

การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (การฟ้องตรง) โดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 213
: ศึกษาพัฒนาการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องตรง สถิติและแนวคำวินิจฉัย
และวิเคราะห์อุปสรรคเชิงระบบพร้อมข้อเสนอเชิงนโยบาย

นายอดิเทพ อูยยะพัฒน์¹
รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 เป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิสามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือยื่น “ฟ้องตรง” ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา บทบัญญัตินี้ถือเป็นพัฒนาการใหม่ของระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งมีรากฐานจากแนวคิด *constitutional complaint* ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

อย่างไรก็ตาม จากการรวบรวมข้อมูลคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญจนถึงวันที่ 8 ตุลาคม 2568 พบว่า คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มีจำนวนเพียง 5 คำวินิจฉัย (คิดเป็น 2.89%) จากทั้งหมด 173 คำวินิจฉัย และมีคำสั่งไม่รับคำร้องมากถึง 584 คำสั่ง (คิดเป็น 87.56%) จากทั้งหมด 667 คำสั่ง สะท้อนให้เห็นว่าการใช้สิทธิฟ้องตรงโดยประชาชนยังมีอุปสรรคด้านขั้นตอนและการตีความเงื่อนไขทางกฎหมาย

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์พัฒนาการทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องตรง สถิติ และแนวคำวินิจฉัย และวิเคราะห์อุปสรรคเชิงระบบพร้อมข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อให้การฟ้องตรงเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้จริง

คำสำคัญ : ศาลรัฐธรรมนูญ, การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ, การฟ้องตรง, สิทธิและเสรีภาพ, ผู้ตรวจการแผ่นดิน
รัฐธรรมนูญ มาตรา 213, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48

¹ นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขามหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิทยานิพนธ์ระดับดี, เนติบัณฑิตไทย, ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปัจจุบันกำลังศึกษา
ระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ด้วยทุนของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1. บทนำ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นกลไกที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และจำกัดการใช้อำนาจของรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย อันเป็นแก่นของหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ กลไกสำคัญที่ทำหน้าที่พิทักษ์หลักการดังกล่าว คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งในแง่ของบทบัญญัติกฎหมายและการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

ในบริบทของประเทศไทย การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเริ่มต้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกประชาชนยังไม่สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ต้องยื่นผ่านหน่วยงานอื่น เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2550 จนถึงปัจจุบันใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”) ทำให้การเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญยังจำกัดอยู่ในวงแคบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการใหม่ที่ก้าวหน้า โดยบัญญัติในมาตรา 213 ให้ประชาชนสามารถ “ฟ้องตรง” ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ภายใต้วิธีการที่กฎหมาย (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48) กำหนดให้ประชาชนต้องไปยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน หากผู้ตรวจการแผ่นดินยุติเรื่องหรือไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด บทบัญญัตินี้ถือเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายที่มุ่งเสริมสร้างสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบ *Constitutional Complaint* ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และของสาธารณรัฐเกาหลี

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมาย พบว่าจำนวนคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณามีน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนคำร้องทั้งหมด โดยคำร้องส่วนใหญ่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง “ไม่รับไว้พิจารณา” ด้วยเหตุผลทางเทคนิคหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงกฎหมาย การตีความอย่างเคร่งครัดของศาลรัฐธรรมนูญ และระดับความเข้าใจของประชาชนในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

(1) พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(3) สถิติและแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง และ

(4) วิเคราะห์อุปสรรคเชิงระบบพร้อมข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อให้กลไกดังกล่าวสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

การศึกษานี้จึงมุ่งเสนอแนวทางปรับปรุงกลไก “การฟ้องตรง” ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล และเสริมสร้างบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยในฐานะ *Guardian of the Constitution* เพื่อธำรงหลักนิติธรรมและความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในสังคมไทยอย่างยั่งยืน

2. พัฒนาการทางกฎหมายของการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนนี้ ได้จัดแบ่งเนื้อหาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 2.1 ความเป็นมาของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญของไทย 2.2 วิเคราะห์การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ความเป็นมาของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญของไทย

ศาลรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือวินิจฉัยเรื่องอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้บัญญัติหน้าที่อำนาจไว้ โดยที่การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ 2550 เป็นต้นมา ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของไทยจึงนำเสนอรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในช่วงแรกนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในการเข้ามาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหลายกรณี ทั้งนี้ ในช่วงนี้ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพียงกรณีเดียวตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 63 อันเป็นคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บุคคลหรือพรรคการเมืองใดจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่้อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ได้ แต่ก็ยังไม่มีที่เป็นการเสนอคำร้องทุกข์ของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงแต่อย่างใด แต่ก็ยังมีกรณีที่เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมีองค์กรอื่นเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะ “ผู้ร้อง” ได้แก่ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร จะใช้บังคับแก่คดีใด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 264 โดยที่ให้ประชาชนเข้ามาโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีต่อศาลอื่นให้ส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรือในคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 198 โดยที่ประชาชนอาจริเริ่มเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 212 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยมีข้อสังเกตว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเพียง 1 คำวินิจฉัย ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 47/2554 เรื่องพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 52 (3) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 หรือไม่ โดยได้วางหลักในการวินิจฉัยว่า ผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 ได้นั้นต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(1) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(3) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

ในคดีนี้ ผู้ร้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้อีก เนื่องจากคดีที่ผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ถึงที่สุดไปแล้ว จึงไม่อาจใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ทั้งได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) และต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) แล้ว กรณีดังกล่าวจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 21 ข้อ 17 (14) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 52 (3) มิได้มีข้อความที่ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39

