงานอัยการนำการกระทำเดียวกันกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยอันเป็นที่สุดเสร็จเด็ดขาดแล้วมายื่นฟ้องผู้ร้องอีก จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๖๓ ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งเป็นแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความเห็นทางการเมืองไว้แล้วว่า ไม่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี และผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในแต่ละเหตุการณ์ของการชุมนุม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ กรณีไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยทั้งสองคดีนี้อีกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีทั้งสอง

เมื่อพิเคราะห์ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้น อาจทำให้เกิดข้อถกเถียงในทางวิชาการว่า ผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเทียบเท่ากับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางวิชาการในประเด็นดังกล่าว

๒. สรุปแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยใน เนื้อหาแห่งคดีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๑.๑ สรุปคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ
๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ จำนวน ๑๑ คำสั่ง ได้แก่

(๑) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๖ เรื่อง คำร้องขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง นายกิตติ
อธินันท์ ผู้ร้อง กับ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ผู้ถูกร้องที่ ๑ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
ผู้ถูกร้องที่ ๒ และพรรคประชาธิปัตย์ ผู้ถูกร้องที่ ๓

กรณีผู้ถูกร้องทั้งสามได้จัดให้มีการชุมนุมของประชาชนและ
ปิดเส้นทางจราจรบริเวณถนนราชดำเนินจากแยกสะพานผ่านฟ้าลีลาศ
ไปจนถึงอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ เพื่อคัดค้าน
ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุม
ทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ว่าการกระทำของ
ผู้ถูกร้องเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลเห็นว่าการชุมนุมตามคำร้องเป็นการชุมนุมของประชาชน
เพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่ง
กระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง
ของประชาชน พ.ศ. และไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน
จึงเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง ส่วนที่ผู้ร้อง
กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ดำเนินการเคลื่อนขบวนผู้ชุมนุมไปบุกยึดและปิดล้อม
สถานที่ราชการ สถานที่เอกชน และรัฐวิสาหกิจต่างๆ นั้น เห็นว่าการกระทำใดๆ
ของผู้ถูกร้องที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าเป็นมูลความผิดในทางอาญาก็เป็นเรื่องที่
ผู้ร้องต้องไปกล่าวในอีกส่วนหนึ่งตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ส่วนกรณีการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องเป็นไป
เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
ตามรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ศาลเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และประชาชน

เป็นการเรียกร้องให้รัฐบาลลาออกเพื่อให้มีการปฏิรูปและแก้ไขปัญหาของประเทศ ประกอบกับสถานการณ์ตามคำร้องได้พัฒนาไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรและเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งแล้ว การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงมิได้มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่ประการใด

สำหรับการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องเป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ศาลเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และประชาชนเป็นการใช้เสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองไว้สำหรับการประกาศว่าได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศมาเป็นของประชาชนและจะใช้อำนาจอธิปไตยนั้นโดยสภาประชาชนที่ตนเองจัดตั้งขึ้น นั้น เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ต่อรัฐบาลโดยเรียกร้องและมุ่งหวังที่จะให้รัฐบาลลาออกเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปและแก้ไขปัญหาของประเทศ การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงยังไม่มีมูลกรณีที่จะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

(๒) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๗/๒๕๕๖ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง นายวิชาญ นุ่มมาก ผู้ร้อง กับ พรรคประชาธิปัตย์ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ผู้ถูกร้องที่ ๒

กรณีผู้ถูกร้องทั้งสองได้ชุมนุมตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เป็นต้นมา และในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ได้นำมวลชนมาปิดล้อมทำเนียบรัฐบาล อีกทั้งยังได้ประกาศยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยโดยจัดตั้งสภาประชาชนขึ้นเพื่อปกครองแทน เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ศาลเห็นว่าการชุมนุมของผู้ถูกร้องทั้งสองมีมูลเหตุมาจากการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติโรโทซกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. และการไม่ยอมรับศาลรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภาจนพัฒนานำไปสู่การชุมนุมเพื่อล้มรัฐบาลที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และด้วยเหตุผลของการชุมนุมที่ไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้นำมาซึ่งการปิดล้อมทำเนียบรัฐบาลและเสนอแนวทางในการจัดตั้งสภาประชาชนขึ้นเพื่อปฏิรูปประเทศไทย ในเวลาต่อมา แม้การชุมนุมของผู้ถูกร้องทั้งสองอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนอยู่บ้าง หากแต่มิได้มีการใช้ความรุนแรงและกระทำโดยปราศจากอาวุธ การชุมนุมของผู้ถูกร้องทั้งสองดังกล่าวจึงเป็นเพียงการใช้เสรีภาพเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลในนามของประชาชนเท่านั้น ประกอบกับในปัจจุบันยังมิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุม จึงยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานว่าการชุมนุมในลักษณะใดที่เข้าข่ายละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ และการจัดตั้งสภาประชาชนก็เป็นเพียงการเสนอแนวทางและความคิดเห็นทางการเมืองเท่านั้น อีกทั้ง การกระทำใดๆ ของผู้ถูกร้องที่ผู้ร้องกล่าวอ้างมาเป็นมูลความผิดในทางอาญา เป็นเรื่องที่ผู้ร้องต้องไปว่ากล่าวอีกส่วนหนึ่งตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น การกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงไม่มีมูลกรณีว่าผู้ถูกร้องทั้งสองได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กรณีจึงยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๓) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘/๒๕๕๖ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่างนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ ผู้ร้อง กับ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ผู้ถูกร้อง

กรณีเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องได้อ่านแถลงการณ์คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตย

ที่สมบูรณ์ อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) อาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เพื่อเรียกคืนอำนาจประชาชนจากกลุ่มเผด็จการเสียงข้างมาก เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีการครอบงำ และสั่งการโดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งหลบหนีคดีอยู่ต่างประเทศ สั่งรัฐบาลหุ่นเชิดให้กระทำการหลายอย่างที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ บิดเบือน การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยการใช้อำนาจของรัฐสภา ภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทยและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งร่วมกันใช้อำนาจ แบบเผด็จการเสียงข้างมากกระทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ขาดดุลยภาพ ผู้ถูกร้อง จึงออกแถลงการณ์ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๖ ให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง รักษาการนายกรัฐมนตรีภายใน ๒๔ ชั่วโมง โดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่และแต่งตั้งใครขึ้นมาภายใน ๒๔ ชั่วโมง และขอให้มวล มหาประชาชนได้อยู่ร่วมแสดงพลังกับปฏิบัติการประชาธิปไตยต่อไปอีก ๓ วัน เพื่อให้การปฏิบัติการอื่นๆ ลุล่วงไปด้วยดี และเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องได้ออกแถลงการณ์ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๖ สรุปได้ว่า ให้ดำเนินคดีนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับพวก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ ข้อหากบฏ เนื่องจากผิดฐานเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สั่งให้ตำรวจกลับไปที่ตั้งปกติ และให้ดูแลประชาชนและทรัพย์สินตามปกติ โดยให้ดำเนินการภายใน ๑๒ ชั่วโมง ขอให้ทหารปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบ เรียบร้อยและดูแลสถานที่ราชการให้เรียบร้อยต่อไป และขอให้ประชาชนติดตาม ความเคลื่อนไหวของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด และให้ แสดงออกต่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้อย่างสันติ ผู้ร้องเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้อง เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เพื่อล้มล้างการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มา ซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งคุ้มครองฉุกเฉินให้ผู้ถูกร้องหยุด การใช้สิทธิเรียกคืนอำนาจการปกครองแผ่นดินตามที่ประกาศไว้ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ไว้ก่อน และมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องเลิกการกระทำที่ได้ออกแถลงการณ์ ในนาม กปปส. ตั้งแต่วันที่ ๙- ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ รวมทั้งการกระทำที่จะเกิดขึ้น ตามมาจากการเรียกคืนอำนาจการปกครองแผ่นดินทุกกรณี

ศาลเห็นว่า **การชุมนุมของประชาชน**ตามคำร้องเป็นการใช้เสรีภาพและเป็นการกระทำในนามประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ โดยมีเหตุผลสืบเนื่องมาจากการต่อต้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. และมาจากความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อีกทั้งเป็นเพียงการเรียกร้องและแสดงพลังด้วยการสนับสนุนของประชาชนเป็นจำนวนมาก การกล่าวอ้างของผู้ร้องจึง**ไม่มีมูลกรณีที่ว่าผู้ถูกร้องได้กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ** หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กรณีจึงยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่ศาลจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัยแล้ว คำขออื่นย่อมเป็นอันตกไป

(๔) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๙/๒๕๕๖ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง นายสิงห์ทอง บัวชุม ผู้ร้อง กับ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ ผู้ถูกร้อง

กรณีผู้ถูกร้องได้มีการชุมนุมโดยมีอาวุธ กระทำการละเมิดรัฐธรรมนูญ ปิดล้อมและยึดสถานที่ราชการ ปลุกระดมมวลชนเพื่อปิดถนนหลายเส้นทาง ในกรุงเทพมหานคร ยุยงส่งเสริมให้เกิดความวุ่นวายซึ่งการชุมนุมดังกล่าวผิดกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมหลายคดี คดีระเบิด คดีบุกรุกสถานที่ราชการ นอกจากนี้ผู้ถูกร้องที่ขึ้นเวทีปราศรัยยังได้กระทำการละเมิดพระราชอำนาจตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ โดยปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว แต่ผู้ถูกร้องก็ยังมีได้ยุติการชุมนุม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ (๑) (๒) ฐานเป็นกบฏและศาลอาญาได้มีหมายจับผู้ถูกร้องแล้ว ได้จัดตั้งคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) โดยจะปฏิวัติประชาชนขับไล่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีข้อเสนอให้รักษาการ

นายกรัฐมนตรีลาออกและขอนายกรัฐมนตรีพระราชทานที่มาจากคนกลาง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๗ พร้อมจัดตั้งสภาประชาชนมาเป็น สภานิติบัญญัติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้อง ดังกล่าวเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ศาลเห็นว่า การชุมนุมตามคำร้องเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ของประชาชนอันมีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติ นิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออก ทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช เรื่อง แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และ คัดค้านการปฏิเสศไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเรียกร้อง และแสดงพลังด้วยการสนับสนุนของประชาชนจำนวนมาก เป็นสิทธิของบุคคล ในฐานะพลเมืองที่จะพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ ประกอบกับ การชุมนุมของผู้ถูกร้องนั้นเป็นการแสดงออกเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง อันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง สำหรับ ข้อกล่าวอ้างที่ว่ากรณีมีการกระทำความผิดทางอาญานั้น เป็นเรื่องที่จะต้อง ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ส่วนประเด็นที่ว่า การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้อง เป็นไปเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ ศาลเห็นว่า การกระทำตามข้อกล่าวอ้างเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อเรียกร้องให้รักษาการนายกรัฐมนตรีลาออก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปฏิรูป แก้ไขปัญหาของประเทศก่อนเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง เป็นเพียงการแสดงออก เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทงการเมืองของกลุ่ม กปปส. อันมีมูลเหตุมาจาก ความไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับปัจจุบันได้มี

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งแล้ว การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้อง **จึงมีได้มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครอง** ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

(๕) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๑/๒๕๕๖ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง นายกิตติ อธินันท์ ผู้ร้อง กับ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ผู้ถูกร้องที่ ๑ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้ถูกร้องที่ ๒ และพรรคประชาธิปัตย์ ผู้ถูกร้องที่ ๓

กรณีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องทั้งสามประกาศให้ผู้ชุมนุมไปปิดล้อมทำเนียบรัฐบาลในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และได้ดำเนินการตามที่ประกาศไว้โดยมุ่งหน้าปิดล้อมทำเนียบรัฐบาล มีการตัดและทำลายสิ่งกีดขวางของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นเหตุให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ไม่ยุติการชุมนุม แต่ประกาศว่าได้ยึดอำนาจอธิปไตยคืนมาให้ประชาชนแล้ว และจะดำเนินการจัดตั้งสภาประชาชนเพื่อใช้อำนาจอธิปไตย รวมทั้งสร้างกฎเกณฑ์และกติกากการปกครองประเทศใหม่โดยออกประกาศให้หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ มารายงานตัว และให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งภายใน ๒๔ ชั่วโมง นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ประกาศว่าจะต่อต้านเพื่อมิให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และประกาศเงื่อนไขให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง โดยจะจัดให้มีสภาประชาชนเพื่อแก้ไขกฎเกณฑ์ กติกา การปกครองประเทศและจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวเพื่อปฏิรูปการเมือง และในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ประกาศจะนำผู้ชุมนุมไปปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกทั้ง เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะหัวหน้าพรรค ผู้ถูกร้องที่ ๓ รวมทั้งสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ร่วมแถลงข่าว กรณีพรรคผู้ถูกร้องที่ ๓ มีมติไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ อันเป็นการแสดงเจตนา

โดยขัดแย้งของผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ ที่จะไม่สนับสนุนการเลือกตั้งทั่วไปที่จะเกิดขึ้นและไม่ยึดมั่นในระบอบรัฐสภา โดยประกาศชุมนุมใหญ่ในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ เพื่อขับไล่นายกรัฐมนตรีและขัดขวางไม่ให้มีการเลือกตั้ง และในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ทำการปิดล้อมทางเข้าออกศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (สนามกีฬาไทย-ญี่ปุ่น) ซึ่งเป็นพื้นที่เปิดรับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ทำให้เจ้าหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตัวแทนพรรคการเมืองต่างๆ และผู้สื่อข่าว ถูกกักตัวอยู่ภายในบริเวณดังกล่าว จนเป็นเหตุให้ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถเข้าไปในสถานที่รับสมัครเลือกตั้งได้ เป็นการกีดกันข่มขู่การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงกรณีการนำมวลชนมาที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อเรียกร้องให้นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ออกมาพบ และให้นำเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับแกนนำ กปปส. มาแสดงต่อผู้ชุมนุม โดยผู้ชุมนุมใช้กำลังบุกกรุกฝ่าแนวกันของเจ้าหน้าที่ ตำรวจและยึดอาคารกรมสอบสวนคดีพิเศษ พร้อมทั้งประกาศให้เจ้าหน้าที่ กรมสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่ตำรวจออกนอกอาคาร อันเป็นการใช้กำลังข่มขู่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลเห็นว่า เนื่องจากการชุมนุมของประชาชนตามคำร้องเป็นการใช้เสรีภาพและเป็นการกระทำในนามประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ โดยมีเหตุผลสืบเนื่องมาจากการต่อต้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม และมาจากความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเป็นเพียงการเรียกร้องและแสดงพลังด้วยการสนับสนุนของประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงไม่มีมูลกรณีว่าผู้ถูกร้องทั้งสามได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กรณีจึงยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๖) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๓/๒๕๕๖ เรื่อง คำร้องขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง
นายสิงห์ทอง บัวชุม ผู้ร้อง กับ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ และกลุ่ม กปปส.
ผู้ถูกร้อง

