



รายงานการศึกษา
เรื่อง ปัญหาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
โดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓
และมาตรา ๒๓๑ (๑)

สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

เอกสารรายงานการศึกษานี้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยสำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการศึกษาและรวบรวมข้อมูลทางวิชาการ ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และได้วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังกล่าว รวมถึงเปรียบเทียบข้อเหมือน ข้อแตกต่าง และข้อสรุปที่ได้จากแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญของการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑) ทั้งนี้ เพื่อใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ในวงงานศาลรัฐธรรมนูญและเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วไป

สำนักมาตรฐานคดีรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
มกราคม ๒๕๖๘

สารบัญ

คำนำ.....	ก
สารบัญ.....	ข
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๔
๑.๓ ระเบียบวิธีการศึกษา	๔
๑.๔ ขอบเขตการศึกษา	๔
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๕
บทที่ ๒ มโนทัศน์ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน	๖
๒.๑ ภาพรวมหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ	๖
๒.๑.๑ แนวคิดการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ	๖
๒.๑.๑.๑ หลักการแบ่งแยกอำนาจ	๗
๒.๑.๑.๒ หลักการกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย	๗
๒.๑.๑.๓ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ	๗
๒.๑.๑.๔ หลักความรับผิดชอบของรัฐ	๗
๒.๑.๒ องค์กรของรัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ	๘
๒.๑.๒.๑ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ	๘
๒.๑.๒.๒ องค์กรฝ่ายบริหาร	๘
๒.๑.๒.๓ องค์กรฝ่ายตุลาการ	๘
๒.๒ ศาลรัฐธรรมนูญ: องค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	๙
๒.๒.๑ การพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอ ว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓	๙
๒.๒.๑.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓	๑๐

๒.๒.๑.๒ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	
มาตรา ๒๑๒	๑๖
๒.๒.๒ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓	
ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	
พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖	๑๘
๒.๒.๒.๑ ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง	๑๙
๒.๒.๒.๒ ต้องระบุให้ชัดเจนถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ	๑๙
๒.๒.๒.๓ ต้องเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำ	๑๙
๒.๒.๒.๔ คำร้องต้องเป็นสาระอันสมควรได้รับการวินิจฉัย	๑๙
๒.๒.๒.๕ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายให้ครบถ้วนก่อนร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	๑๙
๒.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน: องค์การในการจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม	
แก่ประชาชน	๒๐
๒.๓.๑ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐	๒๑
๒.๓.๑.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๒๑
๒.๓.๑.๒ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕	
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘	๒๒
๒.๓.๒ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติ	
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘	๒๖
๒.๓.๒.๑ ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้	๒๖
๒.๓.๒.๒ ต้องไม่ใช่กรณีข้อยกเว้นของกฎหมาย	๒๖
๒.๓.๒.๓ ต้องระบุให้ชัดเจนถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ	๒๖
๒.๓.๒.๔ คำร้องต้องเป็นสาระอันสมควรได้รับการวินิจฉัย	๒๖
๒.๓.๒.๕ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายให้ครบถ้วนก่อนร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	๒๖
๒.๓.๓ การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)	๒๗
๒.๓.๓.๑ แนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๒๗
๒.๓.๓.๒ หลักเกณฑ์การเสนอคำร้องพร้อมด้วยความเห็น	๒๗
๒.๓.๔ สรุปการยื่นคำร้องและการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	๒๘
๒.๓.๕ สรุปหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑)	๒๙
๒.๔ ฝั่งภาพกระบวนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓	
และมาตรา ๒๓๑ (๑)	๓๑
๒.๔.๑ กระบวนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓	๓๑

๒.๔.๒ กระบวนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑).....๓๒

บทที่ ๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง..... ๓๓

๓.๑ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)..... ๓๓

๓.๑.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๓๓

๓.๑.๑.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๑ ๓๓

๓.๑.๑.๒ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๖๒ ๓๓

๓.๑.๑.๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๓..... ๓๔

๓.๑.๑.๔ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๕..... ๓๔

๓.๑.๑.๕ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๗ ๓๔

๓.๑.๑.๖ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๗..... ๓๕

๓.๑.๑.๗ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๓/๒๕๖๗..... ๓๕

๓.๑.๒ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ๓๕

๓.๑.๒.๑ การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน มิได้เป็นการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓
เช่น ยื่นคำร้อง ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผิดมาตรา..... ๓๕

๓.๑.๒.๒ ผู้ร้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)..... ๓๕

๓.๑.๒.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)..... ๓๕

๓.๒ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ๓๖

๓.๒.๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๖๑ ๓๖

๓.๒.๒ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๖๒ ๓๖

๓.๒.๓ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘/๒๕๖๗ ๓๗

๓.๓ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ ๓๗

๓.๓.๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒ ๓๗

๓.๓.๒ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๑/๒๕๖๖ ๓๘

๓.๓.๓ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๕/๒๕๖๗ ๓๘

๓.๔ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘	๓๙
๓.๔.๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๖๑	๔๐
๓.๔.๒ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๖๑	๔๐
๓.๔.๓ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๖๑	๔๐
๓.๕ เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ	๔๑
๓.๖ หลักที่ได้จากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับช่องทางในการใช้สิทธิยื่นคำร้อง	๔๒
๓.๖.๑ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓	๔๒
๓.๖.๑.๑ ผู้ร้องไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ กำหนดไว้.....	๔๒
๓.๖.๑.๒ ผู้ร้องไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน หรือผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกรณีอื่น ๆ อันมิได้เป็นการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ หรือผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) มิใช่การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓.....	๔๓
๓.๖.๑.๓ กรณีไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสาม หรือมาตรา ๔๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๔๖ วรรคสาม.....	๔๓
๓.๖.๒ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑).....	๔๓
๓.๖.๒.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๑	๔๓
๓.๖.๒.๒ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๖๒	๔๔
๓.๖.๒.๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๓.....	๔๔
๓.๖.๒.๔ การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน มิได้เป็นการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓.....	๔๕
๓.๖.๒.๕ ผู้ร้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑).....	๔๕
๓.๖.๒.๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่.....	๔๖

บทที่ ๔ บทวิเคราะห์	๔๗
๔.๑ วิเคราะห์ปัญหาในด้านรูปแบบ	๔๗
๔.๑.๑ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘	๔๗
๔.๑.๒ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)	๔๘
๔.๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการเสนอเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)	๕๑
๔.๒ วิเคราะห์ปัญหาในด้านเนื้อหา	๕๒
๔.๒.๑ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘	๕๒
๔.๒.๑.๑ ความไม่ชัดเจนในการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย	๕๒
๔.๒.๑.๒ การระบุเนื้อหาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิในคำร้อง	๕๔
๔.๒.๑.๓ การไม่ดำเนินการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘	๕๕
๔.๒.๑.๔ การไม่ระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย	๕๕
๔.๒.๑.๕ กรณีไม่ศึกษาสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗	๕๖
๔.๒.๒ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖	๕๗
๔.๒.๒.๑ ความไม่ชัดเจนในการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย	๕๗
๔.๒.๒.๒ การระบุเนื้อหาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิในคำร้อง	๕๗
๔.๒.๒.๓ การไม่ดำเนินการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖	๕๘
๔.๒.๒.๔ การไม่ได้ศึกษากรณีต้องห้ามในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗	๕๘
๔.๒.๓ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)	๕๘
๔.๒.๓.๑ การไม่กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	๖๐
๔.๒.๓.๒ การยื่นคำร้องเนื่องจากความเข้าใจผิดของประชาชนผู้ร้องเรียน	๖๑

๔.๓ วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตราบทบัญญัติของกฎหมาย มารองรับ.....	๖๒
๔.๓.๑ กรณีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	๖๒
๔.๓.๒ กรณีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า.....	๖๒
๔.๓.๓ กรณีกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรอง.....	๖๓
๔.๓.๔ กรณีกฎหมายจารีตประเพณี.....	๖๓
๔.๔ วิเคราะห์ปัญหาการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี.....	๖๔
๔.๔.๑ การละเมิดจากการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.....	๖๔
๔.๔.๒ การละเมิดเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.....	๖๔
๔.๔.๓ บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	๖๕
๔.๕ เปรียบเทียบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยแนวบรรทัดฐาน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ.....	๖๖
๔.๕.๑ ข้อเหมือนและข้อแตกต่าง.....	๖๖
๔.๕.๑.๑ ข้อเหมือน.....	๖๖
๔.๕.๑.๒ ข้อแตกต่าง.....	๖๖
๔.๕.๒ ข้อสรุปที่ได้จากแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ.....	๖๗
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๖๘
๕.๑ บทสรุป.....	๖๘
๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....	๗๐
บรรณานุกรม.....	๗๑

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๕ วรรคสาม โดยบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ทั้งนี้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความมุ่งหมาย^๑ เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ให้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่และอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีการกำหนดให้มีกลไกในการให้สิทธิแก่บุคคลในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยื่นคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความมุ่งหมาย^๒ เพื่อกำหนดหลักการและวิธีการในการคุ้มครองบุคคลจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่รองรับกับรัฐธรรมนูญ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” โดยรัฐธรรมนูญได้ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ขยายรวมถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ บัญญัติให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และการเสนอคดีจะกระทำได้อีกเฉพาะในกรณีที่ไม่มีอาจใช้วิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ ขยายความคุ้มครองไปถึงการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีอำนาจของศาลใดเข้าไปคุ้มครอง โดยให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

^๑ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ๒๕๕๔), หน้า ๓๗, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๕, https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article_20191021103453.pdf.

^๒ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๓๖๖.

เนื่องจากการขยายการคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพเป็นเรื่องที่อาจมีขอบเขตกว้างขวาง และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระเกินสมควร จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑^๓ ซึ่งมีกำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๘ โดยจำแนกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากการกระทำที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณากรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์ ๖ ประการดังนี้^๔

ประการที่หนึ่ง ผู้ร้องต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจอรัฐ

ประการที่สอง การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นต้องเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจอรัฐ

ประการที่สาม ต้องมิใช่กรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ๑) การกระทำของรัฐบาล ๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ๓) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ๔) เรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ๕) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒ และ ๖) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

ประการที่สี่ ต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใด และละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของตนอย่างไร

ประการที่ห้า คำร้องต้องเป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

และประการที่หก ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ก็สามารถยื่นคำร้องได้ตราบเท่าที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ทั้งนี้ ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง^๕

^๓ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การสรรหา และการวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องตามหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

^๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗

^๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘

อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ในมาตรา ๒๓๐ โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมทั้งกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ...” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความมุ่งหมาย^๖ เพื่อกำหนดมาตรการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินในการที่จะหาข้อยุติในปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหรือพบจากการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐

กรณีดังกล่าวข้างต้นอาจทำให้บุคคลในฐานะประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ขาดความรู้ ความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีประเด็นพิจารณาถึงปัญหาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑) จำนวน ๔ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นแรก ปัญหากรณีการยื่นคำร้องไม่เป็นไปตามแบบพิมพ์ของศาล คำร้องมีรายการไม่ครบถ้วน ช่องทางการยื่นคำร้องไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และกรณีไม่ร่อนหนังสือแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาเอกสารประกอบคำร้องไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๒

ประเด็นที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนในการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย การระบุเนื้อหาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นประเด็นที่แตกต่างกับประเด็นที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ การไม่ดำเนินการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ การไม่ระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมถึงการไม่ได้ศึกษากรณีต้องห้ามในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗

ประเด็นที่สาม ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายมารองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า และกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ซึ่งเป็นวัตถุแห่งคดีที่จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้ร้อง

^๖ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, หน้า ๔๐๐ - ๔๐๑.

และประเด็นที่สี่ ปัญหาการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายกรณีใดที่เป็นวัตถุแห่งคดีที่จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เกิดการทับซ้อนกันในแต่ละปริมาณผลในการยื่นคำร้องตามช่องทางระหว่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาให้ได้บทสรุปถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑)

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

๑.๒.๓ เพื่อเป็นแนวทางในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นช่องทางในการยื่นคำร้องของบุคคลต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑)

๑.๒.๔ เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนภารกิจคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ปฏิบัติงานด้านคดี

๑.๓ ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษาจากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเอกสารเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ ตำรา รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการและวิทยานิพนธ์ทั้งที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ (Internet) ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นของการศึกษานี้แล้วนำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

๑.๔ ขอบเขตการศึกษา

๑.๔.๑ ศึกษาให้เห็นถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑)

๑.๔.๒ ศึกษาโน้ตทัศน์ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเป็นการศึกษาถึงองค์กรศาลรัฐธรรมนูญในมิติของการเป็นองค์กรวินิจฉัย

ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ในมิติของการเป็นองค์กรที่มุ่งจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

๑.๔.๓ ศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษา เพื่อให้ทราบถึงหลักการสำคัญที่ได้จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๔.๔ วิเคราะห์ปัญหาในเชิงรูปแบบ เชิงเนื้อหา ข้อความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตรากฎหมาย บัญญัติกฎหมายมารองรับ และการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี

๑.๔.๕ จัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะ เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ภายในและภายนอกสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ เพื่อทราบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘

๑.๕.๒ เพื่อทราบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

๑.๕.๓ ได้บทสรุปถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑)

๑.๕.๔ ผู้ปฏิบัติงานด้านคดีสามารถใช้เป็นข้อมูลในการปฏิบัติงาน ตลอดจนสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๕.๕ บุคคลในฐานะประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ เข้าใจถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดินมากขึ้น

บทที่ ๒

มโนทัศน์ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน

การศึกษามโนทัศน์ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จำต้องศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การสร้างการรับรู้และความเข้าใจในภารกิจหลักของการจัดทำรัฐธรรมนูญในสถานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่ได้มอบหมายภารกิจให้กับศาลรัฐธรรมนูญหลายประการ โดยภารกิจสำคัญบางประการของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรายงานการศึกษาฉบับนี้ คือ อำนาจในการวินิจฉัยคำร้องที่ประชาชนยื่นมาโดยตรงว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามมาตรา ๒๑๓ และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ตามมาตรา ๒๓๑ (๑) ซึ่งจะศึกษา ๓ ประการ ได้แก่ ประการแรก ภาพรวมหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญ: องค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และประการที่สาม ผู้ตรวจการแผ่นดิน: องค์กรในการจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

๒.๑ ภาพรวมหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ

การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐเป็นผลผลิตที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยประชาชนได้มีฉันทามติมอบอำนาจในการปกครองให้กับตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรของรัฐเพื่อเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะภายในรัฐที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ซึ่งจะดำเนินการศึกษา ๒ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก แนวคิดการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ และประเด็นที่สอง องค์กรของรัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๒.๑.๑ แนวคิดการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ

ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน ซึ่งภารกิจของรัฐสมัยใหม่ได้มีการขยายขอบเขตไปกว่าแต่ก่อน ที่รัฐมีภารกิจหน้าที่ ๒ ประการ ได้แก่ ประการแรก ดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และประการที่สอง ดูแลความมั่นคงของประเทศจากการรุกรานของศัตรูภายนอกประเทศ ต่อมาภารกิจของรัฐได้ขยายไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยผ่านรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรม

แนวคิดของรัฐสมัยใหม่ที่เป็นพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเกิดจากแนวคิด “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatprinzip) ซึ่งเป็นหลักการที่พัฒนาจากแนวคิดที่ต้องการจำกัดการใช้อำนาจรัฐหรือผูกพันผู้ใช้อำนาจรัฐต่อกฎหมาย ผู้ใช้อำนาจจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งข้อเรียกร้องของการปฏิบัติ

ตามหลักนิติรัฐ ได้แก่ หลักการแบ่งอำนาจ หลักการกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ และหลักความรับผิดชอบของรัฐ ในที่นี้จะกล่าวถึงหลักการข้างต้นพอสังเขป^๗ ดังนี้

๒.๑.๑.๑ หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ (Check and Balance) เนื่องจากอำนาจทั้งสามไม่ได้แบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด โดยเรียกร้องให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่าง “อำนาจกระทำการ” และ “อำนาจตรวจสอบ” ซึ่งการตรวจสอบที่ยึดโยงจากหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นมีจุดยึดโยงที่สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

๑) การตรวจสอบทางการเมือง องค์กรทางการเมืองจะตรวจสอบซึ่งกันและกัน

๒) การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิหรือเสรีภาพจากการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองในบางเรื่อง สามารถฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ ดังนั้น ย่อมทำให้องค์กรตุลาการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำทางการเมืองในบางเรื่องได้

๓) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระทางรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบรูปแบบนี้เป็นการตรวจสอบในรูปแบบของรัฐสมัยใหม่ เช่น การตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๑.๒ หลักการกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐที่องค์กรของรัฐจะดำเนินการสิ่งใดได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ต้องดำเนินการภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หากองค์กรของรัฐดำเนินการโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือนอกเหนือว่าอำนาจตามกฎหมาย การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน

๒.๑.๑.๓ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจเหนือของฝ่ายรัฐซึ่งถือว่าเป็นเขตแดนของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจะทำได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาให้อำนาจกระทำได้ และกฎหมายก็ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย จึงมีการสร้างกลไกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อประกันหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งหมายความว่าถึงการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย

๒.๑.๑.๔ หลักความรับผิดชอบของรัฐ

หลักความรับผิดชอบของรัฐเป็นหลักการที่เกิดขึ้นใน “รัฐสมัยใหม่” ซึ่งในอดีตไม่มีหลักการนี้ การกระทำของรัฐย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพต่อประชาชน แต่ประชาชนไม่สามารถเรียกร้อง

^๗ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๖๑), หน้า ๑๗ - ๑๙.

