

รายงานสรุปการเข้าร่วมการสัมมนานำเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น
โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบ
ด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติ
การจัดทำกฎหมายศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙” เมื่อวันอังคารที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๔

ณ โรงแรม Best Western Plus Wanda Grand Hotel แจ้งวัฒนะ

๑. ความเป็นมา

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้มีหนังสือ ที่ ว่า ๗๒๑๓/ว ๗๙ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ขอเชิญเข้าร่วมการสัมมนานำเสนอผลการศึกษา และรับฟังความคิดเห็นโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติการจัดทำกฎหมายศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙” ในวันอังคารที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ โรงแรม Best Western Plus Wanda Grand Hotel แจ้งวัฒนะ

เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้สำนักกฎหมายเข้าร่วมการสัมมนา และสำนักกฎหมายมอบหมายให้ นางสาวเกษาดาว เพิ่มพูล นิติกรปฏิบัติการ และนายสรจัน มนีพรหม นิติกร สังกัดกลุ่มงานเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ๒ เข้าร่วมการสัมมนาดังกล่าว

๒. สรุปสาระสำคัญ

คณะผู้วิจัยและผู้วิพากษ์ผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติการจัดทำกฎหมายศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙” ได้กล่าวสรุปสาระสำคัญของการศึกษาวิจัยและให้ความเห็นต่อผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว มีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

นางสาวอมรรัตน์ คำาเดสนา ผู้ช่วยวิจัย ได้กล่าวถึง หลักการและเหตุผลในการศึกษาวิจัยโครงการดังกล่าว สรุปความได้ว่า

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา องค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี โดยองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้เสนอโดยบ่ายต่อรัฐสภา รวมถึงการใช้อำนาจในการบริหารงานส่วนราชการต่าง ๆ ในฐานะฝ่ายบริหาร จึงกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเป็นการดำเนินการเพื่อปกครองบ้านเมือง จัดทำบริการสาธารณะ รักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการบังคับกิจการใด ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารกิจการของประเทศ โดยการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐบาลอาจแบ่งออกได้ ๒ ลักษณะด้วยกัน คือ ๑) การใช้อำนาจในทางบริหารเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพื่อบริหารประเทศถือเป็นการใช้อำนาจในทางการเมือง หรือเรียกว่าเป็นการกระทำการทางรัฐบาล (Act of Government) ซึ่งย่อมหลุดพ้นจากการถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และ ๒) การใช้อำนาจของรัฐบาลที่มิใช่การใช้อำนาจในทางนโยบายแต่เป็นการใช้อำนาจในฐานะฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลในฐานะองค์กรตุลาการย่อมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบว่าการกระทำการทางปกครองนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ กำหนดให้ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน โดยผลของการตัดสินใจร่วมกันจะออกมารูปแบบของ “มติคณะกรรมการ” โดยที่ไว้แล้วสามารถจัดประชุมของ มติคณะกรรมการได้เป็น ๒ ประเภท คือ ๑) มติคณะกรรมการที่เป็นการใช้อำนาจในฐานะฝ่ายบริหาร และ ๒) มติคณะกรรมการที่เป็นการใช้อำนาjinฐานะของฝ่ายปกครอง ซึ่งการแยกประเภทดังกล่าวนั้น ส่งผลต่อการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะกรรมการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ ยังกำหนดให้รัฐเพิ่งจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ และต่อมามีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้น เพื่อเป็นกรอบ หลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยพระราชบัญญัติตั้งกล่าวอย่างกำหนดกลไกที่สำคัญ คือ การกำหนดกลไกการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ หรือไม่ (มาตรา ๒๙ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐)

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ กำหนดให้อำนาจ แก่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและวุฒิสภาทราบ ในกรณีที่ เห็นว่าการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทที่เป็นผลมาจากการ ตัดสินใจของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยตรง โดยวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจ ในการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และในกรณีที่วุฒิสภาระเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่มติของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติหรือการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้วุฒิสภามีมติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยเร็ว และหาก ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติหรือการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว

สำหรับประเด็นปัญหาที่จะนำมาสู่การศึกษาวิเคราะห์ ประกอบด้วย ๑) มติคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่องดังกล่าว จัดเป็นมติคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติโดยส่วนตัว ๒) เอกอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๓) ขั้นตอน และกระบวนการในการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ และ ๔) หลักเกณฑ์ของศาลรัฐธรรมนูญ ในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว

ดร. มนิธิ์ สันตะพันธุ์ นักวิจัยหลัก กล่าวเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของมติคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติหรือการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในต่างประเทศ โดยสรุปความได้ดังนี้

๑) สหพันธ์สาธารณะรัฐเยอรมนี

มติคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นการกระทำการทางรัฐบาลและการกระทำการทางปกครอง ผลกระทบแบ่ง ประเภทของการกระทำการทางรัฐบาลมีผลต่อการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยองค์กรตุลาการ กล่าวคือ การกระทำการทางรัฐบาล ความมีส่วนร่วมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่ เกี่ยวข้องกับกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศ และมักจะเป็นการกระทำที่มีผลบังคับผูกพัน

ในทางกฎหมายอย่างจำกัดเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำตามภารกิจของรัฐบาลอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินวิธีชีวิตของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ การกระทำของฝ่ายปกครอง เป็นการกระทำอย่างตรงไปตรงมา เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือแนวโน้มโดยทั่วไปของรัฐบาล เปรียบเสมือนแขนของรัฐบาลที่ยื่นออกมานา เพื่อช่วยเหลือให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลบรรลุผล

๒) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

คณะกรรมการรัฐมนตรีของฝรั่งเศสไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจ เพราะอำนาจในการออกกฎหมาย หรือคำสั่งต่าง ๆ เป็นอำนาจเฉพาะบุคคลของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อำนาจของคณะกรรมการรัฐมนตรีมีเพียงการพิจารณาผ่านร่างกฎหมายหรือคำรับรองคำสั่งต่าง ๆ ที่มีการตัดสินใจมาก่อนล่วงหน้าแล้ว แต่คณะกรรมการรัฐมนตรีของฝรั่งเศสจะไม่มีผลโดยตรงทางกฎหมาย ส่วนผลในทางอ้อมนั้น แต่ที่ผ่านร่างกฎหมายไปยังรัฐสภา เมื่อรัฐสภาอนุมัติกฎหมายแล้ว คณะกรรมการรัฐมนตรีนั้นจะถูกนำไปขยายผลทางการเมืองในฐานะนโยบายรัฐบาล และในประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญยังไม่พบการยื่นฟ้องให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือการกระทำการรัฐธรรมนูญยังไม่พบการยื่นฟ้องให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการรัฐมนตรีในการออกกฎหมายหรือคำสั่งใดໄວโดยเฉพาะ ไม่ว่า การออกกฎหมายจะถูกปฏิเสธที่ออกโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือการออกโดยต้องหารือต่อสภาก่อนก่อนก่อตัวตาม แต่เป็นรัฐกฤษฎีกាឈี่ออกโดยประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีฟ้องเพิกถอนรัฐกำหนดหรือรัฐกฤษฎีกាឈี่ไม่ใช่คณะกรรมการรัฐมนตรี

๓) สาธารณรัฐอาณาจักร

การกระทำของฝ่ายบริหารและการกระทำของคณะกรรมการรัฐมนตรี การกระทำของรัฐบาลหรือของคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐอาณาจักร โดยหลักจะผ่านการปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วมกันเป็นมติคณะกรรมการรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบในกระบวนการตรวจสอบของรัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นกลไกถ่วงดุลอำนาจของระบบบริหาร

ส่วนใหญ่ต้องการจะเป็นเรื่องตัดสินใจที่เกี่ยวกับการเมือง หรือนโยบายรัฐบาล หรือนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นการกระทำการของรัฐ (Act of State) ซึ่งจะไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมมีแนวความคิดพิพากษาของศาลฎีกาที่ยึดหลักความคุ้มกันของรัฐทั้งในส่วนของการกระทำการของรัฐของสาธารณรัฐอาณาจักรเองและยังรวมไปถึงการกระทำการของรัฐหรือการกระทำการของรัฐบาลของรัฐต่างชาติที่จะไม่อยู่ภายใต้การพิจารณาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐอาณาจักร

ศาสตราจารย์ ดร. บรรจิด สิงค์เนติ กล่าวเกี่ยวกับงานวิจัยโดยสรุปความได้ว่า

(๑) ยุทธศาสตร์ไม่ได้เป็นเพียงนโยบายแต่มีลักษณะเฉพาะที่มีผลเป็นการผูกพันฝ่ายการเมือง จึงมีเงื่อนเวลาจัดให้มีกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ เพื่อเป็น