กรณีผู้ร้องอ้างว่าผู้ถูกร้องมีการชุมนุมโดยมีอาวุธ กระทำการละเมิด
รัฐธรรมนูญ ปิดล้อมและยึดสถานที่ราชการปลุกระดมมวลชนเพื่อปิดถนนหลาย
เส้นทางในกรุงเทพมหานคร ยุยงส่งเสริมให้เกิดความวุ่นวาย โดยเฉพาะในวันที่
๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ มีการปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร การชุมนุมดังกล่าวผิดกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมหลายคดี คดีระเบิด
คดีบุกรุกสถานที่ราชการ นอกจากนี้ผู้ถูกร้องที่ขึ้นเวทีปราศรัยยังได้กระทำการ
ละเมิดพระราชอำนาจตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๓
มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๓๖๕ และได้กระทำความผิดกฎหมาย
เลือกตั้ง มาตรา ๕๓ (๕) มีการปราศรัยด้วยข้อความอันเป็นเท็จ โดยปัจจุบันได้มี
พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว แต่ผู้ถูกร้องก็ยังมีได้ยุดิ
การชุมนุม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ (๑) (๒)
ฐานเป็นกบฏ และศาลอาญาได้มีหมายจับผู้ถูกร้องแล้ว และกรณีที่ผู้ถูกร้อง
ได้จัดตั้งคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็น
ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) โดยจะ
ปฏิบัติประชาชนขับไล่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีข้อเสนอให้รักษาการ
นายกรัฐมนตรีลาออกและขอนายกรัฐมนตรีพระราชทานที่มาจากคนกลาง
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๗ พร้อมจัดตั้งสภาประชาชนมาเป็น
สภานิติบัญญัติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับเมื่อมีการยุบสภาแล้ว
ต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในหกสิบวันนับแต่วันยุบสภา
ผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญจึงเห็นควรให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย
ได้เป็นผู้ตัดสินใจตามหลักประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง การขึ้นของผู้ถูกร้อง
จึงเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ ขัดขวางการเลือกตั้ง ทำลายประชาธิปไตย ทำลาย
พรรคการเมือง เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ศาลเห็นว่า การชุมนุมตามคำร้องเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอันมีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติ นิรโทษกรรมแก่ผู้ ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เรื่อง แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และคัดค้านการปฏิเสศไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเรียกร้องและแสดงพลังด้วยการสนับสนุนของประชาชนจำนวนมาก เป็นสิทธิของบุคคลในฐานะพลเมืองที่จะพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ ประกอบกับการชุมนุมของผู้ถูกร้องนั้นเป็นการแสดงออกเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง อันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง สำหรับข้อกล่าวอ้างที่ว่ากรณีมีการกระทำความผิดทางอาญานั้น เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ส่วนกรณีการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้กร้องเป็นไปเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ ศาลเห็นว่า การกระทำตามข้อกล่าวอ้าง เป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้รักษาการนายกรัฐมนตรีลาออก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปฏิรูปแก้ไขปัญหาของประเทศก่อนเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง เป็นเพียงการแสดงออกเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองของกลุ่ม กปปส. อันมีมูลเหตุมาจากความไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งแล้ว การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้อง จึงมิได้มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๗) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง นายพีรพงษ์ สังข์ทอง กับคณะ รวม ๖ คน ผู้ร้อง กับ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ รวม ๔๐ คน ผู้ถูกร้อง

กรณีผู้ร้องทั้งหกเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย และเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๑ ถึงที่ ๖ จังหวัดสุราษฎร์ธานี กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓๙ เป็นผู้เข้าร่วมชุมนุมในทางการเมืองโดยใช้ชื่อกลุ่มต่างๆ ประกอบกันขึ้นเพื่อชุมนุมทางการเมือง โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ประกาศจะนำผู้ชุมนุมไปปิดล้อมบริเวณสถานที่รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ จนถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๗ กลุ่มแกนนำผู้ชุมนุม กปปส. จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้นำผู้ชุมนุมทำการปิดสถานที่รับสมัครผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๑ ถึงที่ ๖ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ณ ที่ทำการรับสมัครของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่สนามกีฬากลาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี (อิมเนเซียม) ตำบลมะขามเตี้ย อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี จนเมื่อสิ้นสุดการรับสมัครการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งทั้งหกเขตดังกล่าวไม่สามารถเปิดทำการรับสมัครผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ ซึ่งถือเป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ร้องทั้งหกเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดเป็นการแสดงเจตนาเพื่อขัดขวางห่วงหวนเหนียวมิให้เกิดการเลือกตั้งตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ และจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เพื่อจะจัดตั้งสภาประชาชนและรัฐบาลใหม่ เป็นการกระทำที่มีได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ศาลเห็นว่า การชุมนุมของผู้ถูกร้องทั้งหมดตามที่ผู้ร้องทั้งหกกล่าวอ้างนั้น เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเห็นทางการเมือง ส่วนที่มีการกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องทั้งหมดรวมทั้งกลุ่มผู้ชุมนุมมีพฤติกรรมกระทำผิดกฎหมายโดยการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องทั้งหกนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ประกอบกับขณะนี้คณะรัฐมนตรีก็ได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่แล้ว ส่วนที่ผู้ร้องทั้งหกกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องทั้งหมดประกอบกับกลุ่มผู้เข้าร่วมชุมนุมในทางการเมืองได้ประกาศเป็นที่เปิดเผยต่อประชาชนทั่วไปว่า จะต่อต้านเพื่อมิให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ โดยขอให้ นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง เพื่อจะให้มีการแต่งตั้งสภาประชาชน นั้น ศาลเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดและผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นเพียงการแสดงเจตนาภยันตรายต่อรัฐบาลโดยเรียกร้องและมุ่งหวังที่จะให้รัฐบาลลาออกเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปและแก้ไขปัญหาของประเทศก่อน หลังจากนั้นจึงจัดให้มีการเลือกตั้ง จึงไม่มีมูลกรณีเข้าลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๘) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๗ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง นายรณภพ วัตตะตสิงห์ กับคณะ รวม ๘ คน ผู้ร้อง กับ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ รวม ๔๐ คน ผู้ถูกร้อง

กรณีผู้ร้องทั้งแปดเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทย และเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๑ ถึงที่ ๘ จังหวัดสงขลา กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๓๙ เป็นผู้เข้าร่วมชุมนุมในทางการเมืองโดยใช้ชื่อกลุ่มต่างๆ

ประกอบกันขึ้นเพื่อชุมนุมทางการเมือง โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ประกาศจะนำผู้ชุมนุมไปปิดล้อมบริเวณสถานที่รับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ จนถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๗ กลุ่มแกนนำผู้ชุมนุม กปปส. จังหวัดสงขลา ได้นำผู้ชุมนุมทำการปิดสถานที่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๑ ถึงที่ ๘ จังหวัดสงขลา ณ ที่ทำการรับสมัครของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สนามกีฬาติณสูลานนท์ ตำบลบ่อยาง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา จนเมื่อสิ้นสุดการรับสมัครการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งทั้งแปดเขตดังกล่าวไม่สามารถเปิดทำการรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ ซึ่งถือเป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ร้องทั้งแปดเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดเป็นการแสดงเจตนาเพื่อขัดขวางหวังเหนี่ยว มิให้เกิดการเลือกตั้งตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ และจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เพื่อจะจัดตั้งสภาประชาชนและรัฐบาลใหม่ เป็นการกระทำที่มีได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ศาลเห็นว่า การชุมนุมของผู้ถูกร้องทั้งหมดตามที่ผู้ร้องทั้งแปดกล่าวอ้างนั้น เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง ส่วนที่มีการกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องทั้งหมดรวมทั้งกลุ่มผู้ชุมนุมมีพฤติกรรมการกระทำผิดกฎหมายโดยการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องทั้งแปดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ประกอบกับขณะนี้คณะรัฐมนตรีก็ได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอำนาจ

หน้าที่แล้ว ส่วนที่ผู้ร้องทั้งแปดกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องทั้งหมดประกอบกับกลุ่มผู้เข้าร่วมชุมนุมในทางการเมืองได้ประกาศเป็นที่เปิดเผยต่อประชาชนทั่วไปว่าจะต่อต้านเพื่อมิให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ โดยขอให้ นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง เพื่อจะให้มีการแต่งตั้งสภาประชาชน นั้น ศาลเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดและผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นเพียงการ แสดงเจตนารมณ์ต่อรัฐบาลโดยเรียกร้องและมุ่งหวังที่จะให้รัฐบาลลาออกเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปและแก้ไขปัญหาของประเทศก่อน หลังจากนั้นจึงจัดให้มีการเลือกตั้ง จึงไม่มีมูลกรณีเข้าลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๙) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๗ เรื่อง คำร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง นายอรรถพล รักษ์วงศ์ ผู้ร้อง กับ คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) โดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ รวม ๓๗ คน ผู้ถูกร้อง

กรณีผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องได้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อการชุมนุมต่อต้านโดยสันติวิธีและเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ โดยจัดตั้งสภาประชาชนที่สามารถแต่งตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๗ และออกคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีลาออกจากการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งให้คณะรัฐมนตรีหยุดปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ยังได้ชุมนุมบริเวณเส้นทางจราจรและปิดล้อมสถานที่ราชการ เพื่อให้บรรลุผลดังกล่าว ผู้ร้องเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้ บังคับ ขู่เข็ญ ง่ายวาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด อันเป็นการกระทำความผิด

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๔ และเป็นการชุมนุมที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๗๑ และหากเกิดกรณีที่มีผู้หนึ่ง ผู้ใดกระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิได้ หรือขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าไปยัง สถานที่ลงคะแนนเลือกตั้งเพราะผู้หนึ่งเชื่อและศรัทธาย่อมเป็นการสุ่มเสี่ยง ที่ผู้ถูกร้องจะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังอาจเป็นการละเมิดสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของผู้มีหน้าที่ไปเลือกตั้ง ก็ได้ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกร้องและผู้ร่วม ชุมนุมเลิกใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการชุมนุมต่อต้านโดยสันติวิธีดังกล่าว

ศาลเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาประเทศก่อนเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง ประกอบกับข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏมูลกรณีที่เป็นการใช้สิทธิและ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กรณี จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้ พิจารณาวินิจฉัย

(๑๐) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๗ เรื่อง คำร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง นายสิงห์ทอง บัวชุม ผู้ร้อง กับ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ กลุ่ม กปปส. และ กลุ่ม คปท. ผู้ถูกร้อง

กรณีผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องกระทำความผิดตามกฎหมายตั้งแต่ เดือนธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๗ โดยมีการปลุกกระดมมวลชน ปิดถนนหลายสายในกรุงเทพมหานคร สร้างความเดือดร้อนรำคาญ การจราจร ติดขัด ปิดล้อมบุกยึดสถานที่ราชการหลายแห่ง ปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีลักษณะเป็นการขัดขวางการเลือกตั้งโดยไม่ให้ผู้สมัคร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในภาคใต้ ๘ จังหวัด สมัครรับเลือกตั้งได้ใน ๒๘ เขตเลือกตั้ง ทำให้ไม่มีผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและขาดกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ตลอดจนใช้สถานที่ราชการไม่ได้ ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ และกีดกันคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตให้ลาออกจากการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้หลายหน่วยเลือกตั้งขาดมาเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งไม่ได้ ขัดขวางการเลือกตั้งล่วงหน้า นอกเขตจังหวัดหลายแห่ง ขัดขวางไม่ให้เจ้าหน้าที่รับบัตรเลือกตั้งและอุปกรณ์จัดการเลือกตั้งได้ อีกทั้งได้ทำการบุกยึดสำนักงานครุสภา ตัดน้ำตัดไฟสถานที่พิมพ์บัตรเลือกตั้งหลายครั้ง มีการทำลายแท่นพิมพ์บัตรและบัตรเลือกตั้งเสียหาย ซบโล่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งที่มีประกาศการเลือกตั้งแล้ว มีการโจมตีรุนแรง และจะปฏิวัติประชาชน โดยการเสนอให้รักษาการนายกรัฐมนตรีลาออก เพื่อให้เกิดสุญญากาศ ไม่มีรัฐบาล และจะทูลเกล้าฯ ขอนายกรัฐมนตรีที่มาจากคนกลาง โดยตั้งสภาประชาชนมาเป็นสภานิติบัญญัติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เมื่อมีการยุบสภาแล้วต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในหกสิบวัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามหลักประชาธิปไตย เมื่อรัฐบาลคืนอำนาจให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศเป็นผู้ตัดสิน ต้องทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แต่ผู้ถูกร้องกลับเสนอใช้รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓ และมาตรา ๗ อันเป็นการกระทำผิดรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังมีข้อเรียกร้องเป็นขบวนการอำนาจนอกระบบ ล้มการเลือกตั้ง ทำลายพรรคการเมือง ไม่เป็นประชาธิปไตยตามที่นานาชาติสนับสนุน อีกทั้งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ผู้ถูกร้องกลับไม่ยุติการชุมนุม โดยเป็นการชุมนุมโดยมีอาวุธและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้ความรุนแรง และกระทำละเมิดรัฐธรรมนูญร้ายแรง ยุยงส่งเสริมความวุ่นวายปั่นป่วน มีความผิดข้อหาเป็นกบฏ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ ทั้งที่ศาลอาญาได้ออกหมายจับแล้ว