นอกจากนั้น ยังมีข้อสังเกตว่าศาลรัฐธรรมนูญในช่วงที่ 2 นี้มีคำสั่งไม่รับคำร้องหรือจำหน่ายคำร้องเป็นจำนวนถึง 144 คำสั่ง อันเป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงอุปสรรคและความไม่เข้าใจในการใช้สิทธิที่มีต่อการใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หากจะพิจารณาถึงการฟ้องตรงโดยประชาชนอันเป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ มีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และยังคงบัญญัติต่อมาอีกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต่างมีบทบัญญัติปรากฏตามตารางเปรียบเทียบ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
<p>มาตรา 212 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้</p> <p>การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p>	<p>มาตรา 213 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p>

ข้อสังเกต จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ทำให้เห็นว่ามีข้อเหมือนและข้อแตกต่าง ดังนี้²

1) ข้อเหมือนกันของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ได้แก่

1.1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัย ได้แก่ “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ”

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้” เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้” เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

แสดงให้เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ต่างให้สิทธิแก่ “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ” เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัย

1.2) การกำหนดเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่างได้บัญญัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 ได้บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ได้บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 มิได้มีการตรา “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ออกมาบังคับใช้แต่อย่างใด แต่มีการออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 300 วรรคห้า³ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2550

แต่ในส่วน of รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2561

2) ข้อแตกต่างกันของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ที่สำคัญ ได้แก่ “วัตถุแห่งคดี”

2.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 มุ่งตรวจสอบเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

² อติเทพ อวยยะพัฒน์. สิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 22 เล่มที่ 65 เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม 2563. หน้า 284 – 286.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 300 วรรคห้า บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

2.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 มุ่งตรวจสอบ “การกระทำ” นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (11) มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจเข้ามาตรวจสอบ 2 กรณี ได้แก่

2.2.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ประกอบมาตรา 7 (11) และมาตรา 47 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ “การกระทำ” ที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2.2.2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ประกอบมาตรา 7 (11) และมาตรา 47 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ “การกระทำ” ที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กรณีตามข้อ 2.1)

ดังนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า “วัตถุแห่งคดี” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันได้แก่ “การกระทำ” ย่อมกว้างกว่า “วัตถุแห่งคดี” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มุ่งตรวจสอบเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เท่านั้น

แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 กับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213



การกระทำ ได้แก่ การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน อันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายใดที่มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา 213 กำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หากพบว่าตนเองได้รับการกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพจากการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2560 พบว่า มีคำวินิจฉัยกรณีตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 213 เพียงจำนวน 5 คำวินิจฉัย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่ 5 การวิเคราะห์คำวินิจฉัยสำคัญ

2.2 วิเคราะห์การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญของไทย

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญ 2540 **มิได้**บัญญัติสิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญอันเป็น “การควบคุมเป็นรูปธรรม” (Concrete Control) โดยเน้นก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่แก่ใครคนหนึ่งเป็นการเฉพาะอันได้แก่ประชาชนผู้ร้องเป็นหลัก ดังนั้น หากประชาชนเห็นว่ามิชอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายละเมิดสิทธิจึงต้องอาศัยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเป็นระบบ “การควบคุมเป็นนามธรรม” (Abstract Control) โดยเน้นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือการดำเนินงานที่ดีของรัฐ หรือบุคคลอาจอาศัยศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 264 แห่งรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งต้องมี “คำโต้แย้งในคดี” หรือ “ศาลเห็นเอง” เพราะเนื่องจากศาลจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมาบังคับใช้แก่คดี ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็น “การควบคุมเป็นรูปธรรม” (Concrete Control) และยังมีลักษณะ “การควบคุมเป็นนามธรรม” (Abstract Control) ที่ต้องอาศัยองค์การตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นระบบผสมระหว่าง “การควบคุมเป็นรูปธรรม” (Concrete Control) และยังมีลักษณะ “การควบคุมเป็นนามธรรม” (Abstract Control) ด้วย⁴

ต่อมารัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 212 จะบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ก็จำกัดเฉพาะกรณีที่ยื่นคำร้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่รวมถึงการกระทำ อีกทั้งต้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้อีก อาทิการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลอื่นได้ถึงที่สุด จึงไม่อาจใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 211 อีกทั้งยังได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 245 (1) และต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) แล้ว กรณีดังกล่าวจึงอาจมาใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 212

สุดท้าย ตามรัฐธรรมนูญ 2560 แนวคิดการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงจึงเริ่มถูกหยิบยกขึ้นในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ 2560 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าประชาชนควรมีช่องทางปกป้องสิทธิของตนโดยไม่ต้องพึ่งหน่วยงานอื่น จึงได้บัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 213 และเพื่อให้รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 213 สามารถใช้บังคับได้อย่างบริบูรณ์ จึงมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2561 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และมานิตย์ จุมปา. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. แกไขเพิ่มเติม 2563. หน้า 342-344.