ประการใด ๆ จากรัฐได้เลย ต่อมาได้มีการพัฒนาหลักการนี้จนเกิดหลักการย่อยตามมา เช่น หลักความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากการละเมิด หลักความรับผิดชอบจากการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด หลักความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในคดีอาญา

๒.๑.๒ องค์การของรัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ

องค์การของรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตยประกอบไปด้วย องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายตุลาการ ในส่วนนี้จะอธิบายถึงองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งการตรวจสอบโดยสังเขป ดังนี้

๒.๑.๒.๑ องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์การฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนออกบังคับใช้เป็นกฎหมาย รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบคุณสมบัติของบุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรอื่น ๆ อีก เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ องค์การฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สามารถตรวจสอบการกระทำโดยองค์การทางการเมืองด้วยกัน เช่น การยุบสภาโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร การยับยั้งร่างกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ การเพิกถอนสิทธิทางการเมืองโดยศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ การตรวจสอบการทุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๒.๑.๒.๒ องค์การฝ่ายบริหาร

องค์การฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองต่อประชาชน รวมทั้งงานด้านการต่างประเทศ เช่น การลงนามสนธิสัญญา พิธีการทางการทูต การติดต่อค้าขายระหว่างรัฐต่อรัฐ องค์การฝ่ายบริหารทำหน้าที่โดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี สามารถตรวจสอบการกระทำโดยองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตั้งกระทู้ถาม กระทู้ถามทั่วไป การอภิปรายและลงมติถอดถอน การตั้งคณะกรรมการการ การตรวจสอบการกระทำโดยองค์กรตุลาการ เช่น การพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลฎีกา การพิจารณาคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีโดยศาลรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาการทุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การพิจารณาเรื่องการกระทำที่อาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๑.๒.๓ องค์การฝ่ายตุลาการ

องค์การฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย องค์การฝ่ายตุลาการทำหน้าที่โดยศาล ซึ่งปัจจุบันประกอบไปด้วย ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ สามารถควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้โดยองค์การนิติบัญญัติ เช่น การออกกฎหมายให้องค์การฝ่ายตุลาการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ การตั้งกระทู้ถามผู้บริหารสำนักงานศาลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติกจากการปฏิบัติหน้าที่โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กล่าวโดยสรุป องค์การของรัฐทุกรูปแบบย่อมต้องปฏิบัติภารกิจหน้าที่โดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “อำนาจมหาชน” และการใช้อำนาจอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ จึงต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็เป็นส่วนหนึ่งในกลไกของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น เมื่อเข้าใจถึงกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์การของรัฐในเบื้องต้น อันเป็นพื้นฐานในการศึกษาแล้ว ต่อไปจะเป็นการศึกษาในส่วนของหัวข้อ “ศาลรัฐธรรมนูญ: องค์การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

๒.๒ ศาลรัฐธรรมนูญ: องค์การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการองค์กรหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยอำนาจหน้าที่ตามสากลประเทศแล้ว จะพิจารณาถึงประเด็นการกระทำหรือกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในส่วนนี้จะศึกษา ๒ ประการ ได้แก่ ประการแรก การพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประการที่สอง การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖

๒.๒.๑ การพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

การพิจารณาถึงโมทัศน์ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งในแง่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๓ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ตามมาตรา ๒๓๑ (๑) เป็นไปในเชิงลึก จึงจำต้องทำความเข้าใจทฤษฎีที่ใช้ในการค้นหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ๒ ทฤษฎี ดังนี้

ทฤษฎีแรก ทฤษฎีอำเภोजิต (Subjective Theory) เป็นการค้นหาเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติหรือผู้ร่างรัฐธรรมนูญก่อนว่าตามที่ได้บัญญัติไว้เช่นนั้นมีเจตนารมณ์อย่างไร ซึ่งสามารถค้นหาได้จากรายงานการประชุมร่างกฎหมาย รายงานการประชุมในขณะที่มีการอภิปราย และรายงานการประชุมในขณะที่มีการแปรญัตติ เป็นการค้นหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามทฤษฎีนี้อาจนำมาใช้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ เพิ่งจะมีการยกร่างและประกาศใช้ไปได้ไม่นาน ซึ่งการค้นหาว่าผู้ร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์อย่างไรยังสามารถกระทำได้อยู่ ประกอบกับสถานการณ์ของสังคมยังไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

ทฤษฎีที่สอง ทฤษฎีอำเภอการณ์ (Objective Theory) ทฤษฎีนี้จะนำมาใช้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ประกาศใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว การค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถกระทำได้ หรืออาจไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากวันเวลาที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ในกรณีนี้ผู้ตีความก็ต้องพิจารณาว่าความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ น่าจะประสงค์ให้หมายความว่าอย่างไร หรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างไร ซึ่งเป็นการนำเอาพฤติการณ์ของสังคมในปัจจุบันมาพิจารณา^๘

^๘ หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๐๘.

การค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือนิติกรรมสัญญา เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการให้เหตุผลตามเจตนารมณ์ (Intent) อันเป็นวิธีการให้เหตุผลที่สำคัญที่สุดในทางกฎหมาย เพราะเป็นการสืบค้นไปที่ความมุ่งหมายดั้งเดิมเพื่อตีความให้ผลของกฎหมายเป็นไปตามความประสงค์ดั้งเดิมนั้น การตีความตามเจตนารมณ์นั้นอาจเกิดขึ้นในหลายระดับ เช่น เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ (Original Intent) ซึ่งถือว่าเป็นเจตจำนงของประชาชนที่เป็นอำนาจสถาปนาของระบอบการปกครองทั้งหมด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับเจตจำนงสูงสุดนี้ไม่ได้ เจตนารมณ์ตามกฎหมาย (Legislative Intent) เจตนารมณ์ขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ (Regulatory Intent) เจตนารมณ์ของคู่สัญญา (Intent of Parties) หรือเจตนารมณ์ของผู้จัดทำพินัยกรรม (Intent of the Testator) โดยแหล่งอ้างอิงของเจตนารมณ์นั้นอาจได้มาในหลายลักษณะ ลักษณะแรกที่เป็นวิธีการพื้นฐานที่สุดก็คือการสืบค้นจากตัวบทนั้นเอง ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีอาร์มภทอยู่ในส่วนต้นหรือคำอธิบายเหตุผลความจำเป็นอยู่ในส่วนท้ายของตัวบทนั้น ลักษณะที่สองก็คือการได้มาจากตัวบทฉบับก่อน ๆ วิธีการนี้มักใช้กับกรณีที่ต้องการแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของตัวบท ถ้าหากเจตนารมณ์ไม่เปลี่ยนแปลงก็จะต้องไม่เปลี่ยนแปลงตัวบท ลักษณะที่สามคือการสืบค้นประวัติความเป็นมาของตัวบทซึ่งโดยมากจะได้จากบันทึกการประชุม และลักษณะที่สี่ก็คือคำอธิบายกฎหมายและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงแนวปฏิบัติ (Guidelines) หรือเอกสารอื่น ๆ ที่องค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ใช้เผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันของผู้ปฏิบัติ เอกสารเหล่านี้แสดงให้เห็นความเข้าใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ความเชี่ยวชาญในเรื่องเฉพาะนั้น ๆ ว่าเข้าใจเจตนารมณ์เบื้องหลังของตัวบทอย่างไร^๔

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีกลไกตามมาตรา ๒๑๓ ที่ให้สิทธิบุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่งมีเป้าหมายหลักในการให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการกระทำซึ่งมีผลมาจากการใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยได้ให้สิทธิบุคคลสามารถยื่นคำร้องได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น อาจจำแนกพัฒนาการของหลักดังกล่าวได้ตามการมีผลบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับ โดยในรายงานการศึกษานี้จะขอกกล่าวถึงมโนทัศน์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญจนนำไปสู่การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
มาตรา ๒๑๓

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

บทบัญญัติตามมาตรา ๒๑๓ นี้ เป็นหลักการใหม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติรองรับกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้

^๔ มานิตย์ จุมปา และคณะ, รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง รูปแบบและลักษณะการให้เหตุผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: ธนาพร, ๒๕๕๘), หน้า ๓๒ - ๓๓.

บังคับมิได้” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ขยายรวมถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๑๒) ให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่ความคุ้มครองของมาตรานี้ขยายไปถึงการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีอำนาจของศาลใดเข้าไปคุ้มครอง และเพื่อให้ความคุ้มครองไม่เพียงแต่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจอธิปไตย หรือแม้แต่การกระทำของเอกชนก็อยู่ในข่ายที่อาจถูกโต้แย้งว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ซึ่งได้ให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขยายการคุ้มครองสิทธิตามวรรคหนึ่งเป็นเรื่องที่อาจมีขอบเขตกว้างขวาง และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระเกินสมควร จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิตามมาตรา ๖๖ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ^{๑๐}

จากความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๒๑๓ ได้กำหนดกลไกการให้สิทธิบุคคลนำการกระทำที่มีปัญหาละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำนั้น และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตน^{๑๑} ซึ่งถือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้วางกลไกเป็นการเฉพาะเจาะจงให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดช่องให้บุคคลสามารถเริ่มนำการกระทำของรัฐที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของตนเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยตรง ซึ่งเรียกกลไกนี้ว่า “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional complaint) กระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้อย่างจริงจังในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญในฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายสูงสุดของรัฐที่ถูกตราขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังเห็นได้จากเจตนารมณ์ประการหนึ่งซึ่งปรากฏตามคำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในสาระสำคัญว่าการรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหลายประการ โดยเฉพาะการคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการ รัฐธรรมนูญได้มีหลักประกันเป็นบททั่วไปให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้

^{๑๐} คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ๒๕๕๔), หน้า ๓๖๖, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๕, https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article_20191021103453.pdf.

^{๑๑} สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐: รายงานฉบับสมบูรณ์, (ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, ๒๕๖๒), หน้า ๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๕, https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:166861.

คดีในศาลได้^{๑๒} ทั้งนี้ สิทธิเสรีภาพถูกรับรองในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และรัฐธรรมนูญได้ประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดไม่ให้บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากมีกรณีเช่นว่านั้นบทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้^{๑๓}

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๒๑๓ ที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้บุคคลสามารถยื่นคำร้อง มีได้ทั้ง “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หรือ “การกระทำ” ซึ่งถือเป็นการขยายวัตถุประสงค์เพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดวัตถุประสงค์ให้สามารถยื่นคำร้องได้เฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เท่านั้น อันจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ปรับเปลี่ยนหลักการในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยขยายวัตถุประสงค์ให้รวมไปถึง “การกระทำ” ด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในบริบทกฎหมายต่างประเทศ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สร้างขึ้นในประเทศออสเตรียและเยอรมนี ดังนั้น การศึกษาความหมายการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจึงต้องศึกษาความหมายตามที่ให้ไว้โดยตัวบทกฎหมาย ซึ่งมีการให้ความหมายของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้ภายใต้กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Grundgesetz) ได้กล่าวถึงการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๙๓ (๑) (๔a) และ (๔b) โดยอาจสรุปความหมายของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ว่า “เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเมื่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิที่เป็นเสมือนสิทธิขั้นพื้นฐานของเขาถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจรัฐ” ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญในฐานะบทบัญญัติกฎหมายสูงสุดของรัฐซึ่งถูกตราขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่ละเมิดไม่ได้และไม่สมควรถูกละเมิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคุณค่าสำคัญของรัฐธรรมนูญอยู่ที่การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้น ภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญและถือเป็นการกิจที่สำคัญที่สุด คือ การเป็นเครื่องมือหลักในการทำให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นจริงขึ้นได้ในทางปฏิบัติ^{๑๔}

ทั้งนี้ ภารกิจการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในการทำให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัตินั้น ถือว่ามีความกว้างขวางและครอบคลุมทุกมิติของการใช้อำนาจรัฐขยายไปถึงทุกขอบเขตของการกระทำและไม่จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบกฎหมาย ลักษณะเช่นนี้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการอุทธรณ์หรือฎีกา แต่ถือเป็นกระบวนการพิเศษที่แยกออกมาต่างหากอีกกระบวนการหนึ่งด้วย

ภารกิจประการต่อมาของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ คือ การทำหน้าที่เป็นเหมือนเครื่องมือหลักในการตีความและปรับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นมักจะไม่มีโอกาสให้ถูกบังคับใช้และตีความได้มากเท่าใดนัก

^{๑๒} มาตรา ๒๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^{๑๓} มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^{๑๔} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย: รายงานการวิจัย, (ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์), หน้า ๕.

การที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาบทบัญญัติกฎหมายไปใช้ในทางปฏิบัติ จนนำมาสู่การพิจารณาว่า สิ่งของรัฐทำลงไปนั้นละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนหรือไม่ จึงถือเป็นการเปิดช่องให้มีการตีความและบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วจะทำให้การตีความต่อแต่นี้ไปมีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าก่อให้เกิดเอกภาพ คือ การปรับใช้และตีความรัฐธรรมนูญเป็นแนวทางหนึ่งเดียวกับระบบกฎหมาย^{๑๕}

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเช็ก (Constitution of the Czech Republic) มาตรา ๘๗ (๑) ได้วางหลักเรื่องการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้ว่า “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นการให้สิทธิประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง เมื่อการใช้อำนาจมหาชนมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ”

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนถูกละเมิดโดยอำนาจรัฐ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญย่อมเป็นกระบวนการที่ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ จึงจำต้องศึกษาเหตุผลเบื้องหลังของหลักการพื้นฐานของการกิจการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย (๑) การทำให้การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรม (๒) การทำให้เกิดความมั่นคงแน่นอนของสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ (๓) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ และ (๔) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังต่อไปนี้

๑) การทำให้การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรม

เมื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญพึงให้การรับรองและคุ้มครอง การจะทำให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีผลผูกพันต่อการใช้อำนาจรัฐและมีสภาพบังคับได้ในทางความเป็นจริง จึงจำต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำให้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นกลไกพิเศษที่แตกต่างหากจากกลไกการตรวจสอบเดิมที่มีอยู่ โดยการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้ามารับคำร้องของบุคคลที่เห็นว่าตนถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อทำให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิทางรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานปรากฏได้จริงในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไม่ใช่กระบวนการพิจารณาที่ช่วยเสริมกระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เนื่องจากไม่มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์หรือฎีกาไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามความหมายของการอุทธรณ์ฎีกาในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี และไม่ใช่วิธีพิจารณาที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบประเด็นทางกฎหมายทุกประเด็นที่คู่ความโต้แย้งมาเหมือนกับกรณีที่ศาลสูงตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง แต่จำกัดเฉพาะการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเท่านั้น กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะสัมพันธ์กับสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยถือเป็นกลไกพิเศษในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการสร้างขึ้นเพื่อทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิขั้นพื้นฐานของตนได้ และหากพิจารณาเกี่ยวกับการร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้ร่างได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับการสร้างกลไกการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้ ประการหนึ่งว่า “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญคือที่พึงสุดท้ายของราษฎรที่รู้สึกว่ตนถูกละเมิดสิทธิขั้น

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

พื้นฐาน ศาลที่สูงที่สุดที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญนี้จึงควรต้องคุ้มครองราษฎรจากการที่รัฐใช้อำนาจเข้าทำร้ายสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งมีอาจล่วงละเมิดได้” อันแสดงให้เห็นว่ากระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่เป็นหลักประกันว่าสิทธิทางรัฐธรรมนูญของประชาชนย่อมได้รับการรับรองคุ้มครองจากการใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ โดยการให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งภารกิจของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการเป็นองค์กรผู้พิทักษ์สิทธิทางรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเพียงองค์กรผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญเท่านั้น

๒) การทำให้เกิดความมั่นคงแน่นอนของสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญทั่วโลกต่างบัญญัติรับรองเอาไว้ โดยถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่จะไม่ยอมให้การกระทำใด ๆ ของรัฐ ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้ เนื่องจากตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ย่อมส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎเกณฑ์ที่มีคุณค่าสูงสุดของรัฐด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นนิติรัฐ กล่าวคือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายและกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนับเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ประชาชนภายในรัฐสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้โดยไม่ต้องหวาดกลัวต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไว้ เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ดังกล่าวจะผูกพันองค์กรของรัฐทั้งหลายในการใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยถือเป็นกรอบในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ และในขณะเดียวกันยังเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าใช้อำนาจขององค์กรของรัฐนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อีกด้วย หากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมีผลเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจเช่นนั้นก็ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ สิทธิทางรัฐธรรมนูญยังมีลักษณะเป็นสิทธิเชิงป้องกัน (status negativus) กล่าวคือ การที่ประชาชนสามารถยกสิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญขึ้นยื่นต่อรัฐได้นั้น ถือเป็นภารกิจดั้งเดิมในการที่พลเมืองจะต้องปกป้องแดนแห่งเสรีภาพของตนมิให้รัฐเข้ามาก้าวล่วงได้ อันเป็นผลมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้จากถ้อยคำของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ และกำหนดให้รัฐสามารถก้าวล่วงแดนแห่งเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ก็ต่อเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญอนุญาตเท่านั้น^{๑๖}

จากเหตุผลข้างต้นจึงทำให้กระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมีความสำคัญในแง่ที่ทำให้เกิดความมั่นคงแน่นอนของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่มุ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงเท่านั้น แต่ยังมีผลเป็นการคุ้มครองบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อีกด้วย

^{๑๖} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ: รายงานผลการวิจัย, (ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๙.

ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบกฎหมายโดยรวมว่าจะไม่มีการกระทำใดอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐสามารถล่วงละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

๓) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ

เนื่องด้วยหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นหลักการสำคัญ ที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นหลักการที่มีสาระสำคัญเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนว่าหากมีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการกระทำนั้นโดยองค์กรที่เป็นอิสระจากองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรบริหาร ซึ่งได้แก่ องค์กรตุลาการ โดยมีเหตุผลที่องค์กรตุลาการมีความเหมาะสมในการตรวจสอบการกระทำของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

ประการแรก ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรอื่น ความเป็นอิสระของศาลจึงเป็นหลักประกันกับเอกชนในการได้รับการพิจารณาโดยปราศจากอคติ

ประการที่สอง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ เมื่อประชาชนได้ยื่นฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลจะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ลักษณะนี้ทำให้ประชาชนมีหลักประกันว่าเรื่องของตนจะได้รับการพิจารณา

ประการที่สาม ระบบการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผยและชัดเจน คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถนำพยานหลักฐานเข้าสู่สู่วินิจฉัยกระบวนการ และประชาชนทั่วไปอาจเข้าฟังการพิจารณาได้ ลักษณะดังกล่าวทำให้ประชาชนมีหลักประกันว่าคำพิพากษาจะอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้อง

และประการที่สี่ การใช้อำนาจของศาลจะแสดงออกผ่านคำพิพากษา ซึ่งศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้พิพากษาจึงถูกจำกัดไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และต้องพิจารณาอย่างรอบคอบด้วยเหตุผลที่ถูกต้องและยุติธรรม

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้สภาพบังคับของสิทธิเสรีภาพของประชาชนบรรลุผลในทางความเป็นจริง และทำให้ความเป็นนิติรัฐปรากฏผลในทางความเป็นจริงด้วยเช่นกัน เนื่องจากการแสดงออกถึงการที่รัฐยอมให้อิสระแก่อำนาจตุลาการเข้ามาตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการนี้เป็นหัวใจหลักของนิติรัฐ^{๑๗}

๔) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการและเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีภารกิจสำคัญในการเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ^{๑๘} หรือการวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ความพิเศษของ

^{๑๗} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๕), หน้า ๒๙๓.

^{๑๘} อานนท์ มาเฝ้า, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘), หน้า ๒๐ - ๒๙.

ศาลรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากศาลอื่น ๆ คือ การเป็นศาลที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจพิทักษ์รัฐธรรมนูญ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญนั้น หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จึงอาจถูกกำหนดไว้หลายประการโดยจำแนกได้ ดังนี้^{๑๙}

- (๑) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- (๒) การพิจารณาข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- (๓) การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน
- (๔) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

จึงเห็นได้ว่าภารกิจหลักของศาลรัฐธรรมนูญ คือการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาจึงมีว่าศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไร

ทั้งนี้ เมื่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นการทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะอยู่ในลำดับสูงสุดของระบบกฎหมายของรัฐ โดยกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ นอกจากรัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่จัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองภายในรัฐแล้วในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของรัฐโดยส่วนใหญ่ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐจะปฏิเสธความเป็นอยู่ไม่ได้ รวมทั้งการเป็นกฎหมายที่บุคคลสามารถใช้ยกขึ้นเพื่อยืนยันการใช้อำนาจของรัฐได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นหนึ่งในกฎหมายที่สำคัญในการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐ การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด จึงมีผลทำให้การใช้อำนาจของรัฐย่อมไม่อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานได้^{๒๐} ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญจึงเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผ่านการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ

๒.๒.๑.๒ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อประกันการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยการกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชน

^{๑๙} บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๖๒.

^{๒๐} ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน*, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๑), หน้า ๓๒ - ๓๓.

ผู้ถูกระทบสิทธิเป็นผู้เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยประชาชนได้โดยตรงนี้จึงถือเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยผู้ถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ทั้งนี้ กลไกที่ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงนี้เอง เป็นจุดเปลี่ยนผ่านประการสำคัญจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้สร้างกลไกให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีได้โดยตรง กล่าวคือ หากประชาชนเห็นว่าตนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะต้องเสนอเรื่องผ่านทางศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเกิดปัญหาว่าหากองค์กรดังกล่าวปฏิเสธไม่ส่งประเด็นที่ประชาชนร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ประชาชนย่อมไม่มีช่องทางในการได้รับการเยียวยาแก้ไขจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

ดังนั้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างดังกล่าว บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ข้างต้น จึงกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถโต้แย้งได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่การเสนอคดีในลักษณะนี้ย่อมต้องมีข้อจำกัด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป โดยกำหนดให้การเสนอคดีจะทำได้ก็เฉพาะในกรณีที่ไมอาจใช้วิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อบุคคลดังกล่าวใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๑๑ แล้วศาลไม่ส่งเรื่อง ใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ส่งเรื่อง และใช้สิทธิทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ส่งเรื่อง เช่นนี้จึงจะมีสิทธิตามมาตรา ๒๑๒ นี้

นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังมีปัญหาว่าบุคคลจะไม่สามารถโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจอธิปไตยในกรณีอื่น ซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับใช้กฎหมายไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตน จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ กรณีที่ศาลสูงสุดในระบบศาลนั้น ๆ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดแล้วหากบุคคลซึ่งเป็นคู่ความในคดีและเป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเห็นว่าตนยังคงไม่ได้รับความคุ้มครองหรือเยียวยาสิทธิหรือเสรีภาพ บุคคลนั้นย่อมไม่สามารถเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลสูงสุดได้เช่นกันเพราะไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราใดที่จะนำไปสู่การตีความให้สามารถโต้แย้งคำพิพากษาของศาลที่ตนเห็นว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวย่อมทำให้ความผูกพันของอำนาจอธิปไตยต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญไม่อาจเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งการให้คำพิพากษาของศาลสูงสุดแต่ละระบบซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นอันถึงที่สุดโดยไม่อาจถูกตรวจสอบได้อีกนั้น อาจทำให้เกิดกรณีที่ศาลสูงสุดแต่ละศาลใช้และตีความสิทธิทางรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานแตกต่างกันหรือขัดแย้งกันได้ ซึ่งหากพิจารณาจากผลกระทบดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าหากปล่อยให้คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดหลุดจากการตรวจสอบย่อมส่งผลทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงและไม่อาจบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ระบบกฎหมายของประเทศไทยจึงควรมีกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนได้ อันเป็นการทำให้การใช้อำนาจทางบริหาร (ที่ผู้ยื่นคำร้องทุกซ์จะต้องไปดำเนินการฟ้องคดีจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดเสียก่อน) และการใช้อำนาจทางตุลาการสามารถตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวนี้ถือเป็นการกิจโดยตรงของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ย่อมต้องผูกพันศาลในระบบต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ในช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงต้องถือว่าประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อรองรับการใช้สิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่มีระบบการร้องทุกซ์ทางรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารและอำนาจทางตุลาการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ อันทำให้ความผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญต่อองค์กรของรัฐทั้งหลายไม่อาจเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอันเกิดจากการกระทำของรัฐบางกรณียังไม่สามารถตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ

จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีพัฒนาการของการนำหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานโดยองค์กรตุลาการมาใช้เป็นลำดับ โดยเริ่มจากการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา ๒๘ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ถือเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อโต้แย้งว่าใช้อำนาจมหาชนของรัฐละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยมีเพียงระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ แม้จะมีการบัญญัติเปิดช่องให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ยังจำกัดวัตถุแห่งคดีให้มีแต่เพียงการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เป็นไปตามระบบการร้องทุกซ์ทางรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุแห่งการร้องทุกซ์ คือ การกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชนทุกประเภท อาทิ การใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย การใช้อำนาจบริหารในการบังคับใช้กฎหมาย หรือการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

จากปัญหาดังกล่าวทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขจนนำมาสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยการขยายวัตถุแห่งการฟ้องคดีให้ครอบคลุมทุกการกระทำของรัฐ ขยายขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง และการไม่นำหลักการหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมายมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีพิจารณาคำร้องทุกซ์ดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๒.๒ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือ

เสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๒.๒.๒.๑ ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง

ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง

๒.๒.๒.๒ ต้องระบุให้ชัดเจนถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

ต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร ตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง

๒.๒.๒.๓ ต้องเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำ

โดยต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจอรัฐ และต้องมีใช้เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ๑) การกระทำของรัฐบาล ๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ๓) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ๔) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สุดแล้ว ๕) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒ และ ๖) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๔๗

๒.๒.๒.๔ คำร้องต้องเป็นสาระอันสมควรได้รับการวินิจฉัย

คำร้องดังกล่าวต้องเป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และ

๒.๒.๒.๕ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายให้ครบถ้วนก่อนร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

โดยผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน และผู้ร้องจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ (พิจารณาไม่รับคำร้องหรือยุติเรื่อง) หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องของผู้ร้อง ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง

โดยสรุปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งในแง่อำนาจหลักที่นานาประเทศให้การยอมรับ เช่น การวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และอำนาจเพิ่มเติมที่ไปเป็นตามบริบทของแต่ละประเทศ ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้ ลำดับต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ในฐานะองค์กรในการจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

๒.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน: องค์กรในการจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

โดยก่อนที่จะศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ (๑) นั้น ควรทราบความเป็นมา พัฒนาการ และหลักการทฤษฎีเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) มีที่มาจากประเทศสวีเดน ซึ่งคำว่า Ombudsman ในภาษาสวีดิชแปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ”^{๒๑} ซึ่งมีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๑๓ โดยเป็นที่รู้จักในนามของสำนักงานเสนาบดีว่าการยุติธรรม (Chancellor of Justice) อันเป็นคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งและมอบอำนาจสูงสุดจากพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ในการประกัน ตรวจสอบกฎหมายข้อบังคับและพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเอาอย่างและปฏิบัติตาม พร้อมทั้งสอดส่องให้ข้าราชการได้ปฏิบัติหน้าที่ตามภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ต่อมาปี ค.ศ. ๑๘๐๙ ได้มีการปลดพระมหากษัตริย์ออกจากราชบัลลังก์และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยยึดหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวประกอบไปด้วยบทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งเสนาบดีว่าการยุติธรรมโดยพระมหากษัตริย์ และบทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือผู้ตรวจการรัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้ง^{๒๒} ซึ่งเสนาบดีว่าการยุติธรรมเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมฝ่ายบริหารและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นตัวแทนของรัฐสภาเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร^{๒๓} ภายหลังจากที่ได้ก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในประเทศสวีเดนแล้ว ก็มีการแพร่กระจายของแนวคิดเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินไปสู่ประเทศในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียซึ่งมีการก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศฟินแลนด์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๑๙ ประเทศเดนมาร์กเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๔ และประเทศนอร์เวย์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๓ จากนั้นจึงแพร่ขยายไปสู่ประเทศนอกกลุ่มสแกนดิเนเวียต่อไป^{๒๔}

สำหรับประเทศไทยได้มีความพยายามในการผลักดันให้เกิดการก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เมื่อคราวร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ แต่ปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต่อมามีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา แต่รัฐสภายังไม่ทันให้ความเห็นชอบก็เกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เสียก่อนในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ในสมัย รสช. ได้ยอมรับแนวความคิดที่จะให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาแต่เมื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ คณะกรรมการกลับมีมติให้ตัดหมวดว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาออกทั้งหมดจึงไม่ปรากฏบทบัญญัติเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^{๒๑} ปัทมา สุปก้าง, รายงานการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ม.ป.ป), หน้า ๕, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๕, https://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_63.pdf

^{๒๒} อีริคท์ เสรริงส์สร์ค, แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา, (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๒๖ - ๒๗.

^{๒๓} สิริรัตน์ มูลจันทร์, “อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ”, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ ๘, ฉบับที่ ๒, (กรกฎาคม/ธันวาคม ๒๕๕๘), หน้า ๒๗.

^{๒๔} ปัทมา สุปก้าง, รายงานการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า ๖.

พุทธศักราช ๒๕๓๔^{๒๕} จนกระทั่งเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงมีการก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในที่สุด^{๒๖}

๒.๓.๑ อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๐

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ การแสดงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามี การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือกฎหมาย เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ในส่วนนี้จะเน้นไปที่การศึกษาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ โดยจะศึกษาบทบัญญัติดังกล่าวที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘

๒.๓.๑.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

โดยบทบัญญัติมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และในกรณีดำเนินการตามมาตรา ๒๓๐ แล้วเห็นว่ากรณีนั้น ๆ มีปัญหาว่า การใช้อำนาจนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณา วินิจฉัยได้เพื่อให้เกิดความชัดเจนซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘ - ๙.

^{๒๖} โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๖ ถึงมาตรา ๑๙๘

พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เดิมกำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้โดยเอกเทศ หากแต่ให้มีอำนาจตามมาตรา ๒๓๐ เฉพาะเมื่อได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ แล้ว พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือเป็นเพราะกฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้นไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ^{๒๗}

๒.๓.๑.๒ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๘

๑) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์หลักในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดซึ่งเกี่ยวข้องกับรายงานการศึกษานับนี้ก็คือปัญหาการแทรกแซงองค์กรตรวจสอบทำให้ระบบตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ ในภาพรวมนั้นมีปัญหาหลัก ๓ ประการ ได้แก่

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดตัวแทนของพรรคการเมืองเอาไว้เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาได้ ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของวุฒิสภา ข้อจำกัดของระยะเวลาในการสรรหา

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาว่าองค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

และประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ๆ ปัญหาการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ล่าช้าเพราะมีภารกิจมาก ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากรขององค์กรอิสระ

โดยแนวทางในการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ คือ การทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระเข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังต่อไปนี้

(๑) การปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบเพื่อให้ได้คนที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด

^{๒๗} คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*, หน้า ๔๐๒.

ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะบุคคลสรรหาองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบให้ดียิ่งขึ้น โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องเรื่องที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้โดยตรงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นเองได้โดยไม่ต้องมีการร้องเรียนก่อน นอกจากนี้ ได้ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ และเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนเพื่อฟ้องศาลในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(๓) การจัดให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล^{๒๘}

สำหรับการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น เป็นไปตามมาตรา ๒๔๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔^{๒๙}

(๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็น

^{๒๘} สมคิด เลิศไพฑูรย์, ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๕, ฉบับที่ ๓, (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๕๐), หน้า ๑๓ - ๑๖ และหน้า ๒๒ - ๒๓.

^{๒๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๔ บัญญัติว่า

“ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม และมาตรา ๒๘๐

ต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ) เมื่อวันอังคารที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ซึ่งมีหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยปรับปรุงถ้อยคำเพื่อให้เข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นครั้งแรก^{๓๐} ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้อย่างเป็นเอกเทศ โดยไม่ปรากฏข้อความว่าจะต้องผ่านการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๔๔ มาก่อน

๒) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๘

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเป้าหมายเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ ดังนั้น ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า จะต้องมีการปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการ “ปฏิรูป” เกิดขึ้นด้วย โดยมีการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของกรอบความคิดพื้นฐานในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการสร้างองค์การ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ขึ้น โดยกำหนดคุณสมบัติ วิธีการสรรหา แต่งตั้งและถอดถอน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกันกับองค์กรตรวจสอบควบคุมอิสระอื่น ๆ^{๓๑}

สำหรับการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณา วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น เป็นไปตามมาตรา ๑๙๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๓) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณา เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(๔) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (๑) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนก็ได้”

^{๓๐} คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๐), หน้า ๒๓๔ - ๒๓๕.