ให้ดำเนินคดีถึงที่สุด มีการขึ้นเวทีปราศรัยโดยกระทำการละเมิดพระราชอำนาจ และกระทำผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ (๕) ในการปราศรัยใส่ร้ายด้วยข้อความอันเป็นเท็จแก่บุคคลและพรรคการเมืองอื่น เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ศาลเห็นว่า การชุมนุมของผู้ถูกร้องตามคำร้องนั้นเป็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนอันมีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... เรื่อง แก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และคัดค้านการปฏิเสศไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเรียกร้องและแสดงพลังด้วยการสนับสนุนของประชาชนจำนวนมาก เป็นสิทธิของบุคคลในฐานะพลเมืองที่จะพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๙ ประกอบกับการชุมนุมของผู้ถูกร้องนั้นเป็นการแสดงออกเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง อันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง สำหรับข้อกล่าวอ้างที่ว่าผู้ถูกร้องมีพฤติกรรมการกระทำความผิดโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหลายมาตรานั้น เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป สำหรับประเด็นที่ว่า การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องเป็นไปเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ ศาลเห็นว่า การกระทำ

ตามข้อกล่าวอ้างเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้
รักษาการนายกรัฐมนตรีลาออก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปฏิรูปแก้ไขปัญหา
ของประเทศก่อนเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง เป็นเพียงการแสดงออกเพื่อเสนอ
แนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองของผู้ถูกร้อง ซึ่งมีมูลเหตุมาจากความไม่ไว้วางใจ
รัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งแล้ว การใช้
เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องจึงมิได้มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อล้มล้าง
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อ
ให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด คำกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงไม่มีมูลกรณีว่า
ผู้ถูกร้องได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ
โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กรณีจึงยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่ศาลจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้อง
ไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๑๑) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๗ เรื่อง คำร้องขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ระหว่าง
นายทนายนเสือนพล สุขปาน ผู้ร้อง กับนายสุเทพ เทือกสุบรรณ กับคณะ
รวม ๙ คน ผู้ถูกร้อง

กรณีผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องร่วมกันจัดให้มีการชุมนุมของ
ประชาชนตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นมา โดยจัดตั้งกลุ่มชื่อว่า
คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตย
ที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ กปปส. และได้ร่วมกับกลุ่ม
กองทัพประชาชนโค่นระบอบทักษิณ และกลุ่มเครือข่ายนักศึกษาประชาชน
ปฏิรูปประเทศไทย จัดให้มีการชุมนุมปิดเส้นทางจราจรบนถนนราชดำเนิน
บุกรุกสถานที่ราชการหลายแห่ง โดยเบื้องต้นได้ยกข้ออ้างเพื่อต้องการคัดค้าน

ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. แต่หลังจากที่วุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าวและส่งร่างกฎหมายนั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง นายกรัฐมนตรีและพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ได้แถลงยืนยันว่าจะไม่นำร่างกฎหมายนี้ขึ้นมาพิจารณาอีก ผู้ถูกร้องแทนที่จะยุติการชุมนุม กลับสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมเพื่อให้ประชาชนมาร่วมชุมนุมกับตนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อล้มล้างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีการกระทำ ดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องได้เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี และรัฐบาลถอนร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ออกไปจากรัฐสภาภายในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มิฉะนั้น จะจัดตั้งศาลประชาชนเพื่อพิจารณาคดีกับนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ทั้งที่ทราบดีว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ตกไปแล้ว

๒. ผู้ถูกร้องได้ประกาศบนเวทีปราศรัยให้บุคคลในบริษัทและหน่วยงานราชการกลางและหยุดงาน ให้หน่วยงานสถาบันการศึกษาหยุดการดำเนินการ ให้พ่อค้าและนักธุรกิจหยุดจ่ายภาษี และให้ชักธงชาติเป็นสัญลักษณ์ประท้วงทั่วประเทศ รวมทั้งให้เป่านกหวีดไล่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

๓. เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกายกยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นมา โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องได้สั่งการให้ผู้ชุมนุมไปปิดล้อมสถานที่สมัครรับเลือกตั้งที่ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย-ญี่ปุ่น) จนเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ

และบุคคลอื่นได้รับบาดเจ็บและเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิต รวมทั้งได้สั่งการให้กลุ่มผู้ชุมนุมของผู้ถูกร้องเข้าปิดล้อมสถานที่สมัครรับเลือกตั้งในหลายจังหวัดทางภาคใต้เพื่อขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้ถูกร้องยังสั่งการให้ผู้ชุมนุมไปปิดล้อมหน่วยเลือกตั้งต่างๆ ในการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๗ และการลงคะแนนเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

ศาลเห็นว่า การชุมนุมของผู้ถูกร้องเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง โดยมีเหตุผลสืบเนื่องมาจากการคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. และความไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนที่มีการกล่าวอ้างตามคำร้องว่า ผู้ถูกร้องและกลุ่มผู้ชุมนุมมีพฤติกรรมกระทำผิดกฎหมายโดยขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้ง ขัดขวางการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าและการลงคะแนนเลือกตั้งในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ รวมทั้งได้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหลายบทหลายมาตรานั้น เป็นกรณีที่ผู้มีส่วนที่รับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายข้อเท็จจริงตามคำร้องจึงยังไม่มีมูลกรณีที่ผู้ถูกร้องได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง กรณีจึงยังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัยแล้ว

จะเห็นได้ว่า คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๑ คำสั่งดังกล่าวแตกต่างจากการพิจารณารับหรือไม่รับคำร้องไว้พิจารณาในคดีทั่วไปที่ส่วนใหญ่การพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ จะเป็น การพิจารณาผู้มีสิทธิยื่นคำร้องและช่องทางการยื่นคำร้องว่าถูกต้องหรือไม่ หากถูกต้องศาลจะมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา แต่กรณีคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ นอกจากศาลจะ

พิจารณาผู้มีสิทธิยื่นคำร้องและช่องทางการยื่นคำร้องว่าถูกต้องหรือไม่แล้ว ศาลยังมีการพิจารณาไปถึงเนื้อหาของคดีอีกว่า การชุมนุมของผู้ถูกร้องทั้งหมดตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างนั้น เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองอันเนื่องมาจากการคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. และไม่วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดและผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ต่อรัฐบาลโดยเรียกร้องและมุ่งหวังที่จะให้รัฐบาลลาออกเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปและแก้ไขปัญหาของประเทศก่อน หลังจากนั้นจึงจัดให้มีการเลือกตั้ง จึงไม่มีมูลกรณีเข้าลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ส่วนที่มีการกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดรวมทั้งกลุ่มผู้ชุมนุมมีพฤติกรรมกระทำความผิดกฎหมายโดยการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งมีลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาหรือมีผลเป็นคำวินิจฉัย และมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีหรือบุคคลที่ระบุไว้ในคำร้องและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งอาจจะต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่^๘ (เดิมกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า^๙) ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นคู่กรณีหรือไม่ก็ตาม

^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ”

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์การอื่นของรัฐ”

๑.๒ ตัวอย่างคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่มีการยื่นคำร้องมาในคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีประเด็นผลผูกพันของคำสั่ง แคไหน เพียงใด มีจำนวน ๓ คำสั่ง ได้แก่

(๑) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการร้องเรียนของนายภาณุพงศ์ ชูรักษ์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

คดีนี้ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๒ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี รวม ๓๖ คน ได้เข้าเฝ้ากราบบังคมทูลเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และกล่าวถ้อยคำไม่ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๑ วรรคหนึ่ง โดยมีบางถ้อยคำที่เพิ่มขึ้นมาและมีบางถ้อยคำที่ขาดหายไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

ศาลเห็นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำทางการเมือง (Political Issue) ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์เฉพาะกับพระมหากษัตริย์อันอยู่ในความหมายของการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๑) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม ประกอบกับเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๗.๔๕ นาฬิกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้นายกรัฐมนตรี นำคณะรัฐมนตรีซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิต หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีกล่าวคำถวายสัตย์ปฏิญาณจบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำรัสเพื่อให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้น้อมนำไปเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๒

เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา นายกรัฐมนตรีพร้อมคณะรัฐมนตรีได้เข้ารับพระราชดำรัส ในโอกาสเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาททวยสัสตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ซึ่งพระราชทานเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งทรงลงพระปรมาภิไธยโดยเข้ารับ ต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์ ณ ห้องรับรอง ชั้น ๕ ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล **การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด** กรณีจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสาม และมาตรา ๔๗ (๑) ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจ ยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้อง ไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๒) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๖๓ เรื่อง ผู้ตรวจการ แผ่นดิน และนายไพบุลย์ นิตตะวัน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมี ๒ คำร้อง ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ต. ๕/๒๕๖๒)

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง กล่าวอ้างว่านายไพบุลย์ นิตตะวัน ผู้ร้องเรียน ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ กรณีที่พนักงานอัยการ สำนักงาน อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ ๔ สำนักงานอัยการสูงสุด ยื่นฟ้องตนเป็นจำเลยที่ ๑๓ กับพวก รวม ๑๔ คน ต่อศาลอาญาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๓๒/๒๕๖๑ ขอให้ ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๑ มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๒๐๙ มาตรา ๒๑๐ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๓๖๒ มาตรา ๓๖๔ และมาตรา ๓๖๕ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๑๕๒ พระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔ และพระราช กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔ สืบเนื่องมาจาก ผู้ร้องเรียนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในที่ชุมนุมของประชาชนระหว่างวันที่ ๑๘

ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เพื่อแสดงเจตนากรณีในการ
คัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการ
ชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. และไม่
ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าการกระทำ
ดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยไว้แล้วว่าเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วย
รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๖ และคำสั่ง
ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๗/๒๕๕๖ กรณีจึงไม่เป็นความผิดในข้อหาฐานเป็นกบฏ
ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ และไม่เป็นความผิดตามข้อหาอื่น
เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา
คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ และใช้ได้ในคดีทั้งปวงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสาม
สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องต่อศาลย่อมระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) ดังนั้น การฟ้องคดีของพนักงานอัยการในความผิด
ข้อหาดังกล่าวอีกจึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับไม่ได้
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่

ผู้ร้องเห็นว่าการชุมนุมของประชาชนรวมทั้งผู้ร้องเรียน ศาลรัฐธรรมนูญ
ได้วินิจฉัยแล้วว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็น
เด็ดขาดและมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ ทุกองค์กรซึ่งรวมถึงองค์กรอัยการด้วยตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่า การที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ร้องเรียน กับพวก
เฉพาะในข้อหาความผิดฐานเป็นกบฏตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓
เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ผู้ร้องเรียน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔
และมาตรา ๔๔ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ต. ๑๙/๒๕๖๒)

นายไพบูลย์ นิติตะวัน ผู้ร้อง กล่าวอ้างว่าตนได้ยื่นคำร้อง
ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ กรณีที่พนักงานอัยการ

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ ๔ สำนักงานอัยการสูงสุด ยื่นฟ้องตนเป็นจำเลยที่ ๑๓ กับพวก รวม ๑๔ คน ต่อศาลอาญาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๓๒/๒๕๖๑ ซึ่งผู้ร้อง กล่าวอ้างว่าการชุมนุมของประชาชนที่เป็นเหตุให้พนักงานอัยการนำมาฟ้องในคดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๖ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๗/๒๕๕๖ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘/๒๕๕๖ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๙/๒๕๕๖ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๑/๒๕๕๖ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๓/๒๕๕๖ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๗ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๗ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๗ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๗ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๗ รวม ๑๑ คำสั่ง อันเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ดังนั้น การที่พนักงานอัยการได้นำการกระทำเดียวกันกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยอันเป็นที่สุดเสร็จเด็ดขาดแล้วมายื่นฟ้องผู้ร้องอีก จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ และเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ เฉพาะส่วนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ร้องในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๒๐๙ มาตรา ๒๑๐ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ ว่า เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว มีผลเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ และเป็นการกระทำละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๔

ศาลเห็นว่า กรณีตามคำร้องทั้งสองเป็นกรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การกระทำของพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ ๔ สำนักงานอัยการสูงสุด เกี่ยวกับการสั่งฟ้องคดีผู้ร้องที่ ๒ ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๓๒/๒๕๖๑ ต่อศาลอาญาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามประมวลกฎหมาย

อาญา มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๒๐๙ มาตรา ๒๑๐ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๑๖ ยกเว้นความผิดอาญาฐานอื่นตามมาตรา ๓๖๒ มาตรา ๓๖๔ และมาตรา ๓๖๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๑๕๒ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๔ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ และมาตรา ๒๑๓ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๗ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๗ โดยทั้งสองคำสั่งดังกล่าวปรากฏชื่อผู้ร้องที่ ๒ เป็นผู้ถูกร้องที่ ๓๓ และศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า การชุมนุมดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง และการกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดในคดีดังกล่าว รวมทั้งกลุ่มผู้ชุมนุมมีพฤติกรรมกระทำผิดกฎหมายโดยการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลในคดีดังกล่าว นั้น เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งหมดและผู้เข้าร่วมชุมนุมเป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ต่อรัฐบาลโดยเรียกร้องและมุ่งหวังที่จะให้รัฐบาลลาออกเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปและแก้ไขปัญหาของประเทศก่อน หลังจากนั้นจึงจัดให้มีการเลือกตั้ง จึงไม่มีมูลกรณีเข้าลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเป็นแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองไว้แล้วว่า ไม่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี และผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในแต่ละเหตุการณ์ของการชุมนุม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ กรณีไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัย

ทั้งสองคดีนี้ก็ทำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีทั้งสอง

จะเห็นได้ว่า คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๖๓ ดังกล่าว เป็นการเน้นย้ำหรือยืนยันคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เคยวินิจฉัยไปแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ จำนวน ๑๑ คำสั่งดังกล่าวข้างต้น ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า “การชุมนุมของประชาชนเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. และไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้รักษาการนายกรัฐมนตรีลาออก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปฏิรูปแก้ไขปัญหาของประเทศก่อนเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง เป็นเพียงการแสดงออกเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองของผู้ถูกร้อง ซึ่งมีมูลเหตุมาจากความไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง การกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงไม่มีมูลกรณีที่ผู้ถูกร้องได้กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ” นอกจากนี้ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๖๓ ดังกล่าว ศาลยังได้วินิจฉัยเพิ่มเติมอีกว่า “คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี และผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในแต่ละเหตุการณ์ของการชุมนุม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่” อีกด้วย

(มีข้อสังเกตว่า คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๖๓ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ต่อมาเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เป็นกรณี ที่ศาลได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดี)

๑.๓ สรุปคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในคดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิก การกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙

มีประเด็นว่า จะมีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด จำนวน ๑ คำสั่ง ได้แก่

- คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๗/๒๕๖๒ เรื่อง คำร้องขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

คดีนี้ นายสนธิญา สวัสดิ์ (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่า ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๒ พรรคการเมืองฝ่ายค้านจำนวน ๗ พรรคการเมือง (ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๗) ได้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการรณรงค์ ประชุม และเสวนาอย่างต่อเนื่องเพื่อจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีการเสนอ ประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาของประเทศไทยและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตราย ต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและ ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ศาลเห็นว่า กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งเจ็ดกระทำการ รณรงค์ ประชุม และเสวนาเพื่อจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกร้องทั้งเจ็ดได้ดำเนินการหรือยุติไปแล้วก่อนที่ผู้ร้องจะได้ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใด ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อกระทำการล้มล้างการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ส่วนการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งเจ็ดจะเป็นความผิด ตามบทกฎหมายใดนั้น เป็นเรื่องซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการ ให้เป็นไปตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมต่อไป กรณีจึงไม่ต้องด้วย หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ประกอบพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๓) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับ คำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

***จะเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหา
แห่งคดีว่า มีมูลเป็นกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่
ซึ่งมีลักษณะการพิจารณาวินิจฉัยเป็นแนวเดียวกับคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ ที่กล่าวไว้ข้างต้น

๑.๔ สรุปคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในคดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพ
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒

มีประเด็นว่า จะมีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด จำนวน ๒ คำสั่ง ได้แก่

(๑) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๗/๒๕๖๒ เรื่อง ประธานสภาผู้แทน
ราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒
ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖ คน สิ้นสุดลงตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๗) ประกอบมาตรา ๑๘๕ (๑) หรือไม่

คดีนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งคำร้องของนายชัยวุฒิ
ธนาทิมานุสรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรวม ๖๑ คน เพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง กรณีเมื่อวันที่ ๒๘
กันยายน ๒๕๖๒ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ ผู้ถูกร้องที่ ๑ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
ผู้ถูกร้องที่ ๒ นายธนธร จีรังเรืองกิจ ผู้ถูกร้องที่ ๓ นายสงคราม กิจเลิศไพโรจน์
ผู้ถูกร้องที่ ๔ นายนิคม บุญวิเศษ ผู้ถูกร้องที่ ๕ และคณะ รวม ๑๒ คน ได้ร่วม
เสวนาในหัวข้อ “พลวัตแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สู่ฉบับหนึ่งรัฐธรรมนูญใหม่”
ที่จังหวัดปัตตานี ซึ่งการเสวนาดังกล่าวมีเนื้อหาบิดเบือนข้อเท็จจริง มีลักษณะ
ปลุกปั่น ยุยง ให้ประชาชนเกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องถึงขนาดจะก่อ
ความไม่สงบภายในราชอาณาจักรหรือเพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมาย
แผ่นดิน อีกทั้งยังเห็นชอบให้นางชลิตา บัณฑุงศ์ อาจารย์มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ โดยมีได้คัดค้านการกระทำ
ดังกล่าวหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อมิให้เกิดความแตกแยก จึงเป็นการดำเนินการ
อื่นใดอันเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดๆ
ที่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงฯ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๕ (๑)

ศาลเห็นว่า แม้กรณีจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒
วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๕) ก็ตาม แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญ
จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง นั้น
นอกจากพิจารณาช่องทางและกระบวนการส่งคำร้องแล้ว ยังต้องพิจารณา
เนื้อหาของคำร้องประกอบด้วยว่ามีมูลกรณีที่เป็นกรณียุติการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ
หรือไม่ด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดมาตรการตรวจสอบมูลกรณี
ตามคำร้องก่อนส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒
วรรคหนึ่ง ซึ่งแต่ละสภาอาจกำหนดกลไกให้มีการกลั่นกรองมูลกรณีตามคำร้อง
โดยความเห็นชอบของสภาแห่งนั้นก่อนที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่เมื่อ
สภายังไม่มีกลไกดังกล่าวจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องทำหน้าที่กลั่นกรอง
มูลกรณีตามคำร้องก่อนที่จะมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ เพื่อให้
ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกร้องไว้ชั้นหนึ่งก่อนด้วย เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า
เป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๕ ไปร้องทุกข์กล่าวโทษเป็นคดีอาญาต่อแม่ทัพภาคที่
๔ และพลตรี บุรินทร์ ทองประไพ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้สิทธิตามปกติของกฎหมาย
ตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่วนกรณีของผู้ถูกร้องที่ ๖ ก็เป็นเพียงการ
แถลงข่าวให้สื่อมวลชนทราบถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการกฤษฎีกา
การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยที่ยังมิได้มีการ
ดำเนินการอื่นใดอันเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
กระทำการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์
ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงาน
ในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องทั้งหกคนสิ้นสุดลง
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๗) ประกอบมาตรา ๑๘๕ (๑) ศาลจึงมีคำสั่ง
ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

*****จะเห็นได้ว่า คำสั่งดังกล่าวศาลได้พิจารณาวินิจฉัยไปในเนื้อหาของคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๕ (๑) ด้วย ว่ากรณียังมีได้มีการดำเนินการอื่นใดอันเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงฯ แต่อย่างไร ซึ่งก็มีลักษณะทำนองเดียวกับคดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ หรือตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘**

(๒) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๘/๒๕๖๓ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๗) ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม หรือไม่

คดีนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๗) ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม เนื่องจากนางอริสรา พรหมเผ่า ภริยาของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นในบริษัท ตลาดคลองเตย (๒๕๕๑) จำกัด จึงเป็นกรณีที่ภริยาของผู้ถูกร้องเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๑ (๗)

ศาลเห็นว่า ภริยาของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นในบริษัท ตลาดคลองเตย (๒๕๕๑) จำกัด และบริษัทฯ ทำสัญญาเช่าพื้นที่กับการท่าเรือแห่งประเทศไทย เพื่อลงทุนบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ตลาดและส่วนประกอบของตลาด ซึ่งเอกชนรายอื่นก็สามารถประกอบกิจการตลาดในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงได้ จึงไม่มีลักษณะของการผูกขาดตัดตอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีไม่มีการกระทำอันมีลักษณะเป็นการต้องห้าม

**ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม มูลกรณีไม่ต้องด้วยเหตุ
ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๑ (๓) ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย**

***จะเห็นได้ว่า คำสั่งดังกล่าวศาลได้พิจารณาวินิจฉัยไปในเนื้อหา
ของคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ (๒) เช่นเดียวกับคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่
๖๗/๒๕๖๒ ว่า กรณีดังกล่าวยังไม่ถือว่าเป็นลักษณะการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท
ที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะ
เป็นการผูกขาดตัดตอนเป็นการกระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔
วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม แต่อย่างไรก็ตาม ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับคดีเกี่ยวกับการ
ร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ หรือตาม
รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘

**๑.๕ สรุปคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา
๑๔๘**

มีประเด็นว่า จะมีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด จำนวน ๒ คำสั่ง ได้แก่

(๑) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๓ เรื่อง ประธานสภาผู้แทน
ราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๗๗ คน ขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลเห็นว่า กรณีที่พลตำรวจเอก เสรีพิศุทธ์ เตมียเวส สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร และคณะ จำนวน ๗๗ คน เสนอความเห็นต่อประธานสภา
ผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้น
โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อตรวจสอบคำร้องและเอกสาร
ประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นประเด็น
เดียวกันกับเรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓ ซึ่งมีลายมือชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ผู้เสนอความเห็นซ้ำกับเรื่องดังกล่าว จำนวน ๓๐ คน จึงทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอความเห็นตามคำร้องนี้มีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (จำนวน ๗๕ คน) กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

จะเห็นว่า คดีนี้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะองค์ประกอบของหลักเกณฑ์วิธีการหรือเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาของคดีว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตรารุ้ขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๒) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๖๓ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๗๘ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตรารุ้ขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลเห็นว่า กรณีที่นางสาวธนากร โสมทองแดง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรวม ๘๐ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตรารุ้ขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอความเห็นแล้วปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๘๐ คน ที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นมานั้น เป็นรายชื่อที่ซ้ำกับรายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอความเห็นในเรื่องเดียวกันกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับพิจารณาวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๓ และเรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๖๓ จำนวน ๒ คน จึงเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็น จำนวน ๗๘ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องนี้ปรากฏว่าเหตุแห่งคำร้องเป็นเหตุเดียวกันกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒-๓/๒๕๖๓ ไปแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยอีก ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

จะเห็นว่า คดีนี้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะองค์ประกอบของหลักเกณฑ์วิธีการหรือเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาของคดีว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่นเดียวกับกรณีของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๓ และศาลได้วินิจฉัยเพิ่มเติมว่า เหตุแห่งคำร้องเป็นเหตุเดียวกันกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒-๓/๒๕๖๓ ไปแล้ว

๑.๖ สรุปคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในคดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

มีประเด็นว่า จะมีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด จำนวน ๔ คำสั่ง ได้แก่

(๑) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๑ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลเห็นว่า เป็นกรณีและผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีหน้าที่และอำนาจของกรรมการการเลือกตั้งในการระงับยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง หรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ รวมถึงการใช้อำนาจจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่

และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แตกต่างกัน ทำให้อำนาจของกรรมการการเลือกตั้งในการระงับ ยับยั้งฯ ดังกล่าวถูกจำกัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่มีมูลกรณี queแสดงให้เห็นว่าผู้ร้องจะปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าว จึงยังถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้น กรณีจึงเป็นเพียงข้อสงสัย ข้อหาหรือ หรือการคาดการณ์ว่าอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวขึ้น คำร้องนี้จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๒) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๑ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม หรือไม่ และกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรือไม่

คดีนี้ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นใช้บังคับ โดยมาตรา ๙๑ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป (๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับ

บัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป” และมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้” จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กรณีจึงมีความชัดเจนในประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานำหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยคดีนี้ อีกต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ ศาลจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี

(๓) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๖๒ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)

ศาลเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระ โดยต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้ว กรณีตามคำร้องที่ผู้ร้องจะคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ กระทำได้อหรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ หรือไม่ นั้น กรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ ซึ่งต้องกระทำ
หลังจากมีการประกาศผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแล้ว และข้อเท็จจริง
ตามคำร้องยังไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ใช้หน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและ
กฎหมายบัญญัติ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ
ของผู้ร้องเกิดขึ้นแล้ว คำร้องนี้จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา
๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี
พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้
พิจารณาวินิจฉัยได้

(๔) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๓ เรื่อง คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลเห็นว่า ผู้ร้องจะใช้หน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัย
ชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตได้จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริต
ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นความผิดมูลฐานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้
เสียก่อน หากมีความผิดที่เกี่ยวข้องอื่นกับความผิดมูลฐานดังกล่าวผู้ร้องจึงจะมี
หน้าที่และอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยอันเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้ ...
ประกอบกับประเด็นปัญหาที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาดังกล่าว
มีประเด็นปัญหาเป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยพิจารณา
วินิจฉัยแล้วในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๑ กรณีของผู้ร้องในคำร้องนี้
จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา
๗ (๒) และมาตรา ๔๔ ได้อีก ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

***จะเห็นได้ว่า คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยหรือจำหน่ายคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) มีลักษณะ เป็นการพิจารณาวินิจฉัยตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับหน้าที่และ อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหา แห่งคดี โดยเฉพาะคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๓

๑.๗ สรุปคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๒

มีประเด็นว่า จะมีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด จำนวน ๙ คำสั่ง ได้แก่

(๑) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๐ เรื่อง พระราชบัญญัติการค้ำ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ หรือไม่

คดีนี้ ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๒ (นายยอดพงศ์ สุธรรม) ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๖๕๔/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๒๔๑๔/๒๕๕๙ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕

ศาลเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจะต้องมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่ง กฎหมายนั้นบังคับแก่คดีในขณะยื่นคำร้อง ต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดี ได้มีการยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ ซึ่งได้ตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายขึ้นใหม่ โดยมีได้ คงหลักการเดิมของประเด็นข้อโต้แย้งตามคำร้องนี้ ดังนั้น **บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่จำเลยที่ ๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ถูกยกเลิกไปแล้วและไม่มี ผลใช้บังคับอีกต่อไป** จึงไม่เป็นประโยชน์แก่คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย

ในประเด็นตามคำร้องนี้อีกต่อไป กรณีต้องด้วยข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย
วิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๓ พรรคหนึ่ง

**(๒) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๕/๒๕๖๐ เรื่อง พระราชบัญญัติ
ยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
หรือไม่**