และเงื่อนไขไว้โดยละเอียด โดยเฉพาะในมาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 ที่ว่าด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 โดยสามารถแบ่งการยื่นฟ้องตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก การยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 (กรณีเป็นการละเมิดจากการกระทำโดยทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยตรง ซึ่งมิใช่การกระทำที่เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) และ

ประเภทที่สอง การยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 (กรณีเฉพาะเป็นการละเมิดจากการกระทำที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

การยื่นฟ้องตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ในช่วงที่สองทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้น ต่างก็มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการฟ้องคดีที่เหมือนกันแทบทุกประการ แต่จะมีข้อแตกต่างกันประการสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

(1) วัตถุประสงค์

ประเภทแรก การยื่นฟ้องตรงในกรณีเป็นการละเมิดจาก “การกระทำ” โดยทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งมิใช่การกระทำที่เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46

ประเภทที่สอง การยื่นฟ้องตรงในกรณีเฉพาะเป็นการละเมิดจาก “การกระทำ” ที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48

(2) ระยะเวลาที่ผู้ร้องจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 (กรณีเป็นการละเมิดจากการกระทำโดยทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งมิใช่การกระทำที่เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) จะมีการระบุระยะเวลาที่ผู้ร้องจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนการยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 (กรณีเฉพาะเป็นการละเมิดจากการกระทำที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) จะไม่มีการระบุระยะเวลาที่ผู้ร้องจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ร้องจึงสามารถยื่นคำร้องเมื่อใดก็ได้

อนึ่ง การฟ้องตรงทุกประเภทยังคงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นด่านแรกในการพิจารณาเบื้องต้น เพื่อเป็นการถ่วงถ่วงเรื่อง และเพื่อป้องกันการฟ้องคดีโดยไม่จำเป็น แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามกลไกการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48) โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ “หลักเกณฑ์” “วิธีการ” และ “เงื่อนไข” ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในส่วนต่อไป

3. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการฟ้องตรง

กลไกการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48) มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ “หลักเกณฑ์” “วิธีการ” และ “เงื่อนไข” ซึ่งมีความแตกต่างกันในเชิงกฎหมาย ดังนี้

3.1 หลักเกณฑ์ของการฟ้องตรง

“หลักเกณฑ์” หมายถึง ข้อกำหนดเชิงเนื้อหาที่เป็นกรอบในการใช้สิทธิฟ้องตรงของประชาชน โดยมุ่งตอบคำถามว่า “เรื่องใดอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” “ใคร” สามารถฟ้องได้ และ “ฟ้องเรื่องใดได้บ้าง” ซึ่งมีหลักเกณฑ์ของการฟ้องตรงมีดังนี้

3.1.1 อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 กำหนดหลักการและวิธีการในการคุ้มครองบุคคลจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยที่บทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติรองรับกับมาตรา 5 ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ขยายรวมถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 212) ให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณี “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่ความคุ้มครองของมาตรานี้ขยายไปถึงการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีอำนาจของศาลใดเข้าไปคุ้มครอง และเพื่อให้ความคุ้มครองไม่เพียงแต่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือแม้แต่การกระทำของเอกชนก็อยู่ในข่ายที่อาจถูกโต้แย้งว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ซึ่งได้ให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขยายการคุ้มครองสิทธิตามวรรคหนึ่งเป็นเรื่องที่อาจมีขอบเขตกว้างขวาง และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระเกินสมควร จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิตามมาตรา 213 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (11) มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48

⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 76.

3.1.2 ผู้มีสิทธิฟ้อง (ผู้ร้อง)

ต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลที่ถูกละเมิด “สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง” โดยตรงจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213)

พบว่า มีการยื่นฟ้องในสถานะของบุคคลธรรมดา คณะบุคคล นิติบุคคล และผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้⁶

(1) บุคคลธรรมดา

แบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ คำวินิจฉัย และคำสั่ง มีรายละเอียด ดังนี้

(1.1) คำวินิจฉัย

จำนวน 2 คำวินิจฉัย ได้แก่

1) คำวินิจฉัยที่ 4/2563 เรื่อง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

2) คำวินิจฉัยที่ 7/2563 เรื่อง นายวิทเทอวิน จิบเบอ ยูลิซซีส ไมเคิล หรือ จิบเบอ ยูลิซซีส ไมเคิล วิทเทอวิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

(1.2) คำสั่ง ในจำนวน 584 คำสั่ง ส่วนมากจะเป็นกรณีของ “บุคคลธรรมดา” ที่มีสัญชาติไทย ดังเช่น ในคำวินิจฉัยที่ 7/2563 มีนายวิทเทอวิน จิบเบอ ยูลิซซีส ไมเคิล หรือ จิบเบอ ยูลิซซีส ไมเคิล วิทเทอวิน (ผู้ร้อง) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือ ห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง”

และยังรวมถึง “บุคคลต่างด้าว” ก็พึงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่น

ในคำสั่งที่ 54/2567 เป็นกรณีของนักโทษสัญชาติไนจีเรียต้องขังอยู่ในเรือนจำบางขวาง กรมราชทัณฑ์ ซึ่งได้ยื่นคำร้องโดยกล่าวอ้างในบางประเด็นว่า “... ผู้ถูกร้องทั้งสองลงโทษทางวินัยผู้ร้องโดยมีคำสั่งตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุก เนื่องจากผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามระเบียบของกรมราชทัณฑ์ เป็นการทารุณกรรมโดยวิธีการลงโทษที่ไร้มนุษยธรรม ย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ร้อง เป็นการคุมขังโดยมิชอบ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ และมาตรา 29 วรรคสอง...” ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่าการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งมุ่งคุ้มครองในเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” อันเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนในโลกย่อมต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตาม คำร้องของนักโทษสัญชาติไนจีเรียเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) ซึ่งมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47

⁶ อดิเทพ อุษะพัฒน์. เอกสารวิชาการลำดับที่ 1/2568 แนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญกรณีของการฟ้องตรงโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 (ปรับปรุงครั้งที่ 75) จัดทำโดยรวบรวมข้อมูลถึงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2568. หน้า 34-38.