การบังคับให้เกิดยุทธศาสตร์ชั้น และฝ่ายการเมืองต่าง ๆ ต้องผูกพันตามยุทธศาสตร์ชาติและการตรวจสอบความผูกพันของฝ่ายการเมืองที่ผูกพันตามยุทธศาสตร์ชาติ

(๒) สถานะของมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แสดงถึงความเป็นบทเฉพาะกาล ผู้ร่างมีความมุ่งหมายว่าบทบัญญัติตั้งกล่าวไว้ใช้บทหลักที่จะใช้ควบคุมไปกับกฎหมายโดยประสังค์ให้ใช้บังคับในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อผ่านพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ ย่อมสิ้นผลไปโดยปริยาย โดยกำหนดให้ใช้ในระหว่างอายุของวุฒิสภาพตามมาตรา ๒๖๙ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อายุของวุฒิสภาพตามมาตราหนึ่งมีกำหนดห้าปีบังแต่เดือนที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาพ โดยเนื้อหาของมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดด้วดตุณแห่งการตรวจสอบเป็นมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี เกณฑ์ในการตรวจสอบ คือ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีความมุ่งหมายเพื่อการใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมการกระทำการของฝ่ายบริหารมิให้ขัดหรือแย้งต่อยุทธศาสตร์ชาติ โดยอาศัยกลไกของวุฒิสภาพ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๓) สถานะของ “มติคณะรัฐมนตรี” หรือ “การดำเนินการของคณะรัฐมนตรี” ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น โดยหลักแล้วมติคณะรัฐมนตรีมี ๒ ประเภท คือ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการและมติคณะรัฐมนตรีที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามสถานะของมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้เป็นสาระสำคัญของความมุ่งหมายของการตรวจสอบความชอบตามมาตรา ๒๙ ด้วยเหตุผล ๓ ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง การตรวจสอบไม่ได้มุ่งหมายยกเลิกเพิกถอนการกระทำการของรัฐบาล แต่เป็นการตรวจสอบว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะดำเนินการในส่วนความรับผิดทางอาญาต่อไป ประการที่สอง เป็นการตรวจสอบข้อผูกพันตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งหากมีความผูกพันตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ประการใด ศาลรัฐธรรมนูญก็เข้าไปตรวจสอบการกระทำนั้นได้ และประการที่สาม โดยหลักแล้วศาลในระบบทั่วไปจะไม่เข้าไปตรวจสอบการกระทำการของรัฐบาล แต่จะให้ตรวจสอบโดยองค์กรทางการเมืองแต่การตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่มีความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มิใช่การตรวจสอบโดยศาลทั่วไป แต่เป็นการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลเฉพาะที่มุ่งหมายให้เป็นไปตามหลักกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

(๔) เอกอัปน้ำใจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “มติคณะรัฐมนตรี” หรือ “การดำเนินการของคณะรัฐมนตรี” ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะเจาะจง ไม่ใช่ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ซึ่งมีประเด็นพิจารณา ๒ ประการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ด้วยเหตุผล ๒ ประการ กล่าวคือ ประการแรก มาตรา ๒๙ กำหนดให้การตรวจสอบความชอบของมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามหลักการกำหนดเขตอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเฉพาะเจาะจง และประการที่สอง คือการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกหรือเพิกถอน แต่มุ่งหมายเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบความรับผิดทางอาญา

การกระทำการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือไม่เพียงได้ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบติดตามรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะกรรมการรัฐมนตรีด้วยเหตุผลสองประการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและเพื่อพิทักษ์ปกป้องรัฐธรรมนูญย่อมบัญญติเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะได้ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกหรือเพิกถอน แต่มุ่งหมายเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบความรับผิดทางอาญา

(๕) หลักเกณฑ์ของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบ “มติคณะรัฐมนตรี” หรือ “การดำเนินการของคณะรัฐมนตรี” โดยศาลรัฐธรรมนูญ เทียบเคียงกับเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำการปกครอง ซึ่งมี ๓ เงื่อนไข คือ (๑) เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการมีมติคณะรัฐมนตรีหรือ การดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย เงื่อนไขเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่ออกมติคณะรัฐมนตรีหรือ การดำเนินการของคณะรัฐมนตรี เงื่อนไขเกี่ยวกับขั้นตอนการออกมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของ คณะรัฐมนตรี และเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี และ (๒) เงื่อนไขเกี่ยวกับขอบอำนาจของการมีมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี และเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการออกมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี และ (๓) เงื่อนไขเกี่ยวกับความมุ่งหมายของการออกมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี

ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนาภุกุล มีความเห็นสรุปความได้ว่า ควรจะนำประเด็น การฝ่าฝืนจริยธรรมร้ายแรงมาพิจารณาประกอบด้วยแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถตรวจสอบในประเด็นนี้ได้ เพราะตอนท้ายของมาตรา ๒๙ กำหนดว่าให้ถือตามข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. การพิจารณามาตรา ๒๙ ตอนท้ายที่ว่า “โดยให้ฟังข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมายตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” นั้น เห็นว่าเป็นการบังคับแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และวุฒิสภา แต่อาจไม่ได้บังคับเด็ดขาดซึ่งต้องพิจารณา เจตนาการมณฑลของกฎหมายประกอบด้วย เพราะหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่วนแล้วต่างไปจากที่ศาล รัฐธรรมนูญได้ส่วนก็อาจพิจารณาต่างไปได้ ในส่วนของหลักนิติธรรมซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ก็เป็นเกณฑ์ทางกฎหมายที่ควรจะต้องนำมาพิจารณาด้วย

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ มีความเห็นสรุปความได้ว่า เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยแนวโน้มนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเพียงแนวทางการดำเนินงานที่ไม่ก่อให้เกิดความผูกพันต่อรัฐ แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว กลับทำให้รัฐมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติ

รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติyan พงศ์ มีความเห็นสรุปความได้ว่า ควรจะพิจารณา แนวทางในการจำกัดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยควรเป็นอย่างไร การที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามา ตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นกรณีที่มีเกณฑ์ทางกฎหมายและ นำไปสู่การพิจารณาว่าคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการตามเกณฑ์ทางกฎหมายหรือไม่ กรณีมาตรา ๒๙ ที่บัญญติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายและต้องพิจารณาว่ากฎหมายต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาประเด็นทางการเมืองด้วยหรือไม่ นอกจกานี้ ยังทำให้เกิดคำณอีกว่า กรณีที่เรื่องได้เข้ามาสู่ การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐสภาสามารถโต้แย้งก่อนได้หรือไม่ว่าไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ โดยควรจะกำหนดให้ขัดเจนว่าเรื่องที่มาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นกรณีใด มาตรา ๒๙ อาจเป็น บทบัญญัติกำหนดหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงหรืออาจเป็นการขยายอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญ และอาจมองว่าเป็นการควบคุมอำนาจของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการเข้าไปตรวจสอบในแผนทางการเมือง หรืออาจยอมรับว่ามาตรา ๒๙ เป็นเกณฑ์ทางกฎหมายหรือไม่

ศาสตราจารย์ ดร. บรรจง เสิงคงเนติ กล่าวสรุปในตอนท้ายว่า จะนำความคิดเห็นที่ได้รับ จากการสัมมนาไปพิจารณาเพิ่มเติมในประเด็นที่ว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ มีความมุ่งหมายจะให้ศาล รัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบในขอบเขตทางการเมืองด้วยหรือไม่ ประเด็นเรื่องระยะเวลาที่มาตรา ๒๙ จะมีผล บังคับเพียง ๕ ปี แล้วภายหลัง ๕ ปี จะเป็นอย่างไร เรื่องเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลรัฐธรรมนูญ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ได้มีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอน ตีความรัฐมนตรีและการดำเนินการของคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งอาจมองว่าศาลปกครองยังมีอำนาจในการพิจารณา เพื่อยกเลิกหรือเพิกถอนตีความรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะกรรมการรัฐมนตรีที่เป็นการกระทำการที่ทางปกครอง อยู่ แต่ก็มีข้อพิจารณาว่าศาลปกครองจะต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วยเหมือนกัน

๓. เอกสาร หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

๓.๓ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

๓.๔ บทความโครงการศึกษาวิจัย “หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะกรรมการรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙”

ลงชื่อ.....

 (นายสรจัณ มนีพรหม)
 ตำแหน่ง นิติกร
 วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔

ลงชื่อ.....

 (นางสาวเกษดา เพิ่มพูล)
 ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ
 วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔

ลงชื่อ.....

 (นางสาวนุชรีย์ นันทพัฒน์ศรี)
 ผู้อำนวยการกลุ่มงานสนับสนุนและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ๒
 วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