คดีนี้ ศาลจังหวัดพิษณุโลกส่งคำโต้แย้งของจำเลย (สืบตำรวจเอก
กรณิศร์ โมลา) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๗๗/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๒๕๔/
๒๕๔๙ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดพิษณุโลกและ
ศาลอุทธรณ์ภาค ๖ มีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้ว ประกอบกับกรณีที่นักโทษ
ชายซึ่งเป็นจำเลยในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๕๔/๒๕๔๙ ยื่นคำร้องขอปรับ
บทกฎหมายเป็นคุณ ศาลจังหวัดพิษณุโลกก็ได้ส่งยกคำร้องขอให้วินิจฉัยคดีใหม่
แล้ว จึงไม่มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดพิษณุโลกในอันที่จะ
นำพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ มาใช้
บังคับแก่คดีนี้อีกต่อไป กรณีตามคำร้องดังกล่าวจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๑) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้
พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ สำหรับกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิในการ
ยื่นคำร้องโดยการให้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๓๑ (๑) ไว้อีก
ช่องทางหนึ่งแล้ว ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

**(๓) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๖๑ เรื่อง พระราชบัญญัติ
ยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔
มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๒๗๙
วรรคสอง หรือไม่**

คดีนี้ ศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (นายหวนหรือ หวลหรือสงวนหรือสวน อื่นคำแก้ว) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๓๕๔/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๘๒๔/๒๕๔๘ ซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาศาลจังหวัดลำปาง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลเห็นว่า กรณีตามคำร้องศาลจังหวัดลำปางได้พิพากษาว่าจำเลยทั้งสองมีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง (เดิม) มาตรา ๖๖ วรรคสอง (เดิม) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ ลงโทษประหารชีวิต จำเลยทั้งสองให้การรับสารภาพในชั้นจับกุมและให้การในชั้นพิจารณาเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาอยู่บ้าง มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษหนึ่งในสาม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ ประกอบมาตรา ๕๒ (๑) คงจำคุกตลอดชีวิตซึ่งโจทก์และจำเลยทั้งสองไม่อุทธรณ์ ศาลชั้นต้นส่งสำนวนไปยังศาลอุทธรณ์ภาค ๕ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๔๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ศาลชั้นต้นมีหน้าที่ต้องส่งสำนวนคดีที่พิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต ไปยังศาลอุทธรณ์ในเมื่อไม่มีการอุทธรณ์ คำพิพากษานั้น และคำพิพากษาเช่นนี้จะยังไม่ถึงที่สุด เว้นแต่ศาลอุทธรณ์จะได้พิพากษายืน” และศาลอุทธรณ์ภาค ๕ พิพากษายืน **คดีนี้จึงถึงที่สุดแล้ว โดยผลของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๔๕ วรรคสอง อีกทั้งไม่มีข้อเท็จจริงว่านักโทษเด็ดขาดชายหวนหรือหวลหรือสงวนหรือสวน อื่นคำแก้ว ได้ยื่นคำร้องอื่นใด นอกจากคำร้องขอให้ศาลจังหวัดลำปางส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ จึงเป็นกรณีที่ไม่มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดลำปางในอันที่จะนำพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาใช้บังคับแก่คดีนี้อีกต่อไป** จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องโดยการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๓๑ (๑) ไว้อีกช่องทางหนึ่งแล้ว ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๔) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๗/๒๕๖๑ เรื่อง พระราชบัญญัติ
ศุลกากร พุทธศักราช ๒๕๖๙ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๐
พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๙) พุทธศักราช ๒๕๘๒ มาตรา ๑๖
พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๒๕๓ และ
พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา
๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙
และมาตรา ๗๗ หรือไม่

คดีนี้ ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ถึง ที่ ๔ (บริษัท เจ็ทไทย
พลาสติก อินดัสตรีส์ จำกัด กับพวกรวม ๔ คน) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่
อ. ๔๕๒๑/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ อ. ๑๑๙/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลเห็นว่า หลักเกณฑ์การส่งคำโต้แย้งของคู่ความต่อศาลรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า
บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น **ศาลที่มีอำนาจส่ง**
คำโต้แย้งของคู่ความดังกล่าวต้องเป็นศาลที่จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ซึ่งคู่ความโต้แย้งบังคับแก่คดี เมื่อข้อเท็จจริงตามหนังสือสำนักงานศาลยุติธรรม
และเอกสารประกอบที่ส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสี่ตามคำสั่งของศาลอาญาเพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย **ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คดีของจำเลยทั้งสี่อยู่ใน**
ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ดังนั้น ศาลอาญามีใช่ศาลที่จะใช้บทบัญญัติ
แห่งกฎหมายที่จำเลยทั้งสี่โต้แย้งบังคับแก่คดี กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้
ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๕) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๘/๒๕๖๑ เรื่อง คำสั่งหัวหน้า
คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อย
และความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ ข้อ ๑๒
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ หรือไม่

คดีนี้ ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสี่ (นายสุธี วัฒนอมศักดิ์
ที่ ๑๕ นายบริบูรณ์ เกียงวรังกูร ที่ ๑๖ นายวิรุฬห์ นันทภูษิตานนท์ ที่ ๑๙ และ

นางปัญญารัตน์ นันทภูษิตานนท์ ที่ ๒๐) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น **บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจะต้องมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า **ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๒๒/๒๕๖๑** เรื่อง การให้ประชาชนและพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑ โดยความในข้อ ๑ “ให้ยกเลิก (๗) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ เฉพาะในข้อ ๑๒” **อันมีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสี่ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว** กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ อีกต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดี

(๖) **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๒ เรื่อง พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๗ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๓๗ หรือไม่**

คดีนี้ ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายนพพันธ์ หวลประไพ) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ. ๒๒/๒๕๖๐ และคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๒๓/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยว่า **บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจะต้องมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลฎีกาจะใช้บังคับแก้คดี

ในขณะที่จำเลยยื่นคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดีได้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ และบัญญัติขึ้นใหม่ว่า “ ...ไม่ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็นไม้หวงห้าม ... ” โดยไม่มีการคงหลักการเดิมของประเด็นที่โต้แย้ง ส่งผลให้การกระทำตามมาตรา ๑๑ ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่อีกต่อไป ดังนั้น **เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ถูกยกเลิกไปแล้วและไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป จึงไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยคดีนี้ ขอบที่จะจำหน่ายคดีไป** ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดี

(๗) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖/๒๕๖๒ เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๔ และมาตรา ๕ หรือไม่

คดีนี้ ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๑ (นายธาริต เพ็งดิษฐ์) และผู้คัดค้านที่ ๕ (นางวราชมล เพ็งดิษฐ์) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปช.๑/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ปช.๑/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลเห็นว่า หลักเกณฑ์การส่งคำโต้แย้งของคู่ความต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น **ศาลที่จะมีอำนาจส่งคำโต้แย้งของคู่ความดังกล่าวต้องเป็นศาลที่จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นบังคับแก่คดี** แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้คัดค้านทั้งสองโต้แย้งแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดภาระการพิสูจน์ในคดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งในกรณีตาม

คำร้องนี้ศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้คัดค้านทั้งสองตกเป็นของแผ่นดินไปแล้ว และคดีอยู่ในระหว่างการอุทธรณ์ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้คัดค้านทั้งสองโต้แย้งดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลแพ่งจะใช้บังคับแก่คดี กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

(๘) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒-๓๓/๒๕๖๓ เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๕ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) หรือไม่

คดีนี้ศาลแรงงานภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นางกัลยาณี เรื่องฤทธิ์) ในคดีหมายเลขดำ ที่ ร.๖๐/๒๕๖๓ (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๖๓) และกรณีศาลแรงงานภาค ๖ ส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายธวัชชัย รอดแก้ว) ในคดีหมายเลขดำที่ รง.๖๙/๒๕๖๓ ๒๕๖๓ (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๖๓) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลเห็นว่า **รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๑๖ ว่าด้วย การปฏิรูปประเทศ** ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการบรรลุเป้าหมายให้สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ มีลักษณะเป็นบทบัญญัติอันเป็นหลักการทั่วไปของบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มิได้เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และมิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ จึงไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๕ วรรคสาม จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) ได้ คำโต้แย้งของโจทก์ดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย ถือเป็นคำโต้แย้งที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

***จะเห็นว่า ทั้งสองคำสั่งดังกล่าวจะแตกต่างจากคำสั่งอื่นที่ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยพิจารณาเฉพาะเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่งเท่านั้น แต่กรณีนี้ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยในทางเนื้อหาของคดีถือว่า การโต้แย้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่อยู่ในหมวดอื่น ที่มีใช้หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ จึงเป็นคำโต้แย้งที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง

๑.๘ สรุปคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

มีประเด็นว่า จะมีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด จำนวน ๑ คำสั่ง ได้แก่

- คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๖๒ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๖๙ (๑) (ข) และ (ค) หรือไม่

ศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๖๙ (๑) (ข) และ (ค) ซึ่งคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญเป็นเพียงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองเสนอรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ เท่านั้น มิใช่เป็นการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

บทสรุป

จากการวิเคราะห์คำสั่งทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น พบว่า คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยมี ๒ ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

๑. คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ซึ่งเป็นการพิจารณานอกเหนือจากช่องทางหรือหลักเกณฑ์วิธีการหรือเงื่อนไขในการรับคำร้อง ได้แก่

๑.๑ คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ หรือตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ เดิม เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๗/๒๕๖๒ ศาลได้วินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องกระทำการรณรงค์ ประชุม และเสวนาเพื่อจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกร้องทั้งเจ็ดได้ดำเนินการหรือยุติไปแล้ว ก่อนที่ผู้ร้องจะได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงมูลกรณีในคดีดังกล่าวเป็นต้น

๑.๒ คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๗/๒๕๖๒ คำสั่งดังกล่าวศาลได้พิจารณาวินิจฉัยไปในเนื้อหาของคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๕ (๑) ด้วย ว่ากรณียังมิได้มีการดำเนินการอื่นใดอันเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงฯ แต่อย่างใด ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับคดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ หรือ **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๘/๒๕๖๓** ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยไปในเนื้อหาของคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ (๒) เช่นเดียวกับคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๗/๒๕๖๒ ว่า กรณีดังกล่าวยังไม่ถือว่ามัลักษณะการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอนเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม แต่อย่างไรก็ดี เป็นต้น

๑.๓ คดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ เช่น **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒** กรณีการถวายสัตย์ปฏิญาณของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ซึ่งศาลเห็นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำทางการเมือง (Political Issue) ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์เฉพาะกับพระมหากษัตริย์ อันอยู่ในความหมายของการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๑) และการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด หรือ**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๖๓** ศาลได้พิจารณาถึงคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เคยวินิจฉัยไปแล้วตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ จำนวน ๑๑ คำสั่ง ว่า “การชุมนุมของประชาชนเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองเพื่อแสดงเจตนากรณีในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. และไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง และศาลยังได้วินิจฉัยเพิ่มเติมอีกว่า “คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี และผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือบุคคล

ที่เกี่ยวข้องในแต่ละเหตุการณ์ของการชุมนุม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่” ซึ่งเป็นคดีที่ศาลได้มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว และคำสั่งทั้งสองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งที่ศาลไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลพิจารณาเฉพาะช่องทางหรือเงื่อนไข ในการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ โดยทั่วไป ถือว่ายังไม่มีลักษณะ เป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีแต่อย่างใด

๑.๔ คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๑ นอกจากการพิจารณาผู้มีสิทธิยื่นคำร้องแล้ว ศาลยังได้พิจารณาไปถึงว่า กรณียังไม่มีมูลกรณีที่แสดงให้เห็นว่าผู้ร้องจะปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าว จึงยังถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น กรณีจึงเป็นเพียงข้อสงสัย ข้อหารือ หรือการคาดการณ์ว่า อาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวขึ้น หรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๖๒ ศาลวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องที่ผู้ร้องจะคำนวณหาจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ กระทำ ได้หรือไม่และการดำเนินการดังกล่าวจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ หรือไม่นั้น กรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๑ และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ ซึ่งต้องกระทำหลังจากมีการประกาศผลการเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตแล้ว และข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ใช้หน้าที่ และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่ามีปัญหา เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องเกิดขึ้นแล้ว หรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๑/๒๕๖๓ ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ร้องจะใช้หน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัย

ข้อมูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นความผิดมูลฐานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสียก่อน หากมีความผิดที่เกี่ยวข้องอื่นกับความผิดมูลฐานดังกล่าวผู้ร้องจึงจะมีหน้าที่และอำนาจข้อมูลความผิดทางวินัยอันเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้ ... ประกอบกับประเด็นปัญหาที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาดังกล่าวมีประเด็นปัญหาเป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยพิจารณาวินิจฉัยแล้วในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๑ ซึ่งมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีเป็นต้น

๑.๕ คดีที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๒ เช่น **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒-๓๓/๒๕๖๓** เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๕ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) หรือไม่ ซึ่งทั้งสองคำสั่งดังกล่าวศาลได้วินิจฉัยแตกต่างจากคำสั่งอื่นที่ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยพิจารณาเฉพาะเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่งเท่านั้น แต่กรณีนี้ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยในทางเนื้อหาของคดีต่อว่า การโต้แย้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่อยู่ในหมวดอื่น ที่มีใช้หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรานี้ได้ จึงเป็นคำโต้แย้งที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง เป็นต้น

๑.๖ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เช่น **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๖๒** กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่า คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๖๙ (๑) (ข) และ (ค) หรือไม่ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญเป็นเพียง การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองเสนอรายชื่อสมาชิก วุฒิสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ เท่านั้น มิใช่เป็นการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงไม่เป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ซึ่งมีลักษณะ การวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีหรือเนื้อหาของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับ ดังกล่าว นอกเหนือจากการพิจารณาช่องทางหรือผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล เป็นต้น