(4) ซึ่งมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

ล่าสุดมีตัวอย่างในคำสั่งที่ 86/2568 เป็นกรณีที่ ผู้ร้องเป็นพลเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา พำนักอยู่ในประเทศไทยด้วยวีซ่าท่องเที่ยว ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการที่หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ ผู้ถูกร้อง ทั้งสามกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากชาวต่างชาติในการเข้าชมสถานที่และค่าบริการสูงกว่าอัตราที่เรียกเก็บจากบุคคลผู้มีสัญชาติไทย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอาศัยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดและเชื้อชาติ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 ในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า แม้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบและยังไม่พินกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับคำร้องจากผู้ร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสอง เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบปรากฏว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐและผู้ถูกร้องทั้งสามเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หากผู้ร้องเห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ร้องอาจใช้สิทธิทางศาลอื่นได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 วรรคสาม เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณา วินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) ซึ่งมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

(2) **คณะบุคคล** จำนวน 1 คำสั่ง ได้แก่

คำสั่งที่ 6/2560 (คณะราษฎรไทยแห่งชาติ)

(3) **นิติบุคคล** จำนวน 26 คำสั่ง ได้แก่

- 1) – 2) คำสั่งที่ 5/2560 และคำสั่งที่ 47/2561 (บริษัท รักษาความปลอดภัย เจริญดี การ์ด จำกัด) และ
- 3) คำสั่งที่ 10/2560 (บริษัท รักษาความปลอดภัย เค เอส ซี อินเวสติเกชั่น จำกัด)
- 4) คำสั่งที่ 20/2560 (บริษัท เทเลเมต คอร์ปอเรชั่น จำกัด)
- 5) คำสั่งที่ 23/2560 (บริษัท เทเลเมต คอร์ปอเรชั่น จำกัด)
- 6) – 10) คำสั่งที่ 24/2560 คำสั่งที่ 33/2560 คำสั่งที่ 38/2560 คำสั่งที่ 29/2564 และ คำสั่งที่ 31/2564 (สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย)
- 11) คำสั่งที่ 39/2560 (บริษัท ที เอ็นจีเนียร์ริง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน))
- 12) คำสั่งที่ 18/2561 (พรรคเพื่อไทย)
- 13) คำสั่งที่ 38/2561 (บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน))
- 14) คำสั่งที่ 56/2563 (บริษัท เอเชีย โกลเด้น ไรซ์ จำกัด)
- 15) คำสั่งที่ 4/2564 (บริษัท สุจิราภรณ์ แอนด์ ฟิวเจอร์ จำกัด)
- 16) คำสั่งที่ 12/2564 (พรรคคนงานไทย โดยนายธีระ เจียบุญหยุก)
- 17) คำสั่งที่ 26/2564 (บริษัท เสนาดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน))

- 18) คำสั่งที่ 42/2564 (สภาพนายความ)
- 19) คำสั่งที่ 43/2564 (สภาพนายความ)
- 20) คำสั่งที่ 42/2566 (บริษัท เพชรบุรีดีดีใหม่ ฮอนด้าคาร์ส์ (1994) จำกัด)
- 21) คำสั่งที่ 16/2567 (กรมประชาสัมพันธ์)
- 22) คำสั่งที่ 38/2567 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ยิ้มสวยสหกิจ)
- 23) คำสั่งที่ 39/2567 (บริษัท ศิษย์ทิน เทรดดีง จำกัด ที่ 2)
- 24) คำสั่งที่ 43/2567 (บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ที่ 1)
- 25) คำสั่งที่ 50/2567 (บริษัท สยาม ลีอโต้ จำกัด)
- 26) คำสั่งที่ 57/2567 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ยิ้มสวยสหกิจ)

อนึ่ง สามารถจัดแบ่งออกเป็นนิติบุคคลประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

(3.1) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ดังนี้

(3.1.1) นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3.1.1.1) บริษัทจำกัด

- 1) – 2) คำสั่งที่ 5/2560 และคำสั่งที่ 47/2561 (บริษัท รักษาความปลอดภัย เจริญดีการ์ด จำกัด) และ
- 3) คำสั่งที่ 10/2560 (บริษัท รักษาความปลอดภัย เค เอส ซี อินเวสติเกชั่น จำกัด)
- 4) คำสั่งที่ 20/2560 (บริษัท เทเลเมต คอร์ปอเรชั่น จำกัด)
- 5) คำสั่งที่ 23/2560 (บริษัท เทเลเมต คอร์ปอเรชั่น จำกัด)
- 6) คำสั่งที่ 56/2563 (บริษัท เอเชีย โกลเด้น ไรซ์ จำกัด)
- 7) คำสั่งที่ 4/2564 (บริษัท สุจิราภรณ์ แอนด์ ฟิร์พวงส์ จำกัด)
- 8) คำสั่งที่ 42/2566 (บริษัท เพชรบุรีดีดีใหม่ ฮอนด้าคาร์ส์ (1994) จำกัด)
- 9) คำสั่งที่ 39/2567 (บริษัท ศิษย์ทิน เทรดดีง จำกัด ที่ 2)
- 10) คำสั่งที่ 50/2567 (บริษัท สยาม ลีอโต้ จำกัด)

(3.1.1.2) สมาคม

- 1) – 5) คำสั่งที่ 24/2560 คำสั่งที่ 33/2560 คำสั่งที่ 38/2560 คำสั่งที่ 29/2564 และคำสั่งที่ 31/2564 (สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย)

(3.1.1.3) ห้างหุ้นส่วน

- 1) คำสั่งที่ 38/2567 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ยิ้มสวยสหกิจ)
- 2) คำสั่งที่ 57/2567 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ยิ้มสวยสหกิจ)