^{๓๑} มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, (วิญญูชน: กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๒), หน้า ๒๔ และหน้า ๓๒ - ๓๓.

เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑)^{๓๒} มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

โดยในชั้นยกร่างบทบัญญัติมาตราดังกล่าวนั้น คณะทำงานของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างไว้ ดังนี้

“มาตรา ๖/๗/๖ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลอื่นที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่นที่มีอำนาจ แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยมิชักช้า การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเป็นที่สุด จะอุทธรณ์ฎีกาต่อไปไม่ได้”

ต่อมาคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขข้อความนี้เป็นไปตามฉบับที่ประกาศใช้ โดยที่ประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบกับร่างของคณะกรรมการ^{๓๓} จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของการแก้ไขข้อความดังกล่าวคือการแก้ไขวัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบจาก “การกระทำของรัฐ” ให้ชัดเจนขึ้นเป็น “การกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑)” อันหมายถึง “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น” และมีการแก้ไขศาลที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องไปให้จาก “ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่นที่มีอำนาจ” เป็น “ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง” ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้อย่างเป็นเอกเทศ โดยไม่ปรากฏข้อความว่าจะต้องผ่านการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๙๗ มาก่อน ส่วนที่มีการอ้างถึงมาตรา ๑๙๗ (๑) นั้น เป็นเพียงการหยิบยืมองค์ประกอบในส่วนของผู้กระทำการอันมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาใช้เท่านั้น

^{๓๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๗ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๙๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

^{๓๓} มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๐๘ - ๓๐๙.

๒.๓.๒ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘

การใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ กรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อันเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนี้

๒.๓.๒.๑ ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

โดยบุคคลนั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

๒.๓.๒.๒ ต้องไม่ใช่กรณีข้อยกเว้นของกฎหมาย

ต้องไม่ใช่กรณีข้อยกเว้นของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องไม่ใช่ข้อยกเว้นตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ คือ ต้องไม่ใช่กรณีการกระทำของรัฐบาล กรณีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน กรณีเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว กรณีการกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒ หรือกรณีการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔๗

๒.๓.๒.๓ ต้องระบุให้ชัดเจนถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

ต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร ตามมาตรา ๔๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๔๖ วรรคสอง

๒.๓.๒.๔ คำร้องต้องเป็นสาระอันสมควรได้รับการวินิจฉัย

คำร้องดังกล่าวต้องเป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามมาตรา ๔๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๔๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และ

๒.๓.๒.๕ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายให้ครบถ้วนก่อนร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

โดยผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน และผู้ร้องจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ก็ต่อเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ (พิจารณาไม่รับคำร้องหรือยุติเรื่อง) หรือผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องของผู้ร้อง ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

๒.๓.๓ การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑ (๑) แบ่งศึกษาเป็น ๒ ประการ ได้แก่ ประการแรก แนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และประการที่สอง หลักเกณฑ์การเสนอคำร้องพร้อมด้วยความเห็น

๒.๓.๓.๑ แนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีในศาลมาก่อนอย่างไรก็ดี การเสนอคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ วิธีการในการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น หมายถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว^{๓๔}

๒.๓.๓.๒ หลักเกณฑ์การเสนอคำร้องพร้อมด้วยความเห็น

จากแนวทางการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๑ (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) มาตรา ๔๓ และมาตรา ๕๐ รวมถึงข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๗ สามารถสรุปหลักเกณฑ์การเสนอคำร้องพร้อมด้วยความเห็นได้ ดังนี้

ผู้มีสิทธิยื่นหนังสือ: ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายการที่ต้องมีในการยื่นหนังสือและเอกสารประกอบหนังสือ:

๑) หนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย โดยทำเป็นหนังสือราชการซึ่งอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดแห่งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ความประสงค์ที่จะให้ศาลดำเนินการ และมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒) เอกสารประกอบหนังสือ ดังนี้

(๑) สำเนาเรื่องร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

^{๓๔} สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท แอคทีฟพริ้นท์ จำกัด, ๒๕๖๓), หน้า ๑๘.

(๒) เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัย เช่น สำเนาพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่เป็นประเด็นปัญหา^{๓๕}

หลักเกณฑ์และวิธีการ:

- ๑) ไม่จำเป็นจะต้องเป็นคดีที่เกิดขึ้นในศาลก่อน
- ๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ^{๓๖}

๒.๓.๔ สรุปการยื่นคำร้องและการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องและการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ลักษณะสำคัญ	รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓	รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)
บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง	บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้/ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง	ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง
เกณฑ์การยื่นคำร้อง	ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง	การยื่นคำร้องในกรณีนี้ไม่จำเป็นจะต้องเป็นคดีที่เกิดขึ้นในศาลก่อน
บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง	บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ โดยบุคคลนั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้ง	ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

^{๓๕} คณะทำงานปรับปรุงคู่มือปฏิบัติงานด้านคดี สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *คู่มือปฏิบัติงานด้านคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑*, มีนาคม ๒๕๖๔, หน้า ๖๘.

^{๓๖} สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, หน้า ๑๘.

ลักษณะสำคัญ	รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓	รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)
	ต่อรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง	
วัตถุแห่งคดี	ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิด สิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการ กระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงาน ซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็น กรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗	บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการ แผ่นดินจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณานั้น หมายถึง กฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา หรือกฎหมายที่ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ

การยื่นคำร้องและการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) นั้น สามารถสรุปได้ว่าเป็นเช่นเดียวกันกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในคดีประเภทอื่น ๆ ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ บัญญัติให้ต้องทำเป็นหนังสือราชการ โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นคดีที่เกิดขึ้นในศาลมาก่อน ซึ่งเป็นอำนาจโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันจะต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒.๓.๕ สรุปหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓	รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)
การพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอ ว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ
บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ คุ้มครองไว้/ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง	ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง
ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงาน ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้ อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีเรื่องที่อยู่ในระหว่าง การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว	การยื่นคำร้องในกรณีนี้ไม่จำเป็นจะต้องเป็น คดีที่เกิดขึ้นในศาลก่อน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓	รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)
วัตถุแห่งคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า เท่านั้น การยื่นคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องเป็นกรณีที่มีบุคคลยื่นคำร้องมาเสมอ	วัตถุแห่งคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า เท่านั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของของหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) นั้น ภายหลังจากที่ศึกษาถึงเจตนารมณ์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญโดยลำดับแล้วสามารถสรุปได้ว่า การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อสนับสนุนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นภารกิจเดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตประการสำคัญ คือ บทบัญญัติในลักษณะนี้เกิดขึ้นมาครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก่อนที่จะมีบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่งในปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ เสียอีก โดยบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการ “ฟ้องตรง” ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น บัญญัติขึ้นมาเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ดังนั้น หากพิจารณาในแง่เจตนารมณ์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแล้ว อาจเข้าใจได้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑) มีที่มาและเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน และเมื่อเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

๒.๔ ผังภาพกระบวนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑)

๒.๔.๑ กระบวนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓



๒.๔.๒ กระบวนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)



บทที่ ๓

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

สำหรับบทที่ ๓ จะเป็นการศึกษาถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องตามมาตรา มาตรา ๒๓๑ (๑) และมาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ดังนี้

๓.๑ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) มีทั้งกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องและพิจารณาจนกระทั่งมีคำวินิจฉัย และกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๓.๑.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกรณีที่ไม่ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

๓.๑.๑.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ผลคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๓.๑.๑.๒ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๖๒

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ หรือไม่

ผลคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๓.๑.๑.๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๓

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ หรือไม่

ผลคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙

๓.๑.๑.๔ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้หลบหนี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม หรือไม่

ผลคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๐๘/๑ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) และ (๕) เฉพาะส่วนที่เป็นการกำหนดเหตุในการควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม

๓.๑.๑.๕ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๖๗

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๒ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖ หรือไม่

ผลคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๒ (๑) เฉพาะส่วนที่บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๑๙๓ และมาตรา ๑๙๖

๓.๑.๑.๖ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๗

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่

ผลคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๒๓ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อพ้นสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

๓.๑.๑.๗ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๓/๒๕๖๗

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง หรือไม่

ผลคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง

๓.๑.๒ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย สามารถยกตัวอย่างเป็นกลุ่มได้ ดังนี้

๓.๑.๒.๑ การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน มิได้เป็นการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ เช่น ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผิดมาตรา

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๒/๒๕๖๑, ๓๒/๒๕๖๒, ๖๘/๒๕๖๒, ๓๗/๒๕๖๓, ๖๓/๒๕๖๓, ๖๔/๒๕๖๓, ๖/๒๕๖๔, ๑๒/๒๕๖๔ และ ๒๙/๒๕๖๔

๓.๑.๒.๒ ผู้ร้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

เป็นกรณีซึ่งไม่สามารถทำได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติมาตราอันเป็นช่องทางในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้วโดยการใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๑๒ และการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๓๑ (๑) เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๑ และที่ ๑๖/๒๕๖๒

๓.๑.๒.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินร้องขอให้ศาลพิจารณาว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งมีใช้กฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปจึงไม่เป็น

บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๖๒

๓.๒ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ จะขอยกตัวอย่างบางคำสั่งซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

๓.๒.๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๖๑

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำร้องทั่วไปขอเพิ่มเติมคำร้อง เป็นกรณีที่ผู้ร้องทั้งเจ็ดกล่าวอ้างว่าการกระทำของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน คณะกรรมการปิโตรเลียม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๓ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๑๖๔ ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ นั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องทั้งเจ็ดไม่เห็นด้วยกับการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับปิโตรเลียมตามกฎหมาย และกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตไม่เป็นไปตามกฎหมาย และมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทั้งเจ็ดมีสิทธิที่จะร้องไปยังองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบตามกฎหมายหรืออาจดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นกำหนดไว้ได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏว่ามีการกระทำใดที่เป็นการละเมิดเข้าไปในขอบเขตของสิทธิของผู้ร้องทั้งเจ็ดเช่นว่านั้นโดยปราศจากอำนาจหรือโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ไมอาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตาม มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ (๒)

๓.๒.๒ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๖๒

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องทั้งสี่กล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้ได้รับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยประธานกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแจ้งผลการดำเนินการสรรหาของคณะกรรมการต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่รับรองผู้ร้องทั้งสี่ ซึ่งมติของที่ประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมลับไม่มีการเปิดเผยข้อมูลและเหตุผลในการลงมติให้สาธารณะและผู้ที่ผ่านมาการสรรหาทราบ การกระทำของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ร้องทั้งสี่ นั้น เห็นว่า การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าผู้ร้องทั้งสี่มิได้อธิบายแสดงเหตุผลว่าการกระทำดังกล่าวละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ร้องทั้งสี่และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร ประกอบกับผู้ร้องทั้งสี่ยังมิได้ยื่นคำร้องดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนตาม มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง กรณีจึงไม่เป็นไป

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ **มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง** ดังนั้น ผู้ร้องทั้งสี่จึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้

๓.๒.๓ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘/๒๕๖๗

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ถูกร้องในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๙๘/๒๕๖๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๑๘๘ ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ แม้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง อันทำให้ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องได้แย้งดุลพินิจการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ถูกร้อง เป็นการใช้อำนาจของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคสอง และประเด็นตามคำร้องนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้ถูกร้อง กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๔) **ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคสาม** บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

จากกรณีตัวอย่างคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยด้วยเหตุที่ผู้ร้องไม่ได้อธิบายว่ามีการละเมิดต่อผู้ร้องอย่างไร เป็นกรณีผู้ร้องยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด และกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น

๓.๓ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ จะขอยกตัวอย่างบางคำสั่งซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

๓.๓.๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕/๒๕๖๒

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องต่อผู้ร้องและผู้ร้องเห็นว่าการกระทำที่ถูกกล่าวอ้างว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องเรียนเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๑) และมาตรา ๔๖ ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ **มาตรา ๔๗ (๑)** บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่

เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงาน ซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช้เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) การกระทำของรัฐบาล ...” และ มาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าศาลเห็นว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้ศาลสั่งไม่รับ คำร้องไว้พิจารณา” เห็นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำทางการเมือง (Political Issue) ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์เฉพาะ กับพระมหากษัตริย์ อันอยู่ในความหมายของการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๑) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม ประกอบกับเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๗.๔๕ นาฬิกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชวโรกาส ให้นายกรัฐมนตรี นำคณะรัฐมนตรีซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิต หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณจบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำรัส เพื่อให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้น้อมนำไปเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน และต่อมา เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๗ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา นายกรัฐมนตรีพร้อมคณะรัฐมนตรีได้เข้ารับ พระดำรัสในโอกาสเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ซึ่งพระราชทาน เป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งลงพระปรมาภิไธยโดยเข้ารับต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์ ณ ห้องรับรอง ชั้น ๕ ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจึงไม่อยู่ใน อำนาจการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด กรณีจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสาม และมาตรา ๔๗ (๑) ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้

๓.๓.๒ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๑/๒๕๖๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ถูกร้องโดยการนำประมวลกฎหมายอาญาเสพติด มาตรา ๙๐ และมาตรา ๑๔๕ วรรคสาม (๒) มาใช้บังคับย้อนหลังเพื่อลงโทษผู้ร้อง เป็นการกระทำที่กระทบสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้อง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ แม้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง อันทำให้ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏว่า การกระทำของผู้ถูกร้องตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง เป็นการใช้อำนาจของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคสอง ประกอบกับคดีของผู้ร้องที่ขอกำหนดโทษใหม่ ศาลฎีกามีคำสั่งไม่อนุญาตฎีกาและยกคำร้อง กรณีเป็นเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๔) ซึ่งตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องกรณีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

๓.๓.๓ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๕/๒๕๖๗

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อันเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แม้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง อันทำให้ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๓๑ (๑) กรณีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๔๗ (๒) ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญส่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยกเลิกเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ได้รับเลือกในกลุ่มที่ ๒๐ ที่มีลักษณะอาชีพตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๑๙) และให้สิทธิแก่ผู้ร้องรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๒๐) เริ่มกระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ผู้ร้องอาจใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นได้ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒) ซึ่งตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญส่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

จากกรณีตัวอย่างคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยด้วยเหตุที่เป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเนื้อหาคำร้องเป็นการกระทำของรัฐบาล เป็นกรณีที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

๓.๔ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ จะขอยกตัวอย่างบางคำสั่งซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

๓.๔.๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๖๑

สำหรับกรณีที่ผู้ร้องทั้งเจ็ดกล่าวอ้างว่าตนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันเนื่องมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๘ และมาตรา ๗๖ และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๖๕ ณ มาตรา ๖๕ สัตต มาตรา ๖๕ จตุรัสติ จึงขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๓ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๑๖๔ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องทั้งเจ็ดเพียงแต่แสดงความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีการกระทำใดที่เป็นการละเมิดเข้าไปในขอบเขตของสิทธิผู้ร้องทั้งเจ็ดเช่นว่านั้น โดยปราศจากอำนาจหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ไม่อำจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามมาตรา ๔๘

๓.๔.๒ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๖๑

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๗๘ และมาตรา ๑๘๐ อันเป็นกรณีขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ นั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องยังมิได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ประกอบกับข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏว่ามีการกระทำใดที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองแต่อย่างใด จึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๔๘ ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้

๓.๔.๓ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๖๑

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องทั้งสามยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ โดยกล่าวอ้างว่าผู้ร้องทั้งสามได้รับความเดือดร้อนเสียหายและผลกระทบต่องานราชการตำแหน่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของผู้ร้องทั้งสามให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง และมาตรา ๖๑ ซึ่งเป็นกระบวนการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องทั้งสามได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๑ และผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ร้องทั้งสามว่าประเด็นปัญหาตามคำร้องเรียนของผู้ร้องทั้งสามเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นผลให้ประเด็นตามมาตรา ๖๑ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับประเด็นปัญหาดังกล่าวไม่จำต้องพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ผู้ร้องทั้งสามจึงยื่นคำร้อง

ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย รวมทั้งขอให้กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวโดยออกคำสั่งให้ระงับการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ก่อนนั้น เห็นว่า

กรณีตามคำร้องนี้การพ้นจากสถานการณ์ดำรงตำแหน่งของผู้ร้องทั้งสามนั้นมีได้เกิดจากการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อันเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘

แต่เป็นผลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยการใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ดังนั้น คำร้องนี้จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ผู้ร้องทั้งสามจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้

๓.๕ เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อเปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอันเกิดจากความสับสนของผู้ร้องในการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและศาลรัฐธรรมนูญว่า เป็นการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญมาตราใด ระหว่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เมื่อมีการใช้สิทธิผิดช่องทางจึงนำไปสู่การมีคำสั่งไม่รับคำร้องในที่สุด หรือเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า เมื่อนำกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ที่มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงนำไปสู่การไม่รับคำร้องเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการที่พบได้บ่อยคือกรณีที่ผู้ร้องขาดความเข้าใจถึงช่องทางในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญซึ่งต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้สิทธิในการยื่นคำร้องเอาไว้โดยเฉพาะแต่กลับยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอ้างอิงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) อันเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำสั่งไม่รับคำร้องเช่นกัน ส่วนกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยมักไม่เกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าวโดยเนื้อหาแห่งคดีก็มีความแตกต่างหลากหลายกันออกไปตามแต่ละบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ เมื่อเปรียบเทียบแนวคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ กำหนดไว้ ผู้ร้องไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน หรือผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกรณีอื่น ๆ อันมิได้เป็นการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ หรือเป็นกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) มิใช่การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ นอกจากนี้ยังมีกรณีไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสาม หรือมาตรา ๔๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๔๖ วรรคสาม ส่วนแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันมีเพียง ๓ คำวินิจฉัยเท่านั้น ซึ่งเนื้อหาของแต่ละคำวินิจฉัยก็แตกต่างกันออกไปตามประเด็นแห่งการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่ยื่นคำร้องมา

เมื่อได้ศึกษาคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑) แล้ว ต่อไปจะเป็นการสรุปหลักที่ได้จากการแนวคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว

๓.๖ หลักที่ได้จากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับช่องทางในการใช้สิทธิยื่นคำร้อง

๓.๖.๑ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

หลักที่ได้จากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ มีดังนี้

กรณีที่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

๓.๖.๑.๑ ผู้ร้องไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ กำหนดไว้

๑) ระยะเวลาที่ผู้ถูกละเมิดยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒) ระยะเวลาที่ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(๑) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นว่าไม่ยื่นคำร้อง (ยุติเรื่อง/ไม่รับเรื่อง) โดยผู้ร้องต้องยื่นคำร้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๒) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลา (ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว) โดยผู้ร้องต้องยื่นคำร้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาล

๓.๖.๑.๒ ผู้ร้องไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน หรือผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกรณีอื่น ๆ อันมิได้เป็นการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ หรือผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) มิใช่การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

๑) ผู้ร้องไม่ได้มีการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน

๒) ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกรณีอื่น ๆ อันมิได้เป็นการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘

๓) ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) มิใช่การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

๓.๖.๑.๓ กรณีไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสาม หรือมาตรา ๔๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๔๖ วรรคสาม

๓.๖.๒ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

ในส่วนนี้จะขอสรุปหลักที่ได้จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานเอาไว้ในแต่ละคำวินิจฉัยและคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๓.๖.๒.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๑

บรรทัดฐานคำวินิจฉัย

๑) การกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดไม่ได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อีกทั้งยังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแจ้งนายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกและมอบความไว้วางใจของตนแก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อันเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองให้ถูกต้องสมบูรณ์ ไม่ซ้ำซ้อน และเป็นปัจจุบัน จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองในเรื่องการดำรงอยู่ของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นการยืนยันถึงการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง โดยเป็นการให้เสรีภาพแก่สมาชิกของพรรคการเมือง

ที่จัดตั้งและยังดำรงอยู่ในวันก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่า ยังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอย่างเป็นอิสระและสมัครใจ

๒) การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดซึ่งทำให้ไม่มีบทบัญญัติรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนไว้ตามกฎหมายเดิมไม่มีสาขาพรรคการเมืองอีกต่อไปหากแต่กำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ให้ครบถ้วนภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาที่จำกัด เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นสำหรับพรรคการเมือง เนื่องจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศโดยผ่านการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอันเป็นฐานมวลชนที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการความเป็นพรรคการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง แม้การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวอาจจะกระทบต่อพรรคการเมืองอยู่บ้างในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่กฎหมายก็ได้ยืดหยุ่นและผ่อนปรนให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

๓.๖.๒.๒ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๖๒

บรรทัดฐานคำวินิจฉัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ รวมทั้งการคิดอัตราส่วนของการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ เมื่อหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ และการคิดอัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง (๒) แม้บทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ มีการบัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ และการคิดอัตราส่วนเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยกำหนดวิธีการคิดคำนวณในกรณีที่ไม่สามารถจัดสรรให้ครบหนึ่งร้อยห้าสิบคนดังปรากฏรายละเอียดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) ซึ่งเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แล้ว

๓.๖.๒.๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๓

บรรทัดฐานคำวินิจฉัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ มีเจตนารมณ์ชัดเจนในการเปลี่ยนหลักการและสาระสำคัญของการดำเนินงาน

ของคณะกรรมการธิการ โดยแก้ไขหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ ด้วยการเปลี่ยนถ้อยคำจากอำนาจ “ออกคำสั่งเรียก” ที่เป็นการออกคำสั่งให้มีผลบังคับทางกฎหมาย มาเป็น อำนาจ “เรียก” ซึ่งเป็นการเชิญหรือขอความร่วมมือ และเปลี่ยนถ้อยคำจาก “การสอบสวน” มาเป็น “การสอบหาข้อเท็จจริง” เนื่องจากไม่ใช้การสืบสวนหรือสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการธิการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการธิการเรียกมาใช้เป็นสภาพบังคับแทนการกำหนดโทษทางอาญา โดยตัดถ้อยคำความว่า “และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกการกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลและความร้ายแรงของการกระทำความผิด เนื่องจากไม่ได้มีสภาพร้ายแรงหรือทำให้เกิดความเสียหายที่จะกระทบต่อผลในเรื่องที่สอบหาข้อเท็จจริงดังเช่นการดำเนินคดีอาญา อีกทั้งมิได้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยรวม นอกจากนี้ยังมีสภาพบังคับเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ในการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ได้อยู่แล้ว ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

ส่วนหลักที่สามารถสรุปได้จากแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถจัดเป็นกลุ่มได้ ดังนี้

๓.๖.๒.๔ การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน มิได้เป็นการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

กรณีนี้เป็นการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผิดมาตรา) ได้แก่ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๒/๒๕๖๑, ๓๒/๒๕๖๒, ๖๘/๒๕๖๒, ๓๓/๒๕๖๓, ๖๓/๒๕๖๓, ๖๔/๒๕๖๓, ๖/๒๕๖๔, ๑๒/๒๕๖๔ และ ๒๙/๒๕๖๔

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ซึ่งก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน แต่ในการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ร้องไม่ได้ระบุในคำร้องว่าประสงค์จะใช้สิทธิยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ซึ่งเมื่อมีประเด็นตามคำร้องว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตีความว่าเป็นคำร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยว่าไม่รับเรื่องหรือให้ยุติเรื่องโดยปรับบทตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) แล้วผู้ร้องนำคำร้องพร้อมคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากถือว่าผู้ร้องยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ มาก่อน

๓.๖.๒.๕ ผู้ร้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑)

กรณีนี้เป็นกรณีที่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติมาตราอันเป็นช่องทางในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้วโดยการใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๑๒ และการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๓๑ (๑) ได้แก่ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๑ และ ๑๖/๒๕๖๒

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย โดยไม่ใช่บทมาตราที่เป็นช่องทางในการยื่นคำร้องโดยตรง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยชี้ให้ผู้ร้องทราบว่าในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วนั้น จะต้องปฏิบัติตามบทมาตราอันเป็นช่องทางในการยื่นคำร้องที่มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ อันได้แก่ การใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

๓.๖.๒.๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้ศาลพิจารณาในประเด็นซึ่งมิใช่กฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปจึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ได้แก่ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๖๒

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ที่มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๔ บทวิเคราะห์

เมื่อได้ศึกษาถึงมโนทัศน์ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องไปแล้ว ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในประเด็นที่ศึกษา โดยแบ่งการวิเคราะห์เป็น ๕ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก วิเคราะห์ปัญหาในด้านรูปแบบ ประเด็นที่สอง วิเคราะห์ปัญหาในด้านเนื้อหา ประเด็นที่สาม วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตราบทบัญญัติของกฎหมายมารองรับ ประเด็นที่สี่ วิเคราะห์ปัญหาการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี และประเด็นที่ห้า เปรียบเทียบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๑ วิเคราะห์ปัญหาในด้านรูปแบบ

การวิเคราะห์ปัญหาในด้านรูปแบบแบ่งเป็น ๓ กรณี ได้แก่ กรณีแรก กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ กรณีที่สอง กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และกรณีที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการเสนอเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

๔.๑.๑ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดวิธีการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ โดยมาตรา ๔๖ กำหนดให้บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองจาก “การกระทำ” ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ จะสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อเมื่อได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดหรือทราบเท่าที่การละเมิดนั้นยังคงอยู่ หากผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำสั่งยุติเรื่องหรือไม่ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วันนับแต่ได้รับเรื่อง บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองจะมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องยื่นคำร้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนมาตรา ๔๘ กำหนดให้บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองซึ่งเห็นว่าการละเมิดดังกล่าวเป็นผลมาจาก “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยมีเงื่อนไขและวิธีการในการเสนอคดีเช่นเดียวกับกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจาก “การกระทำ”

ตามมาตรา ๔๖ ที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ แต่จะมีความแตกต่างเพียงว่าผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่มีกำหนดเวลาหลังจากที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เมื่อพิจารณาปัญหาในด้านรูปแบบแล้วจะพบว่ามิใช่ข้อพิจารณาที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาในกรณีที่มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่เป็นไปตามแบบที่กำหนดหรือคำร้องมีรายการไม่ครบถ้วน โดยหลักแล้วผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องหรือเอกสารอื่น ๆ ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามแบบพิมพ์ของศาล เว้นแต่มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๑๕ อย่างไรก็ดีหากผู้ร้องยื่นคำร้องโดยที่ไม่เป็นไปตามแบบที่กำหนดหรือคำร้องมีรายการไม่ครบถ้วน จะสามารถดำเนินการอย่างไรได้หรือไม่

กรณีปัญหาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินและบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ซึ่ง นับว่าเป็น “ผู้ร้อง” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ และตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๔ ซึ่งหากเกิดกรณีผู้ร้องยื่นคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล มิได้เป็นไปตามแบบพิมพ์ของศาลหรือคำร้องมีรายการไม่ครบถ้วน ไม่ชัดเจน ไม่อาจเข้าใจได้ หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๑๘

ประการที่สอง ปัญหาในกรณีที่ประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แล้วแต่กลับไม่รออนุญาตแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่นนี้แล้วศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาหรือไม่

อาจพิจารณาได้ว่าการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ กำหนดให้ประชาชนจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน เป็นกรณีที่มีการยื่นคำร้องดังกล่าวเป็น “เงื่อนไขบังคับก่อน” ซึ่งหากประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงทันทีโดยไม่ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน ย่อมเป็นที่เข้าใจได้อย่างชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ แต่หากว่าประชาชนได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แล้วแต่กลับยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญทันทีโดยไม่รอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินเลย จะถือว่าบุคคลผู้นั้นได้ “ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน” แล้วหรือไม่ ความข้อนี้อาจพิเคราะห์ได้ว่า ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าจะยุติเรื่องหรือจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น นับว่าเป็น “สาระสำคัญ” ของการกำหนดให้ประชาชนต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน มิฉะนั้นแล้ว หากพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องในกรณีดังกล่าวได้ทันทีเพราะผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ “ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน” แล้ว ย่อมทำให้การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น ไม่มีความหมายใด ๆ เลย เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นเพียงแค่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทเพียงแค่ “เครื่องมือ” ในทางรูปแบบที่จะทำให้เกิดการเสนอคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ เป็นไปตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ กำหนดเท่านั้น ดังนั้น กรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเช่นเดียวกับกรณีที่

ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพไม่ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนเลยตั้งแต่ต้น เนื่องจากเป็นกระบวนการสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด

ประการที่สาม มีปัญหาสืบเนื่องจากปัญหาประการที่สองว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องในกรณีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลโดยไม่รอความเห็นจากผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น หากต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นยื่นคำร้องร้องบุคคลดังกล่าวในภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องข้างต้นไว้พิจารณาได้หรือไม่ กล่าวให้ชัดเจน คือ คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ยื่นเข้ามาในภายหลัง จะนับว่าเป็นการ “ฟ้องซ้ำ” หรือไม่

ต่อปัญหาข้างต้น จะต้องพิจารณาว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องของบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพในครั้งแรกนั้น เป็นคำสั่งไม่รับเพราะเหตุใด

จากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคำสั่งไม่รับคำร้องข้างต้นของศาลรัฐธรรมนูญมีเหตุมาจากการที่ ผู้ร้อง (บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ) ไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีซึ่งเป็นเรื่องในทางรูปแบบมิใช่เรื่องในทางเนื้อหา (ศาลยังไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี) ดังนั้น คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ยื่นเข้ามาในภายหลังจึงไม่ใช่การฟ้องซ้ำ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๔.๑.๒ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกเสนอขึ้นมานั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ...”

จากบทบัญญัติดังกล่าว มีข้อน่าพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการแรก การเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามมาตรา ๒๓๐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ดังข้อความที่ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ...” ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ก็ได้แก่ (๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้มีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น (๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีปัญหาว่า หากการเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความเกี่ยวเนื่องกับทั้งสามกรณีข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

กรณีปัญหาข้างต้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ (๑)

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่ง อาจพิจารณาได้ว่า ถ้อยคำของมาตรา ๒๓๐ ในช่วงต้น ที่ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐...” นั้น เป็น “เงื่อนไข” ในการเสนอคดีของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่มีถ้อยคำดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ว่า ต้องการให้การเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๓๑ นั้น จะต้องมีความเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ด้วย ดังที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอธิบายความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ ไว้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ “กำหนดมาตรการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินในการที่จะหาข้อยุติในปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่เกิดขึ้นหรือพบจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓๐”^{๓๗} หากผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่มีความเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ย่อมเป็นการเสนอคดีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการเสนอคดี ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

สำหรับความเห็นของคณะผู้ศึกษานั้น เห็นว่า หากพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ประกอบมาตรา ๒๓๑ รวมทั้งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ ย่อมชัดเจนว่าการเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๓๑ นั้น จะต้องมีความเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ด้วย หากผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยปราศจากความเกี่ยวเนื่องดังกล่าว ย่อมเป็นการเสนอคดีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

แต่ถึงกระนั้น สภาพการณ์ข้างต้น อาจเป็นปัญหาได้ว่าการตีความในแนวทางดังกล่าว ย่อมเป็นการจำกัดการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะโดยปราศจากเหตุอันควร เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่ไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เป็นส่วนเสริมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐนอกเหนือจากการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบกับทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในเชิงรุก (Active Role) โดยไม่ต้องรอการร้องเรียนจากประชาชน^{๓๘} ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่ควรถูกจำกัดสิทธิในการเสนอคดีที่จะต้องเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่เพียงสามประการตามมาตรา ๒๓๐ เท่านั้น

ประการที่สอง มีปัญหาว่าการเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๓๑ นี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องรอให้มีการร้องเรียนจากประชาชนขึ้นมาก่อนหรือไม่ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอคดีได้เองทันทีเมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

^{๓๗} คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๖๒). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. หน้า ๔๐๒.