๒. คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ยังมิได้เป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหา แห่งคดี เป็นกรณีที่ศาลพิจารณาเฉพาะช่องทางหรือผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยในวัตถุแห่งคดี เช่น ยังไม่ได้พิจารณา ในเนื้อหาว่า ร่างกฎหมายหรือกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือยังไม่ได้พิจารณาการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้หรือไม่ หรือยังไม่ได้พิจารณาว่า การกระทำ ของสมาชิกวุฒิสภาได้มีการดำเนินการอื่นใดอันเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือ แทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองหรือไม่ ที่จะจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้นั้นสิ้นสุดลง หรือยังไม่ได้พิจารณาว่า มีลักษณะ การเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนเป็นการกระทำต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น ทั้งหากศาลพิจารณาในเนื้อหาคดีในประเด็น ดังกล่าว เห็นว่า เป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีหรือวัตถุแห่งคดีแล้ว เมื่อผู้มีสิทธิยื่นคำร้องมีการยื่นคำร้องมาถูกต้องตามช่องทางที่กำหนดไว้ เห็นควรที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อมีคำวินิจฉัยในประเด็น ดังกล่าวต่อไป เพื่อไม่ให้มีประเด็นปัญหาว่า คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพัน แค่นั้นเพียงใด

๓. ประเด็นการสัมมนาทางวิชาการ

“สถานะของผลผูกพันของคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งไม่รับคำร้อง
ไว้พิจารณาวินิจฉัย มีผลผูกพันแค่ไหน เพียงใด” ในคดีดังต่อไปนี้

ที่	ประเภทคดีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐
๑	คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙
๒	คดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓
๓	คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒
๔	คดีที่ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘
๕	คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)
๖	คดีที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๒
๗	คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)
๘	คดีอื่นๆ

หัวข้อสัมมนาทางวิชาการ
โครงการสัมมนาประเด็นระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำ
คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๒
ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓
หัวข้อที่ ๒ “สถานะของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมวด ๖
แนวนโยบายแห่งรัฐ”

ความสำคัญของประเด็น

แนวนโยบายแห่งรัฐ (the Directive principles of state policy) ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ หมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๕๔-๗๒ โดยในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ระบุว่า “...กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการ...” ทั้งนี้ มาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติให้ บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มีไว้เพื่อเป็น “แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ค.ศ. ๑๙๓๗ (Constitution of Ireland) ที่มุ่งหมายให้แนวนโยบายแห่งรัฐ (Directive principles of social policy) เป็น “คำแนะนำทั่วไป” (General guidance) สำหรับการตรากฎหมายและมีสภาพบังคับทางการเมืองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กรณีที่ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Oireachtas) อันได้แก่ รัฐสภาและประธานาธิบดี^๑ ไม่ตรากฎหมายตามแนวนโยบายดังกล่าว ก็ไม่ถือว่ามิสภาพบังคับทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องแก่ประชาชนได้

^๑ รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Parliament) ถือเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือ Oireachtas นอกจากนี้ ยังประกอบด้วย ประธานาธิบดี และสภาทั้งสองอันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative: Dáil Éireann) และวุฒิสภา (Senate: Seanad Éireann) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐให้เป็นของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น และองค์กรอื่นของรัฐไม่มีอำนาจดังกล่าว. โปรดดู Government of Ireland. (2018). Constitution of Ireland. Retrieved from <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en#part14>

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐได้ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นหมวดเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ รวม ๙ ฉบับ ดังนี้^๖

(๑) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๒ หมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๕๔-๗๒ รวม ๑๙ มาตรา

(๒) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ หมวด ๓ ตั้งแต่มาตรา ๓๘-๔๔ รวม ๗ มาตรา

(๓) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ หมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๕๓-๗๐ รวม ๑๘ มาตรา

(๔) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ หมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๖๒-๙๔ รวม ๓๓ มาตรา

(๕) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ หมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๕๓-๗๔ รวม ๒๐ มาตรา

(๖) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ หมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๕๙-๘๔ รวม ๒๖ มาตรา

(๗) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ หมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๗๑-๘๙ รวม ๑๙ มาตรา

(๘) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๗๕-๘๗ รวม ๑๓ มาตรา

(๙) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๖ ตั้งแต่มาตรา ๖๔-๗๘ รวม ๑๕ มาตรา

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดที่ ๖ โดยประกอบด้วยบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา ๖๔-๗๘ โดยมีความมุ่งหมายที่จะกำหนดหลักการพื้นฐานให้รัฐบาลดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ควบคู่ไปกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมุ่งหมายให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการบริหารราชการ

^๖ ปรับปรุงเพิ่มเติมจาก สุรพล ศรีวิทยา. (๒๕๖๐). รายงานการวิจัย เรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เสนอต่อ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, น. ๑๖๑-๑๖๒.

แผ่นดิน แต่กระนั้น หากรัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐแต่อย่างใด แต่รัฐก็ต้องรับผิดชอบทางการเมืองแทน ดังนั้น หมวด ๖ นี้ จึงใช้คำขึ้นต้นของแต่ละมาตราว่า “รัฐพึง...” ซึ่งแตกต่างกับบทบัญญัติของหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อันมีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ เพราะไม่เช่นนั้น อาจเป็นเหตุให้ฟ้องร้องบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้^๓ ด้วยเหตุนี้ การใช้ถ้อยคำในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงใช้คำขึ้นต้นของแต่ละมาตราว่า “รัฐต้อง...” ซึ่งมีนัยสำคัญของการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติมากกว่าบทบัญญัติของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ^๓

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๖๔ ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” มีความมุ่งหมายให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดนโยบาย (Policy maker) ในการบริหารประเทศให้สอดคล้องกับกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยไม่มีลักษณะเป็นการบังคับให้ต้องกระทำ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องให้รัฐต้องดำเนินการ แต่หากการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐเกิดความเสียหาย ก็ถือว่าเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาล เช่น รัฐบาลอาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น^๔ อย่างไรก็ตาม ตามบทบัญญัติของมาตรา ๖๔ ดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า หากมีคำร้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้หรือไม่

ขณะที่ ภาคภูมิ ศิลารัตน์ เห็นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐) ควรมีสถานะทางกฎหมาย ซึ่งรัฐต้องปฏิบัติตามอย่างจริงจัง

^๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๒). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), น. ๙๔.

^๔ เพ็งอ้าง, น. ๙๘.

มีเชื่อว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ตามอำเภอใจ และเมื่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ย่อมมีความสูงสุดเด็ดขาดเหมือนกับส่วนอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญด้วย รัฐจึงต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและจะออกกฎหมายหรือดำเนินการใดๆ ที่ขัดกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ได้^๕ ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสถานะเป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็สมควรที่จะมีสภาพบังคับให้องค์กรต่างๆ ของรัฐไม่ว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร จะต้องร่างกฎหมายหรือปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยต้องคำนึงว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำของรัฐบาลนั้นละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ ทั้งกระบวนการตรากฎหมาย ว่าสอดคล้องหรือขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ แม้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตัวของบทบัญญัติก็ตาม^๖ ทั้งนี้ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔-๒๑/๒๕๕๒** ซึ่งวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ...รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม และมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ บทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงมิได้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม หรือแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจแต่ประการใด หรือ**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๔/๒๕๕๔** เป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๖ มีปัญหา

^๕ ภาคภูมิ ศิลรัตน์. (๒๕๕๕). *สถานะและสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เอกสารผลงานทางวิชาการเพื่อขอรับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๑๐ ชช.*, น. ๑๙๗.

^๖ เพ็งอ้าง, น. ๓๑๔.

เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๘๑ (๑) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยรัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านกฎหมาย และการยุติธรรม มาตรา ๘๔ (๗) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยรัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ ส่วนพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ เป็นกรณีที่รัฐให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา จึงไม่ใช่เป็นเรื่องที่รัฐไม่ดำเนินการตามแผนนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม อีกทั้งไม่ขัดต่อแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๒-๔๓/๒๕๕๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ เป็นแผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนมาตรา ๘๗ เป็นแผนนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ไม่ได้ขัดขวางแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ มีเจตจำนงเพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗^๗

เช่นเดียวกันกับที่ บุญเสริม นาคสาร ได้ตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบัญญัติ (ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐) เป็นบทบัญญัติที่มีเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า บุคคลจะสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้หรือไม่

^๗ เฝิงอ้าง, น. ๒๘๑-๒๘๓.

ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะใช้บังคับมิได้ ด้วยเหตุนี้ การกระทำของรัฐจึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้น บุคคลจึงสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้^๘ ทั้งนี้ ตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่วินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๕/๒๕๔๙ โดยมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า ยื่นฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ... อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ มีได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าว จึงมีผลทำให้อำนาจมหาชนดังกล่าวโอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และการให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

^๘ บุญเสริม นาคสาร. (๒๕๕๔). รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบกิจการพาณิชย์และวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๙ สถาบันพระปกเกล้า, น. ๖๖

ทางธุรกิจ เพราะการโอนอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทำให้บริษัทฯ มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่มีอำนาจมหาชนเช่นว่านั้น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นทางการในการแข่งขันทางธุรกิจ ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ด้วย หรือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่พ. ๓๕/๒๕๕๐ โดยมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและประชาชนผู้ใช้น้ำมันและก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลา ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ...พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ มิได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจมหาชนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งทรัพย์สินในระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ซึ่งรวมถึงระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ตามที่ ปตท. มีอยู่เดิมแต่อย่างใด นอกจากนั้น การให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันการประกอบกิจการทางธุรกิจ และไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ไม่มีอำนาจมหาชนเช่นว่านั้น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นทางการในการแข่งขันการประกอบกิจการทางธุรกิจ ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ และเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้รัฐกำกับดูแลให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม

เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้ว อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อกิจการของรัฐอันจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ มิได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔-๕/๒๕๕๒ ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๐๙๓/๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๕๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๘๗ (๓) หรือไม่ และศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๙๖/๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๕๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๕ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๘๗ (๓) หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ (๓) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพ ที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิใช่เป็นบทบัญญัติให้สิทธิเด็ดขาดแก่บุคคล ทั้งการที่ศาลใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ บังคับแก่คดี ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่อย่างใด และการใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา ๘๗ (๓) นี้ก็ยังคงมีอยู่มิได้ถูกจำกัด เพียงแต่ให้ศาลมีอำนาจนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษามาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ในคดีนี้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ผู้ร้องยังคงได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ (๓) ได้ตราบใดที่มีได้กระทบต่อสิทธิของโจทก์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ (๓)^๔

ในกรณีบทบัญญัติหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ใน **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๓** ซึ่งผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่า (๑) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และ (๒) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “... รัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐพึงใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ มีใช้หน้าที่ของรัฐอันเป็นบทบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่เป็นเพียงแนวนโยบายให้รัฐพึงใช้เป็นแนวทางดำเนินการตามกฎหมาย จึงไม่ใช่กรณีที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗...” ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยกรณีบทบัญญัติหมวด ๑๖ ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศไว้ใน **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๖๓** โดยวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๑๖ ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการบรรลุเป้าหมายให้สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ มีลักษณะเป็นบทบัญญัติอันเป็นการหลักการทั่วไปของบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มิได้เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และมีได้เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรานี้ได้ จึงไม่มีการกรณีที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๕ วรรคสาม จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) ได้ คำโต้แย้ง

^๔ โปรดดู รายละเอียดเพิ่มเติมใน บุญเสริม นาคสาร, เพิ่งอ้าง, น. ๖๖-๖๙.

ของโจทก์ดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย ถือเป็นคำโต้แย้งที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๓ ดังกล่าว อาจมีประเด็นที่สามารถพิจารณาได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นสามารถนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นสำหรับการสัมมนา

เมื่อพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับสถานะของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐประกอบกับแนวคำพิพากษา/คำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐนั้น สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด



สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๖๒

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (บริษัท โฆซิตทิพัฒนา จำกัด) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๖๕/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท โฆซิตทิพัฒนา จำกัด ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสรรพสามิตพื้นที่นนทบุรี ที่ ๑ กรมสรรพสามิต ที่ ๒ และรองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้ ที่ ๓ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์แรตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าการประกอบกิจการอุตสาหกรรมยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์แรตเป็นการผูกขาดของรัฐตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ จึงไม่สามารถอนุมัติใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และขอให้ส่งคำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๕

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าแม้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ จะบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้ว แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุมัติใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และโดยการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่เกิดเหตุข้อพิพาท ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้ คือ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ สำหรับกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ นั้น เห็นว่าในระหว่างพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์แรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางต้องใช้บังคับแก่คดีนี้และถูกยกเลิกไปแล้ว พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงอาจมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองกลางอาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้เพื่อประกอบการวินิจฉัย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ มีหลักการงานองเดียวกับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยเฉพาะพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ นั้น เห็นว่า ประเด็นแห่งคดีตามคำโต้แย้งเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ด้วย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ชิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่และควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ เนื่องจากบุหรี่ถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งดำเนินการโดยการยาสูบแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ สามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ชิกาแรตโดยเสรีย่อมมีผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นและมีราคาถูกลง เพราะการดำเนินการของเอกชนย่อมหวังการแสวงหากำไร ซึ่งกำไรนั้นก็มาจากการบริโภคของประชาชน ทำให้อัตราส่วนผู้สูบบุหรี่ก็จะสูงขึ้น ยากต่อการควบคุม โดยเฉพาะเยาวชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่าย อันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพละอนามัยของประชาชน รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นเงินจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งขัดกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องการให้ประชาชนลดการบริโภคยาสูบ เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ถือเป็นประโยชน์

- ๓ -

มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะที่รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล ในการประกอบอาชีพผลิตและจำหน่ายปุ๋ยซิกาแรตได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติให้การผลิตปุ๋ยซิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือว่ารัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อันเป็นการกีดกันของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตปุ๋ยและควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศ เนื่องจากปุ๋ยถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน มิได้เป็นกรณีของรัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมปุ๋ยซิกาแรต ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและไม่ถือเป็นกรณีที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายบุรีชัย มาประณีต นายจรัญ ภัคดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังคศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิตมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๐๖ ก วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายธรรมรงค์ จันทร์ดี

