

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๓๘/๒๕๖๐

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๓๖/๒๕๖๐

วันที่ ๓๐ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

เรื่อง สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย และนายศรีสุวรรณ จรรยา (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่า พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ และการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย และนายศรีสุวรรณ จรรยา (ผู้ร้อง) อ้างว่าตนถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ อันสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีและหรือคณะรัฐมนตรีในการจัดทำพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ แต่ในการจัดทำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นายกรัฐมนตรีและหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ วรรคสอง กล่าวคือ ไม่มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ไม่มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน จึงทำให้ไม่มีการนำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติการจัดทำ



- ๒ -

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่า ให้ถือว่าการรับฟังความคิดเห็น ที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ และสำนักงานได้ดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว นั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติ ในตอนท้ายว่า แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจที่จะดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม นั้น ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีและหรือคณะรัฐมนตรียังไม่มีดำเนินการแต่อย่างใด

สำหรับการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาตินั้น พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้น ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยให้ใช้ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ จัดทำขึ้นมาใช้เป็นหลักในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้นดังกล่าว และให้นำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาพัฒน์รูปแห่งชาติ สถาบันเคลื่อนไหวการปฏิรูปประเทศ และคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง มาประกอบการพิจารณา รวมทั้งให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน ที่ได้รับตาม (๓) ด้วย แต่ในการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวได้มีการจัดทำโดยคณะกรรมการ ที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ก่อนที่พระราชบัญญัติการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ โดยไม่มีการเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วม อย่างแท้จริง จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ หรือไม่



(๒) พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ หรือไม่

(๓) การจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ก่อนที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีและหรือคณะรัฐมนตรีในการจัดทำพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ นายกรัฐมนตรีและหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคสอง กล่าวคือ ไม่มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ไม่มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน จึงทำให้ไม่มีการนำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนนั้น เห็นว่า เป็นกรณีการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ ได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้วโดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๘ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ นั้น เห็นว่า เป็นกรณีการขอให้ตรวจสอบความชอบ

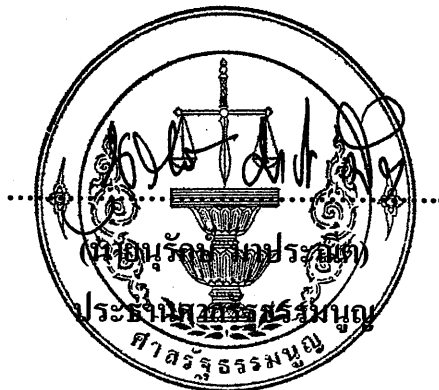


- ๔ -

ด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยการใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๑๒ และการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๓๑ (๑) ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้

สำหรับกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๕) ได้มีการจัดทำโดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการจัดทำก่อนที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ โดยไม่มีการเปิดเผยและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ นั้น เห็นว่า ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้จากการกระทำความดังกล่าวด้วย ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องไม่ปรากฏว่า ผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ อันเนื่องมาจากการกระทำใด โดยเนื้อหาของคำร้องอ่านพอเข้าใจได้เพียงว่าเป็นกรณีที่ผู้ร้องแสดงความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวเท่านั้น ประกอบกับการจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงต้องมีกระบวนการที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีกรกระทำใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้อง กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้วินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





- ๕ -

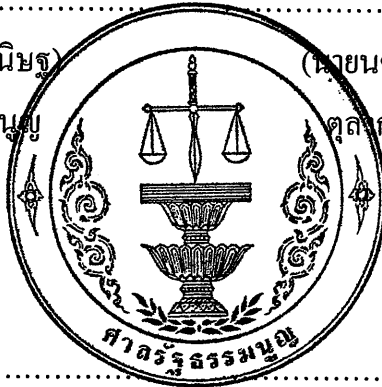
(คำสั่งที่ ๓๘/๒๕๖๐)

(นายจรยุทธ ภัคดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัย ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