(3.1.2) นิติบุคคลตามพระราชบัญญัติมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

1) คำสั่งที่ 39/2560 (บริษัท ที เอ็นจีเนียร์ริง คอร์เปอร์เรชั่น จำกัด (มหาชน))

2) คำสั่งที่ 38/2561 (บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน))

3) คำสั่งที่ 26/2564 (บริษัท เสนาดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน))

4) คำสั่งที่ 43/2567 (บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ที่ 1)

(3.1.3) นิติบุคคลตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

1) -2) คำสั่งที่ 42/2564 และคำสั่งที่ 43/2564 (สภาทนายความ)

(3.2) นิติบุคคลมหาชนที่เป็นพรรคการเมือง

1) คำสั่งที่ 18/2561 (พรรคเพื่อไทย)

2) คำสั่งที่ 12/2564 (พรรคคนงานไทย โดยนายธีระ เจียบุญหยุก)

(3.3) นิติบุคคลมหาชนที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

1) คำสั่งที่ 16/2567 กรมประชาสัมพันธ์

(4) ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3 คำวินิจฉัย และจำนวน 8 คำสั่ง ได้แก่

(4.1) คำวินิจฉัย จำนวน 3 คำวินิจฉัย ได้แก่

1) คำวินิจฉัยที่ 5/2564 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

2) คำวินิจฉัยที่ 7/2564 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของนางสาวจินตนันท์ ชญาตร์ ศุภมิตร และพลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

3) คำวินิจฉัยที่ 15/2565 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

(4.2) คำสั่ง จำนวน 8 คำสั่ง ได้แก่

1) คำสั่งที่ 35/2562 (ที่มีนายภาณุพงศ์ ชูรักษ์ เป็น ผู้ร้องเรียน)

2) คำสั่งที่ 12-13/2563 (ที่มีนายไพบุลย์ นิตตะวัน เป็นผู้ร้องเรียน ทั้งนี้ เฉพาะเรื่องพิจารณาที่ ต. 5/2562 เท่านั้นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ร้อง แต่ในเรื่องพิจารณาที่ ต. 19/2562 เป็นกรณีที่นายไพบุลย์ นิตตะวัน เป็นผู้ร้อง)

3) คำสั่งที่ 19/2563 (ที่มีนายพิชญ์ หรือพิศณุ ชวนะนันท์ นายสังวร ลิปตพัลลภ และนายนิพนธ์ โกศัยพลกุล เป็นผู้ร้องเรียน)

4) คำสั่งที่ 42/2563 (ที่มีนายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล และนายเกษม ไตลังคะ เป็นผู้ร้องเรียน)

5) คำสั่งที่ 72/2563 (ที่มีนายจกมล สระเจริญ นายประคอง มาตสำโรง นายบำรุง วัดครบุรี นายประกิจ นามอนู และนายวรเจริญ บรรลิ่ง เป็นผู้ร้องเรียน)

6) คำสั่งที่ 18/2564 (ที่มีนายรัชชานันท์ ธนานันท์ เป็นผู้ร้องเรียน)

7) คำสั่งที่ 31/2566 ที่มี รองศาสตราจารย์ พรชัย เทพปัญญา (ผู้ร้องเรียนที่ 1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญส่ง ชลธร (ผู้ร้องเรียนที่ 2) และผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็น ผู้ร้อง

8) คำสั่งที่ 42/2567 ที่มี นายคมกริช ดีทองอ่อน สุทธิรักษ์ (ผู้ร้องเรียน) และผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็น ผู้ร้อง

ในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้ว่าจะมีใช้**บุคคลซึ่งถูกละเมิด**สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองโดยตรง แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

3.1.3 ลักษณะของการละเมิด

ต้องเป็น “การกระทำของรัฐ” เนื่องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 ตอนต้นได้บัญญัติให้ต้องเป็น**การกระทำ**ที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 ออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

(1) กรณีเป็นการละเมิดจากการ**กระทำโดยทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งมีใช้การกระทำที่เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ** (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46)

ตัวอย่างเช่น ในคำวินิจฉัยที่ 7/2563 เรื่อง นายวิทเทววิน จิบเบอ ยูลิซซีส ไมเคิล หรือ จิบเบอ ยูลิซซีส ไมเคิล วิทเทววิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 วินิจฉัยว่า “...ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าตนเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ด. สัญชาติดัตช์ และนางสาว ด. สัญชาติไทย โดยเกิดเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2522 ณ เมืองอูเทร็คต์ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการแจ้งเกิด ณ สำนักงานทะเบียนเมืองอูเทร็คต์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ทะเบียนการเกิดเลขที่ เอ 533 บิดาและมารดาของผู้ร้องได้จดทะเบียนสมรส ณ สำนักงานทะเบียนเมืองอูเทร็คต์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ทะเบียนสมรสเลขที่ 1008 เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2522 ผู้ร้องเป็นลูกจ้างในสถานบริการแห่งหนึ่งในจังหวัดภูเก็ต ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายจัดระเบียบสังคมเข้มงวดกับสถานบริการตามกฎหมาย และมีการเข้าตรวจสถานบริการต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงสถานบริการที่ผู้ร้องทำงานอยู่ หลังจากนั้นผู้ร้องต้องเดินทางออกนอกประเทศไทย ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 115/2546 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2546 ไม่อนุญาตให้ผู้ร้องเข้ามาในราชอาณาจักรไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น เนื่องจากผู้ร้องเป็นบุคคลที่มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากรหรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เข้าลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง (8)...

...ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งและการกระทำดังกล่าว ทั้งการละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย”

- คำวินิจฉัยที่ 5/2564 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคม และการรถไฟแห่งประเทศไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 โดยในบางส่วนของคำวินิจฉัยว่า “...ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ดังนี้

(1) มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน 2545 ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 25 วรรคสาม มาตรา 188 และมาตรา 197

(2) ขอให้สั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือการกระทำดังกล่าว ...

... จึงวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 แต่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 197 วรรคสี่”

- คำวินิจฉัยที่ 7/2564 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของนางสาวจินตนันท์ ชญาตร์ ศุภมิตร และพลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 โดยในบางส่วนของคำวินิจฉัยว่า “...ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากนางสาวจินตนันท์ ชญาตร์ ศุภมิตร (ผู้ร้องเรียนที่ 1) และ พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก (ผู้ร้องเรียนที่ 2) ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องเรียนทั้งสองเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกร้อง) วินิจฉัยตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสอง เนื่องจากผู้ร้องเรียนทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในระยะเวลาสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 (18) ...

... อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวของผู้ถูกร้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27”

- คำวินิจฉัยที่ 15/2565 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 โดยในบางส่วนของคำวินิจฉัยว่า “...ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากนายรัชนันท์ ธนานันท์ (ผู้ร้องเรียน) ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวอ้างว่าผู้ร้องเรียนสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดสองครั้ง คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) มีมติให้ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้งสองครั้งตามประกาศ ก.ศป. เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2562 และตามประกาศ ก.ศป. เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 16

กันยายน 2563 ก.ศป. เสนอชื่อผู้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี และนายรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอ วุฒิสภา (ผู้ถูกร้อง) พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสาม ผู้ถูกร้องมีมติตั้งคณะกรรมการมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ...

...อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา 198”

(2) กรณีเฉพาะเป็นการละเมิดจาก การกระทำที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48)

ตัวอย่างเช่น ในคำวินิจฉัยที่ 4/2563 เรื่อง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 วินิจฉัยว่า “...การที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินคดีแก่ผู้ร้องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 302 มีสาเหตุโดยตรงมาจากการที่ผู้ร้องทำให้หญิงแห่งลูกโดยหญิงนั้นยินยอม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 ผู้ร้องจึงกล่าวอ้างว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 ที่ประสงค์จะลงโทษแต่เฉพาะหญิงผู้ทำแท้งแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ชายซึ่งมีความสัมพันธ์กับหญิงกลับไม่ต้องรับผิดและถูกลงโทษด้วย จึงไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และมาตรา 28 และยังกล่าวอ้างว่าผู้ร้องไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 305 เนื่องจากไม่ได้รับการยกเว้นการกระทำของนายแพทย์กรณีการใช้สิทธิของหญิงในการยุติการตั้งครรภ์โดยปลอดภัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 77 ในคดีนี้ผู้ร้องจึงเป็นบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้โดยผู้ร้องเห็นว่าการละเมิดดังกล่าวเป็นผลจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 และมาตรา 305 ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย...”

กล่าวโดยสรุป “หลักเกณฑ์” ของการฟ้องตรง คือ กรอบสาระสำคัญว่า “เรื่องใดอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” “ใคร” สามารถฟ้องได้ และ “ฟ้องเรื่องใดได้บ้าง” ภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิใดของรัฐธรรมนูญ

3.2 วิธีการฟ้องตรง

“วิธีการ” หมายถึง ขั้นตอนหรือกระบวนการทางกฎหมายที่ผู้ร้องต้องปฏิบัติตามเพื่อให้การใช้สิทธิฟ้องตรงชอบด้วยกฎหมาย โดยสามารถแยกเป็นลำดับขั้นดังนี้

3.2.1 ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน (มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561)

ประชาชน (ผู้ร้อง) ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนในทุกกรณี โดยมีวิธีการฟ้องตรง ดังนี้

ประการแรก หากเป็นกรณีการยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 (กรณีเป็นการละเมิดจากการกระทำโดยทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งมีใช้การกระทำที่เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 90 วัน นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อให้ตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือไม่

ประการที่สอง ในส่วนการยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 (กรณีเฉพาะเป็นการละเมิดจากการกระทำที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) จะไม่มีการระบุนระยะเวลาที่ผู้ร้องจะต้องยื่นฟ้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ร้องจึงสามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อใดก็ได้

3.2.2 ระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561)

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่พิจารณาภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบ หากเห็นว่าคำร้องไม่มีมูลหรือไม่สมควรยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

3.2.3 การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561)

ประชาชน (ผู้ร้อง) ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

ประการแรก หากเป็นกรณีการยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 (กรณีเป็นการละเมิดจากการกระทำโดยทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งมีใช้การกระทำที่เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง

ประการที่สอง ในส่วนการยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 (กรณีเฉพาะเป็นการละเมิดจากการกระทำที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) จะไม่มีการระบุนระยะเวลาที่ผู้ร้องจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ร้องจึงสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อใดก็ได้

3.2.4 รูปแบบของคำร้อง

ต้องระบุข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และสิทธิที่ถูกละเมิดอย่างชัดเจน พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคสอง และ มาตรา 42)

3.2.5 ขั้นตอนหลังการยื่นคำร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเบื้องต้นว่า คำร้องมีลักษณะครบถ้วนตามหลักเกณฑ์หรือไม่ ก่อนมีคำสั่ง “รับไว้” หรือ “ไม่รับไว้” เพื่อพิจารณาในสาระ

กล่าวโดยสรุป “วิธีการ” คือ ลำดับขั้นตอนการใช้สิทธิ ตั้งแต่การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การรอผลการพิจารณา การยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และการพิจารณารับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ

3.3 เจาะลึกของการฟ้องตรง

“เงื่อนไข” หมายถึง ข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งมีผลต่อการรับหรือไม่รับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีลักษณะเป็น “เกณฑ์ตัดสิทธิ” (limiting factors) ตามมาตรา 46 วรรคสาม และมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังนี้

3.3.1 เรื่องนั้นไม่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย (มาตรา 46 วรรคสาม)

ตัวอย่างเช่น คำสั่งที่ 41/2567 ข้อเท็จจริงตามคำร้องต่อเนื่อง ผู้ร้องขอคัดค้านคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2567 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2567 ที่สั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ขอเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยคดีใหม่ และคัดค้านการพิจารณาของผู้ถูกร้อง เนื่องจากเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2567 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 32 (1) กรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการขออุทธรณ์คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่มีบทบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ ประกอบกับไม่ปรากฏสาระสำคัญเพิ่มเติมจากคำร้องที่ผู้ร้องเคยยื่นและศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย กรณีไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคสาม ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

3.3.2 การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ (มาตรา 47)

ตัวอย่างที่ไม่ใช่การกระทำของใช้อำนาจรัฐ ในคำสั่งที่ 29/2565 วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าการกระทำที่ผู้ร้องกล่าวอ้างไม่ได้เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ (ผู้ถูกร้อง ได้แก่ บริษัท เอไอเอ จำกัด และธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน)) กรณีไม่

เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47
ซึ่งมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

นอกจากนั้น จากคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ก็ยังมีกรณี “หน่วยงานของรัฐ” ได้แก่ คำสั่งที่ 16/2567 เป็นกรณีที่ “กรมประชาสัมพันธ์” เข้ามาเป็น ผู้ร้อง/บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง หรือเป็น “ผู้ยื่นคำร้อง” ต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง⁷ หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ร้องเรียน ในคำวินิจฉัยที่ 5/2564 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ โดยมี “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เข้ามายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ⁸ จึงเป็นปัญหาว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลรัฐธรรมนูญ หมายความว่ารวมถึง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งใช้อำนาจมหาชนจะสามารถเป็นผู้ร้อง/บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ได้หรือไม่

3.3.3 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาล (มาตรา 47 (1))

ตัวอย่างเช่น

1) คำสั่งที่ 35/2562 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการร้องเรียนของนายภาณุพงศ์ ชูรักษ์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

วินิจฉัยว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องต่อผู้ร้องและผู้ร้องเห็นว่าการกระทำที่ถูกล่าว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องเรียนเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (11) และมาตรา 46 ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) บัญญัติว่า การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) การกระทำของรัฐบาล และมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าศาลเห็นว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา

⁷ เป็นกรณีที่ กรมประชาสัมพันธ์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 (เรื่องพิจารณาที่ ต. 12/2567) ว่า การที่คณะอนุญาโตตุลาการ (ผู้ถูกร้องที่ 1) มีคำชี้ขาดให้ผู้ร้องเป็นฝ่ายผิดสัญญาต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่บริษัทคู่สัญญา และการที่องค์คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุด (ผู้ถูกร้องที่ 2) มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองกลาง ซึ่งมีผลทำให้ผู้ร้องต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำชี้ขาดของผู้ถูกร้องที่ 1 เป็นการกระทำ ที่ละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพในการใช้คลื่นความถี่ของผู้ร้อง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 60

รายละเอียดจากข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2567 ลงวันที่ 3 เมษายน 2567

https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240403114947.pdf

ในคำสั่งที่ 16/2567 กรมประชาสัมพันธ์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 รายละเอียดของคำสั่งตามลิงค์

https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240425084926.pdf

⁸ ในคำวินิจฉัยที่ 5/2564 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ทั้งนี้ ได้วินิจฉัยว่า “มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 แต่มิได้ดำเนินการตามมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 197 วรรคสี่”

47 ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เห็นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำทางการเมือง (Political Issue) ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์เฉพาะกับพระมหากษัตริย์ อันอยู่ในความหมายของการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 46 วรรคสาม ประกอบกับเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2562 เวลา 17.45 นาฬิกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้นายกรัฐมนตรี นำคณะรัฐมนตรีซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิต หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีกล่าวคำถวายสัตย์ปฏิญาณจบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำรัสเพื่อให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้น้อมนำไปเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน และต่อมาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2562 เวลา 09.00 นาฬิกา นายกรัฐมนตรีพร้อมคณะรัฐมนตรีได้เข้ารับพระราชดำรัสในโอกาสเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ซึ่งพระราชทานเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งทรงลงพระปรมาภิไธยโดยเข้ารับต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์ ณ ห้องรับรอง ชั้น 5 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด กรณีจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคสาม และมาตรา 47 (1) ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ได้”

2) คำสั่งที่ 35/2562 เรื่อง นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

วินิจฉัยว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยผู้ถูกร้องต่อรัฐสภา มิได้ชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 162 ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 (1) การแถลงนโยบายดังกล่าวใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง และมาตรา 47 แม้ผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง อันทำให้ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 162 เป็นการใช้อำนาจในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์เฉพาะกับรัฐสภา อันอยู่ในความหมายของการกระทำของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) ซึ่งมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ประกอบกับผู้ร้องไม่ใช่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกร้อง กรณีไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) และรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคสาม และวรรคสาม ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย”

3.3.4 เป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว หรือมีช่องทางร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่นอยู่แล้ว (มาตรา 47 (2))