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผอ.กค. ๒

นางสาววรรณรัตน์ สุพรรณธีราร ผอ.กค. ๓

นางนันทน์กมล ปัญญาพันธ์ ผอ.สค. ๑

นายบท นามบุตร ผอ.สค. ๒

นายกาญจน์ วรกุล ผู้เชี่ยวชาญ

ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ดี

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๓

วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

เรื่อง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าตนเคยเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลกยบุรี และเป็นแพทย์ในเครือข่ายแพทย์อาสาเพื่อยุติการตั้งครุภังการทางการแพทย์ตามกฎหมาย และข้อบังคับแพทย์สภา ให้กับวัยรุ่นและสตรีที่ท้องไม่พร้อม และเป็นคณะกรรมการจัดระบบส่งต่อเพื่อยุติการตั้งครุภังการที่ปลอดภัย ตามคำสั่งกรมอนามัยที่ ๒๐๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๐ ถูกเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมและกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ ทั้งที่แพทย์มีอำนาจกระทำได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ นำไปสู่การจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาผู้เข้ารับบริการเพื่อยุติการตั้งครุภังการที่ท้องไม่พร้อมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ต่อมากล้าย้ายให้ไปปฏิบัติราชการที่ศูนย์สุขภาพชุมชนโรงพยาบาลหัวหิน ๕ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ จึงได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบว่ามีเจตนาว่าประมวลกฎหมายอาญา 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 หลังจากอ่านคำวินิจฉัยโดยกำหนดเงื่อนไขให้องค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและรายงานผลการปฏิบัติหรือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญภายใน ๓๖๐ วัน และ ๕๐๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินคดีแก่ผู้ร้องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๒ มีสาเหตุโดยตรงมาจากการที่ผู้ร้องทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นยินยอม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ประสงค์จะลงโทษแต่เฉพาะหญิงผู้ทำแท้งแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ชายซึ่งมีความสัมพันธ์กับหญิงกลับไม่ต้องรับผิดและถูกลงโทษด้วย เป็นการไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และผู้ร้องไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เนื่องจากไม่ได้รับการยกเว้นการกระทำของนายแพทย์กรณีหญิงใช้สิทธิในการยุติการตั้งครุภังการโดยปลอดภัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ ในคดีนี้ผู้ร้องจึงเป็นบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้โดยเห็นว่าการละเมิดดังกล่าวเป็นผลจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์

- ๒ -

วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ววรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้
พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยรวมสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗
และมาตรา ๒๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองบุคคล
และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการกระทำหรือไม่กระทำ
อย่างใดอย่างหนึ่งถือว่าเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิด
โดยมาตรา ๓๐๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานทำให้แท้งลูก การยุติการตั้งครรภ์เป็นปัญหา
ทั้งทางสังคม ทางการแพทย์ ทางกฎหมายที่มีความละเอียดอ่อน และเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง
กับจริยธรรมและศีลธรรม ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาและกำหนดโทษแก่หญิงเพียงฝ่ายเดียวที่ทำให้ตนเองแท้งลูก
หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนเองแท้งลูก ความผิดฐานทำให้แท้งลูกมีเจตนารมณ์และคุณธรรมทางกฎหมาย
ที่ต้องการคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์ โดยเห็นถึงความสำคัญและคุณค่าของชีวิตมนุษย์ที่กำลังจะเกิดมา
แต่เนื่องจากรากฐานของสังคมไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเห็นคุณค่าของชีวิตมนุษย์เพียงเท่านั้น แต่ยังต้องมีปัจจัยอื่น
ที่สำคัญเป็นรากฐานของสังคมประกอบด้วย เช่นเดียวกับการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตของทารกในครรภ์
หากมุ่งคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์เพียงอย่างเดียวโดยมิได้พิจารณาการคุ้มครองสิทธิของหญิงผู้ตั้งครรภ์
อันมีมาก่อนสิทธิของทารกในครรภ์ก็เป็นสิ่งที่ยาจส่งผลกระทบให้หญิงไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกกลั่นแกล้ง
หรือจำกัดสิทธิในเนื้อตัวร่างกายของหญิง ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เป็นสิทธิพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็น
มนุษย์ที่บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดต่อชีวิตและร่างกายของตนได้
ตราบเท่าที่การกระทำนั้นไม่ไปรบกวนหรือล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อ
ถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของหญิงผู้ตั้งครรภ์ที่ครอบคลุมไปถึงสิทธิในการตัดสินใจของหญิงว่าตั้งครรภ์ต่อไป
หรือยุติการตั้งครรภ์อีกด้วย ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์และสิทธิของหญิงผู้ตั้งครรภ์ให้เกิด
ความสมดุลกันอาจต้องนำช่วงระยะเวลาการตั้งครรภ์มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา การปฏิเสธสิทธิของหญิง
โดยปราศจากการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่เหมาะสมเช่นประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑
จึงเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของหญิงเกินความจำเป็น ประกอบกับรัฐมีหน้าที่กำหนดให้มีมาตรการ
ส่งเสริมให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพโดยจัดให้มีมาตรการในการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ถูกต้อง
ตามกฎหมาย ไม่กระทบต่อการใช้สิทธิของหญิง และต้องเข้าไปดูแลและคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์
มิให้ถูกกระทบสิทธิในการมีชีวิตเช่นเดียวกัน บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงกระทบ
ต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงเกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน
และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า บัญญัติให้หญิงฝ่ายเดียวต้องรับผิดชอบ
ทางอาญา ไม่รวมถึงชายที่มีความสัมพันธ์กับหญิงซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย เป็นการเลือก
ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗
ได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จะกระทำมิได้
หลักความเสมอภาคนี้มีสาระสำคัญที่เป็นหลักการพื้นฐาน คือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีความสำคัญเหมือนกัน
อย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ

การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เป็นกรณีที่จะเกิดขึ้นเฉพาะสำหรับบุคคลผู้เป็นหญิงเพราะโดยธรรมชาติของหญิงเท่านั้นที่สามารถตั้งครรภ์และยุติการตั้งครรภ์ได้ เมื่อชายและหญิงมีสภาพร่างกายอันเป็นสาระสำคัญที่แตกต่างกัน การที่จะให้ชายที่มีความสัมพันธ์กับหญิงซึ่งเป็นต้นเหตุที่ทำให้หญิงตั้งครรภ์ต้องรับโทษและมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมด้วยนั้น จะเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกัน ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อชาย ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ โดยกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๔

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเหตุในการยุติการตั้งครรภ์ไว้เพียง ๒ กรณี ทั้งที่หญิงตั้งครรภ์ควรมีสติธิในการตัดสินใจว่าจะตั้งครรภ์ต่อไปหรือยุติการตั้งครรภ์ ซึ่งเป็นสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายใต้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของหญิงตั้งครรภ์ผู้นั้น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเหตุยกเว้นการกระทำความผิดของหญิงตั้งครรภ์ซึ่งทำให้ตนแท้งลูก และนายแพทย์ที่ได้กระทำให้หญิงแท้งลูกอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ เพื่อคุ้มครองหญิงตั้งครรภ์กรณีมีเหตุจำเป็นเนื่องจากสุขภาพของหญิง หรือหญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ หรือมาตรา ๒๘๔ อันเป็นการคำนึงถึงสิทธิในชีวิตและร่างกายของหญิงและสิทธิในการกำหนดเจตจำนงเกี่ยวกับอนามัยเจริญพันธุ์ของตนเอง และเพื่อความปลอดภัยในชีวิตของหญิงซึ่งอาจได้รับอันตรายจากการยุติการตั้งครรภ์ รัฐจึงกำหนดให้การยุติการตั้งครรภ์อยู่ภายใต้การปฏิบัติของนายแพทย์ และเพื่อมิให้เกิดปัญหาทางสุขภาพและปัญหาสังคมอันจะกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะในภายหลัง ซึ่งข้อบังคับแพทย์สภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดเงื่อนไขที่มีความชัดเจนและครอบคลุมถึงปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตของหญิงตั้งครรภ์ จึงเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองทั้งคุณธรรมในทางกฎหมายและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของหญิงที่ตั้งครรภ์อย่างเป็นธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของสังคมและประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงตั้งครรภ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่อย่างใด

ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าไม่เท่าทันต่อสภาพการณ์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการใช้ยายุติการตั้งครรภ์แทนการใช้หัตถการทางการแพทย์ และไม่คุ้มครองถึงบุคลากรทางการแพทย์อื่นที่ให้บริการภายใต้การควบคุมของแพทย์ จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐพึงใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีผลความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ มิใช่หน้าที่ของรัฐอันเป็นบทบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ

- ๔ -

ตามอย่างเคร่งครัด แต่เป็นเพียงแนวนโยบายให้รัฐพึงใช้เป็นแนวทางดำเนินการตามกฎหมาย จึงไม่ใช่กรณี
ที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗
มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗

ประเด็นที่สาม ไม่ว่าจะกรณีที่ขัดหรือไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็ตาม สมควรมีมาตรการปรับปรุง
กฎหมาย หรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลา ๖๐ ปีแล้ว
ก่อให้เกิดปัญหาการทำแท้งเถื่อนในสังคมที่ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายของหญิงจำนวนมาก และทำให้เกิด
ปัญหาสังคมจากความไม่พร้อมของหญิงและเด็กที่เกิดมาอีกมากมาย ในขณะที่ปัจจุบันวิทยาการทางการแพทย์
ได้พัฒนาขึ้นมากสามารถให้บริการดูแลรักษาอาการเจ็บป่วยใช้สิทธิในเนื้อตัวร่างกายของหญิงในช่วงเวลา
ที่เหมาะสมได้อย่างสะดวกปลอดภัยแล้ว ประกอบกับยังไม่ได้มีมาตรการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานทางการแพทย์
ที่ครอบคลุมและเหมาะสม ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้ข้อเสนอแนะว่าประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องเรื่องการทำแท้งสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน
โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๘ แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ โดยกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ในสิ่งที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย ส่วนประมวล
กฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๗
และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
เรื่องการทำแท้งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายบุรีชัย มาประณีต นายจรัญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร
นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน
นายวรวิทย์ กังคศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิตินนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๗ ตอนที่ ๒๑ ก วันที่ ๑๘
มีนาคม ๒๕๖๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวณิชนันต์ มิ่งโมลี
นายภาสพงษ์ เรณูมาศ ผอ.กค.๕
นางสาวร่มปรังค์ สวมประคำ ผอ.สค.๓
นางสาววนิดา ไชยชนตรดี ผู้เชี่ยวชาญ

ย่อโดย นางสาวณิชนันต์ มิ่งโมลี
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 ซึ่งเป็นหมวดที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญที่ยังไม่เคยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาก่อน โดยหลักการสำคัญในการบัญญัติหมวดนี้ขึ้นมา ก็เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน เนื่องจากบางเรื่องเป็นมาตรการพื้นฐานที่รัฐควรจะทำให้กับประชาชน จึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง (“บังคับรัฐจัดสวัสดิการ”, 2558)

การบัญญัติหน้าที่ของรัฐในหมวดนี้ เกิดจากแนวคิดที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการทบทวนหมวดสิทธิและเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ซึ่งบางเรื่องเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งบางเรื่องในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นต้น ซึ่งได้บัญญัติไว้เพียงว่าเป็นสิทธิของประชาชนแต่ยังไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เช่น ให้ประชาชนมีสิทธิขอข้อมูลจากรัฐได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ โดยการอ้าวงระเบียบต่าง ๆ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2558) ดังนั้น เพื่อให้สิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ย้ายสิทธิของประชาชนจากหมวดสิทธิและเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางส่วนไปอยู่ในหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นหมวดใหม่ที่เพิ่มขึ้นมา โดยนำเอาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญมาบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งมีสภาพบังคับที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ ซึ่งจะได้ไม่ต้องกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ โดยได้วางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างกับแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องหลักการสำคัญและจำเป็นเท่านั้นซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานะทางการเงินการคลัง ส่วนหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นเรื่องทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการจึงไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้รัฐต้องปฏิบัติได้ (“ผ่านครึ่งทาง 21 กรธ.”, 2558)

จากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย หน้าที่พื้นฐานของรัฐ และหน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” โดยสรุปดังนี้

1. หน้าที่พื้นฐานของรัฐ ได้แก่

1.1 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เกราช อธิปไตย บุรณภาพ แห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.2 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

2. หน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” ได้แก่

2.1 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียน จนจบการศึกษาคะทัดรัดอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาดตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล และในการศึกษาทุกระดับนั้น รัฐต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตนและมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ และให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู

2.2 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นไปอย่างต่อเนื่อง

2.3 รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ ห้าสิบเอ็ดมิได้ ในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคดังกล่าวข้างต้น รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการเงินเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

2.4 รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

2.5 รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์

อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.6 ในการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต และในการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

2.7 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

2.8 รัฐต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน โดยรัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ ในกรณี องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกันรวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.9 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านกรู้อข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

2.10 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้

และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และ การบริหารหนี้สาธารณะ

2.11 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริม ให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 14-17)

จากบทบัญญัติที่สรุปดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า หน้าที่ของรัฐ มีสภาพบังคับที่กำหนดให้รัฐ ต้องทำตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งจะทำให้สิทธิของประชาชนที่จะ ได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจาก เป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ หากไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติ ประชาชนสามารถฟ้องร้องได้ถึง 4 ศาล แล้วแต่กรณี ได้แก่ 1) ฟ้องศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้อินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีกระทำการขัดต่อ รัฐธรรมนูญหรือไม่ 2) ฟ้องศาลแพ่ง เพื่อให้ชดเชยค่าเสียหายจากกรณีของรัฐดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญที่เป็นผลกระทบต่อประชาชน 3) ฟ้องศาลอาญา เพื่อให้ไต่สวนว่าการไม่ปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญหมวดนี้เป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ และ 4) ฟ้องศาลปกครอง เพื่อให้ยกเลิกคำสั่ง ทางปกครองบางประการที่เข้าข่ายกระทบสิทธิและความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้รัฐสามารถ นำไปอภิปรายไม่ไว้วางใจฐานละเลยหน้าที่ได้อีกด้วย (“ 12 กฎเหล็กหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดนฟ้อง ศาล”, 2559)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