^{๓๘} มีชัย ฤชุพันธุ์. ผู้ตรวจการแผ่นดิน: บทบาทใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

กรณีปัญหาข้างต้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การตัดสินใจว่าจะเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็เสนอคำร้องได้ แต่หากเห็นว่าไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่จำเป็นต้องเสนอคดีก็ได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องมีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ด้วย ดังที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดว่าการเสนอคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ จะต้องมีการร้องเรียนมาก่อนแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจในเชิงรุก หากตีความว่าจะต้องมีการร้องเรียนมาก่อนจึงจะเสนอคดีได้ ย่อมทำให้ลักษณะความเป็นองค์กรที่มีอำนาจเชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินเสียไป ฉะนั้น การเสนอคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่จำเป็นจะต้องมีการร้องเรียนมาก่อนผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้^{๓๙}

๔.๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการเสนอเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

ช่องทางการเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มีอยู่ด้วยกันทั้งหมด ๓ ช่องทาง ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานของการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘) และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)) ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะช่องทางที่สองและช่องทางที่สามแล้วจะพบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในชั้นการเสนอเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ กล่าวคือ เมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยอาศัยช่องทางตามมาตรา ๒๓๑ แล้วต่อมา ผู้ร้องเรียนไปยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ (หรือ มาตรา ๔๖) ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง เนื่องจาก “... เป็นการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) มิใช่การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ...” (คำสั่งที่ ๑/๒๕๖๖) หรือ “การยื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๓๑ (๑)” (คำสั่งที่ ๒๒/๒๕๖๖) ทำให้การยื่นร้องเรียนของประชาชนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีความชัดเจนว่าต้องการยื่นโดยอาศัยช่องทางใดเพราะทั้งสองช่องทางแยกต่างหากจากกันและส่งผลให้เสียเวลา เกิดความซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องเดียวกันแต่กลับต้องดำเนินการซ้ำอีก โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ร้องเรียนยื่นร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ แล้วต้องการใช้

^{๓๙} อย่างไรก็ดี อีระ สุธีวรานุรักษ์ เห็นว่า จะต้องมีการร้องเรียนมาก่อน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจะเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดู อีระ สุธีวรานุรักษ์. (2563). ศาลรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังประกาศใช้บังคับ (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) หน้า ๔๕.

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ในภายหลัง^{๔๐}

แม้ว่าในทางปฏิบัติ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการแยกแบบฟอร์มคำร้องระหว่างการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ กับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหา ความซ้ำซ้อน ข้างต้นแต่อย่างใด เป็นเพียงการสร้างความสะดวกในการยื่นร้องเรียนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ปัญหาดังกล่าวจึงต้องมีการแก้ไข

๔.๒ วิเคราะห์ปัญหาในด้านเนื้อหา

การวิเคราะห์ปัญหาในด้านเนื้อหาจะวิเคราะห์ ๓ กรณี ได้แก่ กรณีแรก กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ กรณีที่สอง กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และกรณีที่สาม กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

๔.๒.๑ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘

ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ดังนั้นประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การยื่นคำร้องกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ มักจะพบปัญหาหลายประการ ดังนี้

๔.๒.๑.๑ ความไม่ชัดเจนในการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนผู้ถือสัญชาติไทยอยู่แล้ว แต่มีปัญหว่าคนไร้สัญชาติและคนต่างด้าวย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย สังเกตว่า ชื่อของหมวด ๓ ได้ระบุเจาะจงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้

^{๔๐} ดู อภิสิทธิ์ เทพจันทร์. (๒๕๖๖). อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน: ศึกษากรณีการเสนอเรื่องเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำต่อศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, ปีที่ ๔๓ เล่มที่ ๑, หน้า ๑๙๔-๑๙๕. และฉัตรชัย เอมราช. (๒๕๖๕). ความซ้ำซ้อนในกระบวนการกลั่นกรองคดีซึ่งประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๘/๒๕๖๒. CMU Journal of Law and Social Sciences, ปีที่ ๑๕ เล่มที่ ๑, หน้า ๔๔ - ๔๕.

ถือสัญชาติไทย ทำให้มีปัญหาในการตีความกฎหมายว่าสิทธิหรือเสรีภาพใดที่มีได้เฉพาะผู้ถือสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าวและคนไร้สัญชาติสามารถมีสิทธิและเสรีภาพเรื่องใดบ้าง ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญไม่ได้จำแนกประเภทของสิทธิระหว่างสิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมือง ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาสิทธิเฉพาะของผู้ถือสัญชาติไทย คนต่างด้าว และคนไร้สัญชาติ^{๔๑}

การจำแนกสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชนย่อมแสดงถึงประเภทของเนื้อหาสิทธิและเสรีภาพว่า สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐมุ่งประสงค์จะรับรองและคุ้มครองให้บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนไทย คนต่างด้าว หรือคนไร้สัญชาติ หรือรัฐมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเฉพาะปวงชนชาวไทยเท่านั้น เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐต้องคุ้มครองแก่บุคคลทุกคนโดยไม่จำกัดสัญชาติ ขณะที่สิทธิพลเมืองย่อมคุ้มครองเฉพาะผู้ถือสัญชาติของรัฐเท่านั้น เช่น เสรีภาพการประกอบอาชีพและสิทธิทางการเมืองย่อมเป็นสิทธิพลเมืองที่สงวนรับรองและคุ้มครองให้เฉพาะคนไทยเท่านั้น ขณะที่เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคน รวมถึงมีประเด็นคนไร้สัญชาติที่ไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากรัฐ เนื่องจากบุคคลประเภทนี้มีปัญหาทางทะเบียนราษฎร ทำให้ไม่สามารถระบุสัญชาติของตนเองอย่างชัดเจนได้ อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะในแง่สิทธิพลเมือง

ขณะเดียวกันบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่สามารถบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทไว้เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งหมดได้ ทำให้มีการบัญญัติหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ๒๖ เพื่อสามารถรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างครอบคลุมและทั่วถึง

เนื่องจากความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเอง ดังนั้น บุคคลบางประเภท เช่น คนต่างด้าว คนไร้สัญชาติ จะมีปัญหาในเรื่องความคุ้มครองระหว่างสิทธิพลเมืองกับสิทธิมนุษยชน ประกอบกับรัฐธรรมนูญไม่สามารถระบุสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทไว้โดยตรงได้ ทำให้มีปัญหาในการพิจารณาความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพโดยตรง เช่น หากคนต่างด้าวหรือคนไร้สัญชาติยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง สังเกตว่ากรณีเช่นนี้ย่อม ไม่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพ เพราะคนต่างด้าวหรือคนไร้สัญชาติไม่ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้วในฐานะที่เป็นสิทธิพลเมืองของปวงชนชาวไทย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ โดยปรับเปลี่ยนถ้อยคำชื่อของหมวด กล่าวคือ ตัดคำว่า “ของปวงชนชาวไทย” แต่ให้จำแนกประเภทสิทธิและเสรีภาพเป็น ๒ ประเภท ในหมวด ๓ คือ สิทธิมนุษยชนที่เป็นสิทธิและเสรีภาพทั่วไปอันพึงคุ้มครองแก่บุคคลทุกคน และสิทธิพลเมืองอันเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเพื่อคุ้มครองปวงชนชาวไทย การบัญญัติเนื้อหาสิทธิและเสรีภาพเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญจะมีผลให้สามารถกำหนดความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายว่า ผู้ทรงสิทธิมนุษยชนย่อมเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพทั่วไป อันทำให้คนต่างด้าวและคนไร้สัญชาติ

^{๔๑} จินต์จุฑา พานิชวงศ์ (๒๕๖๓). สิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเมื่อมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ตามมาตรา ๒๑๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๖๐). วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์. หน้า ๒๓๗ – ๒๓๘.

กล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่มีการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพทั่วไป แต่หากเป็นสิทธิพลเมือง คนต่างด้าวและคนไร้สัญชาติย่อมไม่สามารถกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพนี้เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

๔.๒.๑.๒ การระบุเนื้อหาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิในคำร้อง

เมื่อพิจารณาจากคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๖๑ และที่ ๔๔/๒๕๖๑ จึงพบว่าผู้ยื่นคำร้องมักจะระบุเพียงว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ระบุลักษณะการกระทำละเมิดหรือยังไม่มีมีการกระทำละเมิดสิทธิและเสรีภาพอันมีผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นคนละประเด็นกับที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย รวมถึงป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องระบุประเด็นความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ระบุแต่เพียงประเด็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น

มีบางกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องเข้าใจว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ แต่ในความเป็นจริงต้องยื่นผ่านช่องทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๖๑ รวมถึงยังมีกรณีที่การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้องไม่ได้ระบุในคำร้องว่าประสงค์จะใช้สิทธิยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ซึ่งเมื่อมีประเด็นตามคำร้องว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตีความว่าเป็นคำร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินมีความวินิจฉัยว่าไม่รับเรื่องหรือให้ยุติเรื่องโดยปรับบทตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) แล้วผู้ร่อนำคำร้องพร้อมคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากถือว่าผู้ร้องยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ มาก่อน เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๒/๒๕๖๑, ๓๒/๒๕๖๒, ๖๘/๒๕๖๒, ๓๗/๒๕๖๓, ๖๓/๒๕๖๓, ๖๔/๒๕๖๓, ๖/๒๕๖๔, ๑๒/๒๕๖๔ และ ๒๙/๒๕๖๔

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับ ช่องทางการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและวิธีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลชั้นเดียว ไม่มีชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา จึงจำเป็นต้องมีกลไกการกลั่นกรองคำร้องจากประชาชนว่าได้ยื่นคำร้องถูกต้องและครบถ้วนตามกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวก่อนจะส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญ มีความสำคัญ โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดการพิจารณากลั่นกรองคำร้องดังกล่าวในรูปแบบกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎระเบียบภายในของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีความชัดเจน ประกอบการจัดให้มีการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนได้ทราบถึงรายละเอียดและความแตกต่างของช่องทางการยื่นคำร้องตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ ซึ่งควรเป็นทำงานเชิงบูรณาการร่วมกันระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๔.๒.๑.๓ การไม่ดำเนินการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ บัญญัติเฉพาะระยะเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วันเท่านั้น แต่ไม่ได้บัญญัติระยะเวลาการยื่นคำร้องของประชาชนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่หากพิจารณาจากบริบทแวดล้อมของมาตรา ๔๘ จะพบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลทำให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นเหตุให้การกระทำละเมิดดังกล่าวยังคงดำเนินอยู่ต่อไปตราบเท่าที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ เพราะฉะนั้นระยะเวลาการยื่นคำร้องในกรณีนี้ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามระยะเวลาที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับอยู่และยังคงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องอยู่ด้วย^{๔๒} จึงสามารถยื่นคำร้องกรณีนี้ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ด้วยเหตุนี้ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีได้อย่างชัดเจนและแน่นอน

อย่างไรก็ตามเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิเสธไม่รับคำร้องจากผู้ร้อง หรือพ้นระยะเวลา ๖๐ วันดังกล่าวแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงเพิกเฉยไม่ส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ยื่นคำร้องสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งไม่มีการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้แต่อย่างใด ทำให้ผู้ยื่นคำร้องอาจจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอย่างล่าช้าหรือใช้เวลานานเกินสมควรได้จนกระทบต่อการค้นหาพยานหลักฐานได้ เพราะฉะนั้นควรกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมและคำนึงถึงการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

นอกจากนี้ มีประเด็นเรื่องระยะเวลาพิจารณากลับกรองคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาพิจารณากลับกรองคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ให้ชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่าผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณากลับกรองคำร้องให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณาตามกรอบเวลาที่จำกัด เพื่อส่งคำร้องนี้ให้ทันภายในระยะเวลาตามกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากผู้ตรวจการแผ่นดินต้องการพยานหลักฐานเพิ่มเติมจากผู้ร้อง ย่อมทำให้การพิจารณากลับกรองคำร้องนานยิ่งขึ้น ดังนั้นสมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายเรื่องระยะเวลาการพิจารณากลับกรองคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินให้สอดคล้องกับภาระงานในทางปฏิบัติจริง เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและเป็นประโยชน์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากคำร้องดังกล่าวได้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา ซึ่งจะส่งผลให้ลดภาระการสืบค้นพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

๔.๒.๑.๔ การไม่ระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในทางปฏิบัติผู้ยื่นคำร้องบางรายไม่ระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเหตุให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับคำร้องดังกล่าว หรือศาลรัฐธรรมนูญสั่งยกคำร้องดังกล่าวเช่นกัน เพราะเป็นการยื่นคำร้องที่ไม่ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย เหตุการณ์เช่นนี้จึงเกิด

^{๔๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑ - ๘๓.

จากความไม่เข้าใจของผู้ยื่นคำร้อง ประกอบกับการไม่กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดการพิจารณา กลั่นกรองคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินในบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบรายละเอียดของคำร้องที่ยื่นมาโดยไม่มีมาตรฐานและขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดและหลักเกณฑ์ของการพิจารณากลั่นกรองคำร้องของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๔.๒.๑.๕ กรณีไม่ศึกษาสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗

เมื่อพิจารณาจากคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๖๑, ๕๖/๒๕๖๑, ๕๙/๒๕๖๑ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยกคำร้องกรณีตามกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ เนื่องจากข้อเท็จจริงตามคำร้องดังกล่าวปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อยกเว้นห้ามใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗

เหตุที่ประชาชนยังคงยื่นคำร้องกรณีดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่ปรากฏข้อเท็จจริงข้อยกเว้นตามมาตรา ๔๗ เนื่องจากไม่ได้ศึกษากรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้เข้าใจอย่างถูกต้อง โดยสังเกตว่ามาตรา ๔๗ กรณีข้อยกเว้นต้องห้ามการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้ ๑) การกระทำของรัฐบาล ๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ๓) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ๔) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ๕) การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และ ๖) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ทั้ง ๖ กรณี นี้เป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ จึงเป็นเรื่องทางเทคนิคสำหรับผู้มีความรู้ความเข้าใจในทางนิติศาสตร์ที่จะพิจารณาวิเคราะห์ตามทฤษฎีทางกฎหมาย ดังนั้น ต้องอาศัยหนทางแก้ไข คือ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้แนะนำในการจัดทำคำร้องของประชาชนและประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับกรณีข้อยกเว้นต้องห้ามการยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๗ ควบคู่กันไปด้วย

หากพิจารณาถึงการใช้อำนาจของรัฐที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มักจะเป็นการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานธุรการของรัฐสภา ศาล องค์กรอัยการ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า โดยการกระทำทางปกครองสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหารก่อนแล้วสามารถมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ขณะเดียวกันกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ย่อมมีช่องทางยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๗๓ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๑๒ ทั้งสองช่องทางนี้ล้วนเป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้กรณีข้อยกเว้นต้องห้ามการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ แทบจะไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติขึ้นมาในเมื่อ

มีช่องทางการเยียวยาสิทธิและเสรีภาพอยู่แล้ว ดังนั้นการบัญญัติมาตรา ๔๗ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความสับสนและความเข้าใจผิดคลาดเคลื่อนต่อช่องทางการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอันมีวัตถุประสงค์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญคุ้มครองและเยียวยาสิทธิเสรีภาพของตน สมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรา ๔๗ ต่อไป เพื่อให้เกิดความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

๔.๒.๒ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖

การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ จึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองประชาชน ผู้ถูกละเมิดจากการกระทำความผิดกล่าว อย่างไรก็ตาม กลไกการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพนี้กลับมีปัญหาทั้งในทางปฏิบัติและในทางกฎหมาย ซึ่งพอจำแนกได้ดังนี้

๔.๒.๒.๑ ความไม่ชัดเจนในการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มีปัญหาทำนองเดียวกับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ คือ ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากไม่มีการจำแนกเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง และกรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เป็นคนต่างด้าวหรือคนไร้สัญชาติ ดังนั้นควรมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ด้วยเช่นกัน

๔.๒.๒.๒ การระบุเนื้อหาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิในคำร้อง

การระบุลักษณะของการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพในกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ต้องไม่ใช่การระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนมากศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งยกคำร้อง เพราะเป็นการยื่นคำร้องคนละช่องทาง จึงมีปัญหว่าผู้ร้องมักจะยื่นคำร้องทางช่องทางนี้โดยไม่ระบุลักษณะการกระทำอันเป็นละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๖๑ และที่ ๑๔/๒๕๖๒

แม้สภาพปัญหานี้มีสาเหตุจากความเข้าใจผิดของประชาชนในทางปฏิบัติก็จริง แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ จะเห็นว่า ไม่มีบทนิยามความหมายของการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ รวมถึงไม่มีการอธิบายรายละเอียดและยกตัวอย่างประกอบเกี่ยวกับการกระทำความผิด ทำให้ต้องพิจารณาความหมายของการกระทำละเมิดดังกล่าวตามข้อยกเว้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ ทำให้เกิดปัญหาความสับสนกับการยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๘ ได้ เพราะฉะนั้น

ต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบทนิยามของการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจอรัฐ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ให้มีความชัดเจน

๔.๒.๒.๓ การไม่ดำเนินการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ บัญญัติให้ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบเท่าที่การถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยังคงมีอยู่ มีข้อสังเกตว่าหากผู้ร้องยื่นคำร้องเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ประกอบกับความไม่ชัดเจนในการบังคับผลทางกฎหมายในกรณียื่นคำร้องล่าช้า จึงสมควรกำหนดผลทางกฎหมายของกรณีการยื่นคำร้องในกรณีนี้อย่างล่าช้าให้มีสภาพเหมือนอายุความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้การฟ้องคดีขาดอายุความ เพราะคดีขาดอายุความทำให้การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเป็นไปได้อย่างล่าช้าและคลาดเคลื่อนได้ โดยพยานหลักฐานอาจเสื่อมไปตามกาลเวลาได้ จึงไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเป็นธรรมได้ และเป็นไปตามหลักความมั่นคงในนิติฐานะ

ขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับอายุความของการกระทำละเมิดทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระยะเวลายื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ยังคงน้อยเกินไป ขณะที่อายุความของกรณีการกระทำละเมิดทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ บัญญัติให้มีอายุความต้องฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำละเมิด หรือเมื่อพ้น ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด ดังนั้นจึงสมควรแก้ไขปรับปรุงระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ให้สอดคล้องกับอายุความกรณีละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ เพราะระยะเวลาเพียง ๙๐ วัน ยังถือว่าน้อยเกินไปที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพแก่ประชาชนผู้ถูกละเมิด การกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มักจะเกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ต้องกำหนดระยะเวลาให้นานพอสมควรเพื่อประชาชนผู้เดือดร้อนสามารถสืบค้นพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ รวมถึงเป็นการให้อำนาจต่อองค์กรรัฐได้

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อยกเว้นการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณียังมีการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยังดำเนินอยู่ว่า ข้อยกเว้นนี้ทำให้ระยะเวลายื่นคำร้องภายใน ๙๐ วันดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ ผู้ร้องที่ได้รับการยกเว้นตามเงื่อนไขนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง แต่มีข้อเสียคือ ผู้ร้องอาจไม่สนใจที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีปริมาณคดีมากยิ่งขึ้นได้^{๔๓} ดังนั้น ควรกำหนดให้ข้อยกเว้นลักษณะนี้ใช้ประกอบกับกรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันไม่สามารถยื่นคำร้องตามระยะเวลาปกติได้ เช่น เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือสงคราม

^{๔๓} ญรัฐฉม พอครองค์ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ <https://shorturl.asia/yUoSG>.

หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับคำร้องหรือเมื่อพ้น ๖๐ วันนับแต่วันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับคำร้องของผู้ร้อง ยังไม่ได้รับการตอบกลับจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าไม่รับคำร้องดังกล่าว หรือเมื่อพ้น ๖๐ วันนับแต่วันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับคำร้องของผู้ร้อง สังเกตว่าระยะเวลายื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ๙๐ วัน อาจไม่เพียงพอต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน เพราะหากผู้ร้องเป็นประชาชนทั่วไป ย่อมเป็นการยากที่จะค้นหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ส่วนมากจะอยู่ในการครอบครองของรัฐ จึงต้องใช้ระยะเวลานาน จึงสมควรแก้ไขระยะเวลาให้เพิ่มขึ้น โดยคำนึงถึงระยะเวลาการปฏิบัติงานคดีของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิบัติงานคดีให้เกิดประสิทธิภาพด้วย

๔.๒.๒.๔ การไม่ได้ศึกษากรณีต้องห้ามในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗

สภาพปัญหานี้เหมือนกับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ โดยประชาชนทั่วไยยื่นคำร้อง ทั้งที่ไม่ทราบกรณีต้องห้ามในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ ซึ่งย่อมเข้าใจได้ว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเฉพาะด้านในทางกฎหมาย ทำให้ประชาชนยากที่จะทำความเข้าใจได้ จึงมีข้อสังเกตว่าสภาพปัญหานี้โดยแท้จริงมาจากปัญหาทางกฎหมาย

การกระทำอันละเมิดสิทธิและเสรีภาพนี้ไม่มีบทนิยามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ไว้โดยตรง ทำให้ต้องอาศัยการตีความกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ ซึ่งบัญญัติในลักษณะแบบเชิงปฏิเสธ^{๔๔} กล่าวคือ มาตรา ๔๗ บัญญัติในลักษณะเป็นขอบเขตของวัตถุแห่งคดีในกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ โดยไม่มีการอธิบายความหมายที่แท้จริงและยกตัวอย่างประกอบให้ทราบความหมายอย่างชัดเจน ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความความหมายของการกระทำดังกล่าวได้อย่างกว้างพอสมควร ดังนั้น สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบทนิยามของการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ เพื่อสามารถพิจารณาควบคู่กับขอบเขตการยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๗ ได้ต่อไป

๔.๒.๓ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นเรื่องเสนอขอทบทวนคดีแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ซึ่งเป็นการเสนอข้อแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจจนเกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนแล้ว ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ไม่ต้องเป็นคดีความกันในศาลเหมือนกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และไม่ต้องพิจารณาวัตถุแห่งคดีอย่างการกระทำอัน

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๐ - ๒๕๓.

ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เพราะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๒) ขณะเดียวกันเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจยื่นเสนอเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องมีประชาชนผู้เดือดร้อนเสียหายมายื่นคำร้อง จึงไม่มีประเด็นต้อง พิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย การระบุเนื้อหา ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิ การไม่ดำเนินการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด การพิจารณาข้อยกเว้นที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ เหมือนกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

อย่างไรก็ตาม กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) มีทั้งปัญหาในทางกฎหมายและปัญหา ในทางปฏิบัติ จึงมีผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถใช้ช่องทางนี้ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้สภาพปัญหาของกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) จึงมาจากการไม่ปรากฏ หลักเกณฑ์รายละเอียดของการยื่นคำร้อง ขั้นตอนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน และวิธีพิจารณา พิพากษาคดีประเภทนี้ของศาลรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๔.๒.๓.๑ การไม่กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ในทางปฏิบัติผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้เสนอเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่จะรับคำร้องจากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน เสียหายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ได้บัญญัติขั้นตอนการรับคำร้องดังกล่าวจากประชาชนผู้เดือดร้อน เสียหายและการพิจารณากลับกรองในกรณีนี้ของผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๔๕} จึงเป็นเหตุให้การปฏิบัติงาน ของผู้ตรวจการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนต่อช่องทางการยื่น คำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ ด้วยเหตุนี้เมื่อกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เป็นอำนาจ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเสนอเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ร้องเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรือเป็นกรณีมีข้อพิพาท ในศาล โดยให้บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณากลับกรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย และวิธีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญทั้งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง จึงมีข้อสังเกตว่าอำนาจของผู้ตรวจการ แผ่นดินว่าในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) โดยไม่จำเป็นต้องรับคำร้องจากประชาชนผู้เดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด

แม้กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เป็นคดีเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ ตามวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญโดยปกติ แต่พบว่ากรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) มีรายละเอียด บางประการที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น กรณีที่ไม่ต้องมีเหตุความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน หรือต้องมีคดี

^{๔๕} อภิสร เทพจันทน์ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน: ศึกษากรณีการเสนอเรื่องเพื่อตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำต่อศาลรัฐธรรมนูญ วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๑ เดือนมกราคม – มีนาคม ๒๕๖๖ น. ๑๘๘ - ๑๘๙.

ข้อพิพาทเกิดขึ้นในศาลอื่น ดังนั้น กรณีดังกล่าวไม่จำเป็นต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเพียงแค่การพิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ ความเห็นทางกฎหมาย และความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยเพิ่มวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ให้มีขั้นตอนที่ไม่ต้องใช้ระยะเวลาเทียบเท่ากับคดีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยทั่วไป เนื่องจากไม่ต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนหรือกรณีที่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในคดีของศาลเทียบเคียงกับกรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ ตั้งแต่การยื่นคำร้อง ขั้นตอนการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน และวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ^{๔๖} ทำให้การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มีความชัดเจนอย่างเห็นได้ชัด สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน

๔.๒.๓.๒ การยื่นคำร้องเนื่องจากความเข้าใจผิดของประชาชนผู้ร้องเรียน

ในกรณีผู้ร้องยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ซึ่งเป็นการยื่นผิดช่องทางเป็นการยื่นคำร้องฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องวินิจฉัย^{๔๗} หรือกรณีการยื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายผ่านช่องทางของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งไม่เป็นช่องทางการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ^{๔๘} หรือบางกรณีไม่ถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นแล้ว^{๔๙} รวมถึงมีกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีนี้มีใช่เป็นการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ ที่ศาลจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้^{๕๐}

จากสภาพปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้พิจารณาลักษณะการยื่นคำร้องของประชาชนอย่างละเอียดถี่ถ้วน หรือเป็นกรณีที่ผู้ร้องมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงและไม่รอให้การดำเนินการในชั้นผู้ตรวจการแผ่นดินเสร็จสิ้น ส่งผลให้คำร้องบางฉบับมีข้อบกพร่องและมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สมควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมให้มีขั้นตอนการพิจารณาลักษณะการยื่นคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ

^{๔๖} สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง), พิมพ์ครั้งที่ ๔ (แอคทีฟ พรินท์: กรุงเทพมหานคร, ๒๕๖๕) หน้า ๒๐ - ๒๒.

^{๔๗} ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๙/๒๕๖๗ ๓๒/๒๕๖๒ และ ๖๘/๒๕๖๒

^{๔๘} เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๑/๒๕๖๑ และ ๑๖/๒๕๖๒

^{๔๙} เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๖๒

^{๕๐} เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๖๒

ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างชัดเจน

๔.๓ วิเคราะห์ปัญหาเรื่องข้อความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตราบทบัญญัติของกฎหมายมารองรับ

สิ่งที่สามารถเป็นวัตถุแห่งคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) คือ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งจะหมายถึงกฎหมายในระดับใดได้บ้าง จะขอแยกวิเคราะห์เป็น ๔ กรณี ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ กรณีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ...” ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในข้อความดังกล่าว มิใช่ “กฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) แต่อย่างใด เนื่องจากเหตุผลในทางตรรกะวิทยา กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายลำดับศักดิ์ต่ำกว่าไม่สามารถขัดหรือแย้งได้ ดังนั้น ตัวรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเองได้ หาก “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” เป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๓๑ (๑) แล้ว ย่อมมีความย้อนแย้งในทางเหตุผลอย่างยิ่งที่รัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเอง รวมทั้งอาจทำให้หลักการตีความรัฐธรรมนูญอย่างเป็นเอกภาพต้องสูญเสียไปอีกด้วย

๔.๓.๒ กรณีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า

หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๒๓๑ (๑) แล้ว จะพบว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรานี้ ย่อมจะหมายถึงกฎหมายในฐานะผลผลิตจากการใช้อำนาจอธิปไตย^{๕๑} กล่าวให้แคบคืออำนาจนิติบัญญัติ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) จึงหมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ^{๕๒} นอกจากนี้ กฎหมายที่ไม่ได้ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็เป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๓๑ (๑) ได้เช่นกัน หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายดังกล่าวมีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ อันได้แก่ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิบัติ ประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารบางฉบับก็สามารถเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ได้เช่นเดียวกัน หากว่ามีเนื้อหากระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนซึ่งตามปกติจะต้องตรากฎหมายขึ้นในเรื่องนั้น ๆ หรือมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง ยกเลิกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือเป็นกลไกคู่ขนานกับกฎหมายดังกล่าว^{๕๓}

^{๕๑} อีระ สุธีวรานุ. (๒๕๖๓). ศาลรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังประกาศใช้บังคับ (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) หน้า ๘.

^{๕๒} อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๗ ว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๔ ที่กำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป เป็น “กฎหมาย” ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้.

^{๕๓} โปรดดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติบางฉบับ (เอกสารแนบท้ายความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๕๓/๒๕๕๗).

๔.๓.๓ กรณีกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือมีค่าบังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติของฝ่ายปกครอง^{๕๔} ดังนั้น กฎหรือกฎหมายลำดับรองจึงไม่ใช่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและมีสถานะต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ รวมทั้งมิได้ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กฎและกฎหมายลำดับรองจึงไม่ใช่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ไม่อาจเป็นวัตถุแห่งคดีตามมาตราข้างต้นได้ หากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี ยังปรากฏความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้เสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓ กล่าวคือ มีการโต้แย้งกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่ในส่วนของมาตรา ๒๓๑ (๑) นั้น มักจะไม่มีปัญหาดังกล่าว เนื่องจากเป็นการเสนอคดีโดยผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่จะมีการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนอยู่แล้วว่าวัตถุแห่งคดีที่มีประชาชนร้องเรียนมานั้นเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หรือไม่ หากไม่ใช่ แต่เป็นกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรอง ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะเสนอคดีต่อศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๒)

๔.๓.๔ กรณีกฎหมายจารีตประเพณี

กฎหมายจารีตประเพณี เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากประเพณี จารีต หรือบรรทัดฐานของชุมชนท้องถิ่น^{๕๕} ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ ๒ ประการ ประการแรก มีการถือปฏิบัติกันอย่าช้า ๆ เป็นเวลาช้านาน อันเป็นองค์ประกอบภายนอก และประการที่สอง บุคคลผู้ถือปฏิบัติยอมรับว่าสิ่งที่ประเพณีปฏิบัติกันนั้นเป็นกฎหมาย (Opinio Juris) จำเป็นต้องปฏิบัติตามมิฉะนั้นจะเกิดผลร้าย^{๕๖} (Opinio Necessitatis) อันเป็นองค์ประกอบภายใน

จะเห็นได้ว่า กฎหมายจารีตประเพณี มิได้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐใด ๆ เลย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร หากแต่เกิดขึ้นจากการประเพณีปฏิบัติของประชาชนในท้องถิ่น แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔ จะกำหนดให้เป็นบ่อเกิดของกฎหมายอย่างหนึ่งก็ตาม แต่ก็มีใช้กฎหมายที่เกิดขึ้นจากรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น กฎหมายจารีตประเพณีจึงไม่ใช่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑)

^{๕๔} ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒๙. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า ๒๗๒.

^{๕๕} Customary Law. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๗, จาก <https://judiciariesworldwide.fjc.gov/customary-law>.

^{๕๖} Kritz Wongvisadethorn. (2017). The Local Custom as A Law. *International Journal of Management and Applied Science*, Vol. 3 Issue 8, P. 81 – 82.

๔.๔ วิเคราะห์ปัญหาการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี

เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายกรณีใดที่เป็นวัตถุแห่งคดีที่จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เกิดการทับซ้อนกันในแต่ละปริมณฑลในการยื่นคำร้องตามช่องทางระหว่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) จึงเป็นเหตุให้ต้องจำแนกวัตถุแห่งคดีให้มีความชัดเจน เพื่อสามารถยื่นคำร้องผ่านช่องทางได้อย่างถูกต้องตามความประสงค์ของผู้ร้อง รวมถึงลดความเสี่ยงที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาพิพากษาคดีโดยยกคำร้องด้วยเหตุเนื่องจากผู้ร้องยื่นคำร้องผิดช่องทางหรือเป็นคนละวัตถุแห่งคดี

๔.๔.๑ การละเมิดจากการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๑) ถึง (๖) บัญญัติห้ามการกระทำขององค์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นวัตถุแห่งคดียื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ แม้ว่า การกระทำความผิดกล่าวจะมีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพก็ตาม อย่างไรก็ตามการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น มักจะมาจากการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งขัดแย้งกับกรณีตามมาตรา ๔๗ (๑) ที่บัญญัติถึงการกระทำของรัฐบาลในฐานะที่เป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร ให้ยกเว้นไม่อยู่ในขอบเขตวัตถุแห่งคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันไม่มีการบัญญัติข้อยกเว้นความหมายของการกระทำของรัฐบาลอย่างชัดเจน จึงต้องอาศัยการพิจารณาความหมายของถ้อยคำนี้ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชน ดังนั้น การกระทำของรัฐบาลในแง่ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เป็นคนละส่วนกับการกระทำทางปกครอง เช่น การกระทำที่มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา การเจริญความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ งานด้านนโยบายของรัฐบาล การประกาศสงคราม

จากเหตุผลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการย่อมมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของรัฐที่มีข้อจำกัด

๔.๔.๒ การละเมิดเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ รวมถึงกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เทียบเท่า เช่น พระราชกำหนด บทบัญญัติแห่งกฎหมายในที่นี้ย่อมเป็นผลของการกระทำทางนิติบัญญัติในส่วนของการบัญญัติกฎหมาย โดยการกระทำทางนิติบัญญัติมี ๒ ส่วน ได้แก่ กระบวนการบัญญัติกฎหมาย และการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน^{๕๗} จึงมีปัญหว่า การกระทำทางนิติบัญญัตินี้จะอยู่ภายใต้การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หรือไม่ เพราะการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นมิชอบเขตความหมายอย่างกว้างขวาง ไม่มีข้อยกเว้นของถ้อยคำนี้อยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งจะมีผลให้เกิดปัญหาการยื่นคำร้อง

^{๕๗} อชันนา ไชยชนะ, ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓: ศึกษาเชิงพัฒนาการทางกฎหมายในการนำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑๒ (มกราคม - ธันวาคม ๒๕๖๕) น. ๘ - ๙.

ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะประชาชนผู้ร้องอาจเข้าใจว่าตนสามารถระบุลักษณะวัตถุแห่งคดีให้การกระทำทางนิติบัญญัติเป็นการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ทั้งที่ในความเป็นจริงกลับอยู่ในกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีช่องทางการยื่นคำร้องไว้โดยเฉพาะแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ดังนั้นควรกำหนดให้บทนิยามความหมายของการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐให้มีความชัดเจน กำหนดข้อยกเว้นไม่ให้หมายรวมถึงการกระทำทางนิติบัญญัติ เพื่อไม่ให้ทับซ้อนกับการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ป้องกันความเข้าใจผิดของประชาชนต่อการยื่นคำร้องให้วินิจฉัย รวมถึงในแง่กระบวนการบัญญัติกฎหมายย่อมไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพแก่ประชาชนได้จนกว่าจะอยู่ในรูปแบบบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของการบัญญัติกฎหมาย ขณะเดียวกันการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องทางการเมืองโดยแท้ ซึ่งไม่เป็นวัตถุแห่งคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยได้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

๔.๔.๓ บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องริเริ่มจากการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในนี้ต้องเป็นกฎหมายที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้นมา เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และยังหมายรวมถึงกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เทียบเท่ากัน เช่น พระราชกำหนด หากวัตถุแห่งคดีไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายดังกล่าว ย่อมไม่สามารถนำมาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะมีกรณีคำสั่ง ประกาศ ระเบียบของคณะรัฐประหารที่ต้องพิจารณาเนื้อหาว่ามีลักษณะเทียบเท่ากับบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ และยังมีผลใช้บังคับหรือไม่

การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำสั่ง ประกาศ ระเบียบของคณะรัฐประหารควรเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการผู้พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การพิจารณาว่าคำสั่ง ประกาศ ระเบียบของคณะรัฐประหารมีลักษณะเนื้อหาเทียบเท่ากับบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ในแง่ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หากคำสั่ง ประกาศ ระเบียบของคณะรัฐประหารไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ย่อมสามารถนำมายื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หากคำสั่ง ประกาศ ระเบียบของคณะรัฐประหารเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ย่อมสามารถยื่นคำร้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ แนวทางนี้จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง และสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน

ขณะเดียวกันการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีช่องทางการยื่นเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหลายช่องทาง เช่น ๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ เป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งใช้บังคับคดีในศาลขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ เป็นกรณีประชาชนยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยเหตุพบปัญหาสิทธิแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจนมีผลละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้อง ๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เป็นกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องด้วยตนเองต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีปัญหาสิทธิแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แม้จะมีหลายช่องทางในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและมีวัตถุประสงค์ประเภทเดียวกัน แต่ต้องยื่นเสนอให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เช่นนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับพิจารณา เพราะเป็นคนละประเด็นแห่งคดี และแต่ละช่องทางการยื่นเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ออกแบบเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงให้ครอบคลุมมากที่สุด เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างทั่วถึง

๔.๕ เปรียบเทียบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในประเด็นที่ศึกษา ได้แก่ ปัญหาในเชิงรูปแบบ ปัญหาในเชิงเนื้อหา ปัญหาเรื่องข้อความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตราบทบัญญัติของกฎหมายมารองรับ ปัญหาในแง่ของการทับซ้อนของวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์โดยหลักทฤษฎีและคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ใน ๒ ประการ ประการแรก ข้อเหมือนและข้อแตกต่าง และประการที่สอง ข้อสรุปที่ได้จากแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๕.๑ ข้อเหมือนและข้อแตกต่าง

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบองค์การทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรในการตรวจตราให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย จัดทุกซีให้แก่ประชาชน การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเหมือนและข้อแตกต่างกัน ดังนี้

๔.๕.๑.๑ ข้อเหมือน

การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือ มาตรา ๒๓๑ (๑) ล้วนแต่ต้องเกิดจากการริเริ่มกระบวนการที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยจะต้องมีการกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชน ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายหรือการกระทำของรัฐ โดยต้องระบุความชัดเจนที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากการถูกระทบสิทธิให้ชัดเจนในคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งได้มีการนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายด้วย เช่น ต้องไม่เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลอื่น ต้องไม่ใช่การกระทำของรัฐบาล

๔.๕.๑.๒ ข้อแตกต่าง

กรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยถึงการกระทำของรัฐที่อาจไปสร้างความเสียหายต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประชาชนที่ได้อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องไปร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน หากผู้ตรวจการแผ่นดิน

ดำเนินการวินิจฉัยไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือยุติเรื่อง หรืออยู่ระหว่างการพิจารณา หรือไม่ยื่นคำร้องภายในเวลาที่กำหนด ผู้ร้องสามารถนำคดีไปยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องเกิดจาก “การกระทำ” ของรัฐ ส่วนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เป็นอำนาจโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเห็นเองว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และสามารถส่งคำร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตลอดระยะเวลาที่กฎหมายนั้นมีสภาพบังคับใช้ ไม่มีกรอบระยะเวลาที่เป็นอายุความ เนื่องจากกฎหมายมีผลบังคับใช้อยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ดี หากประชาชนเห็นว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประชาชนก็สามารถยื่นร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามความในรัฐธรรมนูญมาตรานี้ เพื่อขอให้ผู้ตรวจการส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินยุติเรื่อง ประชาชนก็ไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะจะถือว่าผิดกระบวนการขั้นตอน

๔.๕.๒ ข้อสรุปที่ได้จากแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

จากแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญสรุปได้ว่า การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดจาก “การกระทำ” ของรัฐ ซึ่งต้องเริ่มกระบวนการที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีกรอบระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดจาก “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจโดยแท้ของผู้ตรวจการแผ่นดิน หากประชาชนจะอาศัยช่องทางนี้ ประชาชนทำได้เพียงร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สำหรับในเงื่อนไขของเวลาที่จะเป็นอายุความ ก็ไม่มีการกำหนด เนื่องจากกฎหมายมีสภาพบังคับใช้ตลอดเวลา นั้นหมายความว่า หากกฎหมายกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน ก็ย่อมกระทบอยู่ตลอดเวลาตนเอง

การศึกษาวិเคราะห์ปัญหาจะพบว่า กรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑) จะมีปัญหาในเรื่องรูปแบบในเรื่องเนื้อหา เรื่องข้อความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตราบทบัญญัติของกฎหมายมารองรับปัญหาการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี จากนั้นเป็นการเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อเหมือนและข้อแตกต่างของการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองแนวทาง ซึ่งจะได้นำไปสู่การสรุปและเสนอแนะต่อไป

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑) ซึ่งมีการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ความเป็นมาของ ศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดิน ศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาประเด็นต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งประเด็นในการศึกษาไว้ คณะผู้ศึกษาจึงสรุปประเด็น การศึกษาและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๕.๑ บทสรุป

การศึกษานี้ คณะผู้ศึกษามุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัย กลไกของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๓๑ (๑) ซึ่งจากการรวบรวม ประเด็นปัญหาพบปัญหา ๔ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก ประเด็นการยื่นคำร้องไม่เป็นไปตามแบบพิมพ์ ของศาล คำร้องมีรายการไม่ครบถ้วน ช่องทางการยื่นคำร้องไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กรณีที่ยังไม่ได้ รับหนังสือแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่นำคำร้องไปยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการดำเนินการ ที่ผิดขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งปัญหาเอกสารประกอบคำร้องไม่ครบถ้วน ประเด็นที่สอง ปัญหาความ ไม่ชัดเจนในการเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย การระบุเนื้อหาความเดือดร้อนเสียหายในคำร้องต่อศาลเป็นคนละ ประเด็นกับเรื่องร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การไม่ยื่นคำร้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด การ ไม่ระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดแย้ง และการไม่ได้ศึกษาถึงกรณีข้อยกเว้นที่ศาลไม่อาจ รับคำร้องร้องไว้พิจารณาได้ ประเด็นที่สาม ปัญหาเรื่องความชัดเจนของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายมารองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และกฎอันเป็นวัตถุแห่งคดี ที่ผู้ร้องยังไม่มีเนื้อหาเข้าใจ ส่งผลให้ฟ้องผิดศาล และประเด็นที่สี่ ปัญหาการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี เมื่อวัตถุแห่งคดีตามมาตรา ๒๑๓ เป็นเรื่องของ “การกระทำ” ส่วนวัตถุแห่งคดีตาม มาตรา ๒๓๑ (๑) เป็นเรื่อง “บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” แต่ผู้ร้องยังไม่เข้าใจถึง ความหมายของการกระทำและกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จากปัญหา ๔ ประเด็นนี้ ทำให้ผู้ร้องยื่น ประเด็นเรื่องร้องเรียนผิดช่องทาง อันนำไปสู่กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์โดยสรุป คือ เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำ ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) อันนำไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดหวังเพื่อให้ ทราบหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อให้เกิดข้อเสนอแนะที่เป็น ประโยชน์ต่อประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ที่จะเกิดความเข้าใจและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ถูกต้องตามกระบวนการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และเพื่อเป็นฐานในการศึกษาประเด็นปัญหา คณะผู้ศึกษาจึงได้ศึกษามโนทัศน์ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยกลไกผู้ตรวจการแผ่นดิน ใน ๓ ประการ ได้แก่ ประการแรก ภาพรวมหลักการควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญ: องค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และประการที่สาม ผู้ตรวจการแผ่นดิน : องค์กรในการขัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

แก่ประชาชน และรวบรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในประเด็นการศึกษา ซึ่งมีจุดสำคัญที่น่าสนใจ คือ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พบว่า มีจำนวนคดีที่ยื่นคำร้องถูกต้องครบถ้วนตามรูปแบบและขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว จำนวนทั้งสิ้น ๗ ฉบับ แต่เมื่อเปรียบเทียบกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ไม่ว่าจะเป็นการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผิดมาตรา การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบททั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) และกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวแล้ว พบว่า เป็นเรื่องของหลักเกณฑ์ ปลีกย่อยของกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็น “กฎ” สำหรับการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ก็พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยด้วยเหตุต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น ๕ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก ประเด็นปัญหาในด้านรูปแบบ ประเด็นที่สอง ประเด็นปัญหาในด้านเนื้อหา ประเด็นที่สาม การวิเคราะห์ปัญหาเรื่องการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี และประเด็นที่ห้า เปรียบเทียบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาด้านรูปแบบ ผู้ร้องไม่ได้ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เอกสารประกอบคำร้องไม่ครบถ้วน ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ร่อนหนังสือแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน และปัญหาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ โดยส่วนใหญ่พบว่าเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) เป็นกรณีที่มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วจึงเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่ากรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะหยิบยกประเด็นขึ้นมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเอง

ปัญหาด้านเนื้อหา ความไม่ชัดเจนในการเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายของประชาชน การระบุเนื้อหาความเดือดร้อนหรือเสียหายในคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นคนละประเด็นกับเรื่องที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การไม่ยื่นคำร้องภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การไม่ระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การไม่ได้ศึกษาข้อยกเว้นที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องได้ ตลอดจนการไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ การยื่นคำร้องที่เกิดจากความเข้าใจผิด

ปัญหาเรื่องข้อความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตราบทบัญญัติของกฎหมายมารองรับ โดยผู้ร้องไม่เข้าใจหรืออาจจะเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จึงปรากฏเนื้อหาของคำร้องเป็นการร้องขอของการกระทำหรือกฎซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า

ปัญหาการทับซ้อนของวัตถุแห่งคดี เนื่องจากข้อยกเว้นแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดในอำนาจตรวจสอบกฎหมาย และการกระทำของรัฐ

การเปรียบเทียบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยอาศัยแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้เปรียบเทียบข้อเหมือนและข้อแตกต่างในสาระสำคัญไว้ในรายงานการศึกษานี้

จากแนวคิดทฤษฎี แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้ศึกษาในประเด็นสาระสำคัญ วิเคราะห์ข้อมูลในมุมมองด้านต่าง ๆ ก็จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อไป

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหา นำมาสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ดังนี้

๕.๒.๑ เสนอให้มีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ที่เข้าใจง่ายสำหรับประชาชน เพื่อเป็นแนวทางให้ประชาชนได้รับทราบถึงกรณีที่ได้รับการเดือดร้อนหรือเสียหายจาก “การกระทำ” ของรัฐ และจากกรณีที่ได้รับการเดือดร้อนหรือเสียหายจาก “บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” และช่องทางการเดินเรื่องไปสู่การขอรับความเป็นธรรมโดยกระบวนการยุติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกในการกลั่นกรองเรื่องก่อนเริ่มกระบวนการที่ศาลรัฐธรรมนูญ

๕.๒.๒ มีการขับเคลื่อนข้อตกลงความร่วมมือกันระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการเผยแพร่องค์ความรู้ให้แก่ประชาชน โดยการประสานความร่วมมือเชิงบูรณาการร่วมกันที่เป็นรูปแบบ เช่น การให้คำปรึกษาการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีการอธิบายลำดับขั้นตอน การให้คำปรึกษาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีการอธิบายถึงกลไกของผู้ตรวจการแผ่นดิน และหยิบยกตัวอย่างคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบริบทของผู้ขอรับคำปรึกษาได้ทราบว่า หากไม่ได้ปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอน ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งผู้ร้องก็อาจเสียเวลาได้

๕.๒.๓ กรณีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ประชาชนยังสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่กรณีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ (๑) หากผู้ตรวจการแผ่นดินยุติเรื่อง ไม่ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำประเด็นที่ร้องเรียนผ่านช่องทางมาตราดังกล่าวนี้นำไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก ดังนั้น เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ หากผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยไม่ส่งศาลรัฐธรรมนูญหรือยุติเรื่อง ให้ประชาชนสามารถนำประเด็นที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไปยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ๒๕๖๒.
- คณะทำงานปรับปรุงคู่มือปฏิบัติงานด้านคดี สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. คู่มือปฏิบัติงานด้านคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑, ๒๕๖๔.
- จินต์จุฑา พานิชวงศ์. สิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเมื่อมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560). วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๓.
- ฉัตรชัย เอมราช. ความซ้ำซ้อนในกระบวนการกลั่นกรองคดีซึ่งประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๘/๒๕๖๒. CMU Journal of Law and Social Sciences, ปีที่ ๑๕ เล่มที่ ๑, หน้า ๔๔ - ๕๕.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒๙. กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน, ๒๕๖๓.
- ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๑.
- ธีระ สุธีวรานุ. ศาลรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังประกาศใช้บังคับ. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๓.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. แนวคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน, ๒๕๔๔.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน, ๒๕๖๑.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน, ๒๕๕๕.
- ปัทมา สุปก่าปิง. รายงานการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. ค้นวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๕ จาก https://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_63.pdf.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ ๑๕. กรุงเทพมหานคร. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๐.
- มานิตย์ จุมปา และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง รูปแบบและลักษณะการให้เหตุผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร. ธนาเพรส, ๒๕๕๘.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน, ๒๕๔๒.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดี
โดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย. รายงานการวิจัย. ปทุมธานี.
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ. รายงานผลการวิจัย. คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ ๕, ฉบับที่ ๓, (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๕๐),
หน้า ๑๓ - ๑๖ และหน้า ๒๒ - ๒๓.

สิริรัตน์ มุลจันทร์. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรตุลาการ.
วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่ ๘, ฉบับที่ ๒, (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๕๘), หน้า ๒๗.

สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ. สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คำนวณที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๕
จาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:166861.

สมยศ เชื้อไทย. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ ๒๑. กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน, ๒๕๖๒.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร.
แอคทีฟ พรินท์, ๒๕๖๓.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับแก้ไขปรับปรุง). พิมพ์ครั้งที่ ๔.
กรุงเทพมหานคร. แอคทีฟ พรินท์, ๒๕๖๕.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑.

อรรษา ไชยชนะ. ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓: ศึกษาเชิงพัฒนาการทางกฎหมาย
ในการนำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย. วารสารวิชาการนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยทักษิณ. ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑๒ (มกราคม - ธันวาคม ๒๕๖๕) หน้า ๘ - ๙.

อานนท์ มาเม้า. ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร. โครงการตำรา
และเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.

อภัสรา เทพจำนงค์. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน: ศึกษากรณีการเสนอเรื่องเพื่อตรวจสอบ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำต่อศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารวิชาการ
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, ปีที่ ๔๓ เล่มที่ ๑,
หน้า ๑๘๘ - ๑๘๙ และ ๑๙๔ - ๑๙๕.

Customary Law. คำนวณที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จาก <https://judiciariesworldwide.fjc.gov/customary-law>.

Kritz Wongvisadethorn. (2017). The Local Custom as A Law. **International Journal of Management and Applied Science**, Vol. 3 Issue 8, P. 81 – 82.