หน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน เป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องดำเนินการ หากไม่ดำเนินการ ประชาชนสามารถฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการ ได้ดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งจากการบัญญัติหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้ ผู้เรียบเรียงเห็นว่า จะทำให้ประชาชนได้รับ ประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง และยังเป็น การป้องกันปัญหาฝ่ายการเมืองในการแอบอ้างนำสิ่งที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปเป็นนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อสร้างคะแนนนิยมอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว บุคลากรของรัฐจะต้องตระหนักว่าในการให้บริการขั้นพื้นฐานดังกล่าว นั้น เป็นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการและ ต้องทำอย่างเต็มความสามารถ ด้วยจิตสำนึกอย่างแท้จริงเพื่อก่อให้เกิดความผาสุกของคนในชาติอย่างยั่งยืน



บรรณานุกรม

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (26 ตุลาคม 2558). แดลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14. สืบค้น 3 สิงหาคม 2560 จาก http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=99&filename=index
- บังคับรัฐจัดสวัสดิการ. (22 ตุลาคม 2558). โพสต์ทูเดย์. น. A5(ซ้าย). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip ผ่านครึ่งทาง 21 กรธ. จับตาโครงสร้างทางการเมือง แก้วกฤติ. (25 ตุลาคม 2558). มติชน กรอบข่าย. น. 8(บน). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 14-17.
- 12 กฎเหล็กหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามโดนฟ้องศาล. (13 มกราคม 2559). โพสต์ทูเดย์. น. A1(ซ้าย), A5. สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- หน้าที่ของรัฐ ในการจัดสวัสดิการให้ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ. (22 ตุลาคม 2558). สืบค้น 22 สิงหาคม 2560 จาก <http://news.sanook.com/1886854/>



บทวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญ

เรื่อง “รัฐธรรมนูญ : หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๒^๑ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับ “หน้าที่ของรัฐ **แนวนโยบายแห่งรัฐ** และยุทธศาสตร์ชาติ” และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลบลมตีความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นอย่างไร ในบทความนี้จะนำเสนอให้ผู้อ่านได้ทราบ พร้อมบทวิเคราะห์ที่จะนำเสนอเป็นข้อสังเกตประกอบต่อไป

คำว่า “**แนวนโยบายแห่งรัฐ**” เป็นถ้อยคำที่กำหนดขึ้นใหม่หรือมีมานานแล้ว เป็นสิ่งที่ผู้เขียนก็เคยสงสัย เพราะตลอดระยะเวลาเกือบ ๒๐ ปีผู้เขียนคุ้นเคยแต่คำว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเบื้องต้นเสียก่อน คำว่า “**แนวนโยบายแห่งรัฐ**” หมายถึง^๒

(๑) หลักการสำคัญแห่งนโยบายแห่งรัฐ (Directive Principle of State Policy) กล่าวคือ เป็น “**หลักการ**” ใหญ่ๆ แห่งนโยบายของรัฐ เช่น ในเรื่องการศึกษา รัฐมีหลักการแห่งนโยบายอย่างไรบ้าง ส่วน “**นโยบาย**” เป็นวิถีทางที่จะบรรลุหลักการที่ได้วางไว้ โดยนัยนี้ พรรคการเมืองต่าง ๆ อาจมีหลักการแห่งนโยบายหรือแนวนโยบายอย่างเดียวกัน แต่พรรคการเมืองอาจมีนโยบายคือ วิถีทางที่จะให้เป็นไปตามหลักการหรือตามแนวนั้น ๆ แตกต่างกัน เช่น พรรคการเมืองชาตินิยมอาจมีนโยบายที่จะทำให้ชาติเข้มแข็งด้วยการมีทหารหรือศาสตราวุธมากมาย แต่พรรคการเมืองสังคมนิยมอาจมีนโยบายเพื่อชักชวนให้ประเทศต่าง ๆ ลดกำลังทหารและทำสัญญาไม่สู้รบกัน เป็นต้น (ศาสตราจารย์ ดร.หยุดแสงอุทัย)

(๒) หลักการแห่งนโยบายที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำ ทั้งนี้ จะไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะมีนโยบายอย่างไรและจัดตั้งรัฐบาลอย่างไรได้

^๑ น.บ. (มร.) น.ม. (ม.สอ.) เติบโตขึ้นชาวไทย. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๒ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐแนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลบลมตีความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพื่อเร่งทำที่จำเป็นก็ได้”

^๓ ไกรพล อรุณรัตน์. สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1491>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐.

แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการไว้เป็นกลาง ๆ สำหรับรัฐบาล
ทุกรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎรทุกสภา (รองศาสตราจารย์
สมยศ เชื้อไทย)

(๓) นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อ
เป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับ
แนวนโยบายแห่งรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐจะต้องเขียนไว้
เป็นหลักการกว้าง ๆ ว่าเป็นหลักการเมืองใดจะเข้ามาจัดตั้ง
เป็นรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นหรือรัฐบาลนั้นจะกำหนด
นโยบายของรัฐบาล หรือกระทำการให้เป็นการขัดแนวนโยบาย
แห่งรัฐมิได้ (ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครืองาม)

(๔) แนวนโยบายหลักของรัฐหรือของประเทศ (State
Policy) ไม่ใช่แนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง
(Government Policy) กล่าวคือ ในขณะที่แนวนโยบายของ
รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงได้ตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาล
ที่เข้ามาบริหารประเทศ แต่แนวนโยบายแห่งรัฐจะไม่ผันแปร
ไปตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาล เป็นแนวทางขั้นพื้นฐาน
ที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริง
(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์)

(๕) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบาย
ขั้นพื้นฐานที่รัฐ ฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐจะต้องดำเนินการ
ให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน (อาจารย์คณิน
บุญสุวรรณ)

กระนั้น ก็ยังมีผู้เห็นว่า แนวนโยบายแห่งรัฐควรมี
รายละเอียดที่กระชับและควรกำหนดเป็นกรอบกว้าง ๆ
เท่านั้น และควรให้พรรคการเมืองมีโอกาสนำเสนอแนวนโยบาย
ของตนเอง เพราะเมื่อเวลาผ่านไปแนวนโยบายบางอย่าง
อาจไม่เหมาะสมได้^๔

จากที่บรรดาผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายของ
แนวนโยบายแห่งรัฐข้างต้น ประกอบกันเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ
มาตรา ๖๔ แล้ว ผู้เขียนขอสรุปความว่า “แนวนโยบาย
แห่งรัฐ หมายถึง “แนวนโยบายหลักของรัฐ (State Policy)
ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางที่รัฐ ฝ่ายบริหาร หรือองค์กร
ของรัฐปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและ
ประชาชน”

เมื่อทราบความหมายและความสำคัญของแนวนโยบาย
แห่งรัฐแล้ว ขอนำเสนอสาระสำคัญของบทบัญญัติว่าด้วย
แนวนโยบายแห่งรัฐว่ามีอย่างไรบ้าง โดยแนวนโยบายแห่งรัฐ
ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ
มีด้วยกันทั้งสิ้นจำนวน ๑๕ มาตรา (มาตรา ๖๔ - มาตรา ๗๘)
โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. บททั่วไป

บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการ
ตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน
(มาตรา ๖๔)

๒. สาระสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐ

(๑) รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมาย
การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็น
กรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน
เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว
โดยการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุ
เป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตาม
หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมาย
ดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟัง
ความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย และ
ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว
ให้ใช้บังคับได้ (มาตรา ๖๕)

(๒) รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ
โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซง
กิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การ
ระหว่างประเทศและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและ
ของคนไทยในต่างประเทศ (มาตรา ๖๖)

(๓) รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา
และศาสนาอื่น โดยในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา
อันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน
รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรม
ของพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและ
ปัญญา และต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้
มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และ
พึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการ
หรือกลไกดังกล่าวด้วย (มาตรา ๖๗)

(๔) นโยบายแห่งรัฐด้านกระบวนการยุติธรรม
(มาตรา ๖๘)

(๔.๑) รัฐพึงจัดระบบการบริหารงาน
ในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม
และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
ได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

(๔.๒) รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่
ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดย
เคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำได้ ๑

^๔ มนต์รี รูปสุวรรณ และคณะ. บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. หน้า ๗๘.

(๔.๓) รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงลดค่าใช้จ่ายจัดหาทนายความให้

(๕) รัฐพึงจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ ที่เกิดความก้าวหน้า การพัฒนา และนวัตกรรม เพื่อความเข้มแข็งของสังคม และเสริมสร้างความสามารถของคนในชาติ (มาตรา ๖๔)

(๖) รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย (มาตรา ๗๐)

(๗) แนวนโยบายแห่งรัฐด้านสังคมและครอบครัว (มาตรา ๗๑)

(๗.๑) รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมถึงลดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

(๗.๒) รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูง

(๗.๓) รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงลดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว

(๗.๔) ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศวัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

(๘) รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(๘.๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาย่างยั่งยืน

(๘.๒) จัดให้มีกิจการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงลดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๘.๓) จัดให้มีมาตรการกระจายถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(๘.๔) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมถึงการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(๘.๕) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน (มาตรา ๗๒)

(๘) รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด (มาตรา ๗๓)

(๑๐) รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพ เมื่อพ้นวัยทำงาน รวมทั้งพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (มาตรา ๗๔)

(๑๑) รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากตามเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ โดยรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ และพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชน และชุมชน นอกจากนี้ ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประอบกัน (มาตรา ๗๕)

(๑๒) แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๗๖)

(๑๒.๑) รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอยู่อย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำ

บริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมถึงลดข้อพิพาทพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑๒.๒) รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๑๒.๓) รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

(๑๓) แนวนโยบายแห่งรัฐด้านกฎหมาย (มาตรา ๗๗)

(๑๓.๑) รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

(๑๓.๒) ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

(๑๓.๓) ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบคอบและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

(๑๓.๔) เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

(๑๓.๕) รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นเรื่อง พึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

(๑๔) รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน (มาตรา ๗๘)

(๑๔.๑) มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๑๔.๒) มีส่วนร่วมใน

- ๑) การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ
- ๒) การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- ๓) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- ๔) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- ๕) การตัดสินใจทางการเมือง และ
- ๖) การอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

จะเห็นได้ว่า **"แนวนโยบายแห่งรัฐ"** หรือคำค้นเคยที่เรียกว่า **"แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ"** นั้นคือ สิ่งทีกฎหมายสูงสุดกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐพึงปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน ซึ่งจะมีข้อพิจารณาอย่างไร ผู้เขียนจะได้นำเสนอในเล่มหน้า ตอนบทวิเคราะห์โปรดติดตามนะครับ ■

เอกสารอ้างอิง

คณิน บุญสุวรรณ. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : สุภาพรใจ, ๒๕๔๘.
มนตรี บุญสุวรรณ และคณะ. บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
มาติญ์ จูมปา. (๒๕๕๙). คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๔ พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

เว็บไซต์

ไกรพล อรัญรัตน์. สภาบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1491>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐.

ภาคผนวก ข.

คำสั่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙๓/๒๕๖๓

ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓

เรื่อง “แต่งตั้งคณะกรรมการด้านวิชาการโครงการสัมมนาประเด็น
รัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ
ประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”



คำสั่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๙๗/๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานด้านวิชาการ

โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตามที่มีคำสั่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๔๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ แต่งตั้งคณะทำงานด้านวิชาการ โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นั้น

เพื่อให้การสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงยกเลิกคำสั่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๔๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และแต่งตั้งคณะทำงานด้านวิชาการ โครงการสัมมนาประเด็นรัฐธรรมนูญระหว่างที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญประจำคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้นใหม่ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. องค์ประกอบ

๑.๑ ที่ปรึกษาคณะทำงาน

- | | |
|---|-------------------|
| (๑) เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ | ที่ปรึกษาคณะทำงาน |
| (๒) รองเลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ทุกคน | ที่ปรึกษาคณะทำงาน |

๑.๒ คณะทำงาน

- | | |
|--|----------------------|
| (๑) นายบุญเสริม นาคสาร
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหาร | ประธานคณะทำงาน |
| (๒) ว่าที่เรือตรี ติเรก สุขสว่าง
ผู้เชี่ยวชาญด้านคดี | คณะทำงาน |
| (๓) นางอัจฉราพร นาคสาร
ผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา | คณะทำงาน |
| (๔) ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ | คณะทำงาน |
| (๕) นายสุภัทร แสงประดับ
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๕ | คณะทำงาน |
| (๖) นายสรรัชต์ เลี่ยมสุวรรณ
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ | คณะทำงาน |
| (๗) นายนิติกร จิรฐิติกาลกิจ
นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญชำนาญการ | คณะทำงานและเลขานุการ |

-๒-

- | | |
|---|-----------------------------|
| (๘) นายรงค์ริชต์ จันทร์สุวรรณ
นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญชำนาญการ | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| (๙) นายเจนวิวัฒน์ ต້องประสงค์
นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญชำนาญการ | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| (๑๐) นางสาววิจิตรภรณ์ โพธิ์ชัย
นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| (๑๑) นางสาวพัชราภรณ์ ทองปานดี
พนักงานราชการ | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |

๒. อำนาจหน้าที่

- (๑) จัดทำเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการสัมมนาทางวิชาการ
- (๒) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการสัมมนาตามที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกำหนด
- (๓) จัดทำสรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ
- (๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ เดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายเชาวนะ ไตรมาศ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

QR code

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗ www.constitutionalcourt.or.th