ในหัวข้อนี้อาจจำแนกออกได้เป็น 5 กรณี ได้แก่ 1) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย 2) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ 3) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำสั่งทางปกครอง 4) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำอื่น ๆ และ 5) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว หรือการตรวจสอบกระบวนการตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยการใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 หรือการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) ทั้งนี้ เช่น คำสั่งที่ 4/2560 คำสั่งที่ 10/2560 คำสั่งที่ 24/2561 คำสั่งที่ 26/2561 และคำสั่งที่ 47/2561 เป็นต้น

2) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือโดยการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (2) จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) เช่น คำสั่งที่ 46/2560 คำสั่งที่ 17/2561 คำสั่งที่ 47/2561 คำสั่งที่ 12/2562 และคำสั่งที่ 8/2563 เป็นต้น

3) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำสั่งทางปกครอง

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) เช่น คำสั่งที่ 25/2561 คำสั่งที่ 39/2561 และคำสั่งที่ 68/2562 เป็นต้น

4) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำอื่น ๆ

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) เช่น คำสั่งที่ 27/2561 คำสั่งที่ 33/2561 คำสั่งที่ 21/2561 คำสั่งที่ 39/2561 คำสั่งที่ 12/2562 คำสั่งที่ 20/2562 คำสั่งที่ 58/2562 คำสั่งที่ 29/2563 คำสั่งที่ 30/2563

5) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว หรือการตรวจสอบกระบวนการตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการตรวจสอบกระบวนการตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติสิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 148 จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิยื่น

คำร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) เช่น คำสั่งที่ 6/2560 คำสั่งที่ 10/2560 คำสั่งที่ 11/2560 คำสั่งที่ 24/2560 คำสั่งที่ 25/2560 คำสั่งที่ 34/2560 คำสั่งที่ 38/2560 คำสั่งที่ 50/2560 คำสั่งที่ 27/2561 คำสั่งที่ 33/2561 คำสั่งที่ 34/2561 คำสั่งที่ 36/2561 คำสั่งที่ 46/2561 คำสั่งที่ 48/2561 คำสั่งที่ 50/2561 และคำสั่งที่ 39/2562 เป็นต้น

3.2.5 เป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน (มาตรา 47 (3))

ปัจจุบันมีแนวคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงที่น่าสนใจ เช่น

คำสั่งที่ 40/2560 วินิจฉัยว่า กรณีการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นการกระทำตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจทางปกครองที่สามารถใช้สิทธิไปยังองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจได้

คำสั่งที่ 8/2561 โดยวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ที่มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2560 ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 มาตรา 25 แต่อย่างไรก็ดี กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะและยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3) ซึ่งมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

3.3.6 เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว (มาตรา 47 (4))

อาจแยกพิจารณาการให้เหตุผลจากคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4) อันเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว แบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่

(1) เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น เช่น คำสั่งที่ 29/2561 คำสั่งที่ 34/2561 คำสั่งที่ 43/2562 คำสั่งที่ 56/2562 คำสั่งที่ 26/2563 คำสั่งที่ 37/2563 และคำสั่งที่ 43/2563 เป็นต้น

(2) เป็นเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว คำสั่งที่ 22/2561 คำสั่งที่ 59/2561 คำสั่งที่ 1/2562 คำสั่งที่ 8/2562 คำสั่งที่ 40/2562 คำสั่งที่ 60/2562 คำสั่งที่ 2/2563 คำสั่งที่ 4/2563 คำสั่งที่ 16/2563 และคำสั่งที่ 34/2563 เป็นต้น

(3) เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว (ระบุเหตุผลไว้ทั้งสองกรณี) เช่น คำสั่งที่ 23/2561 คำสั่งที่ 28/2561 คำสั่งที่ 53/2561 คำสั่งที่ 58/2561 และคำสั่งที่ 36/2563 เป็นต้น

3.3.7 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการชี้ขาดเขตอำนาจระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 (มาตรา 47 (5))

ปัจจุบันยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

3.3.8 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร (มาตรา 47 (6))

ปัจจุบันยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยโดยตรง

แต่อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งที่ 38/2563 ได้วางหลักในเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (6) ไว้ที่น่าสนใจว่า

“...การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ บัญญัติให้การใช้สิทธิดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หมายความว่า การใช้สิทธิดังกล่าวของบุคคลย่อมกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขในการใช้สิทธิของบุคคลได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (6) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องที่ขอให้ตรวจสอบการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองไว้พิจารณา เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 196 และมาตรา 198 ที่บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองมีความเป็นอิสระ โดยให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มิให้องค์กรอื่นเข้ามาใช้อำนาจแทรกแซงทำให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่เป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย นอกจากนี้การที่ไม่ให้องค์กรอื่นเข้ามาแทรกแซงตรวจสอบหมายความว่ารวมถึงองค์กรศาลที่อยู่ต่างระบบด้วย เนื่องจากระบบศาลของไทยเป็นระบบศาลคู่ รัฐธรรมนูญกำหนดเขตอำนาจของแต่ละระบบศาลไว้ชัดเจน และเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรศาลด้วยกัน รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ระบบศาลใดศาลหนึ่งเป็นศาลสูงสุดของระบบศาลคู่ หรือระบบศาลใดมีอำนาจเหนือศาลอื่น สำหรับการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมแม้จะได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (2) และโดยศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (6) แต่มิได้หมายความว่าบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมดังกล่าวจะไม่สามารถใช้สิทธิทางอื่นได้ หากบุคคลนั้นเห็นว่าตนถูกละเมิดหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ย่อมใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องยังไม่ปรากฏว่ามีกรกระทำใดที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (6) ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้อง กรณีตามคำร้องจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องกรณีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ได้...”

กล่าวโดยสรุป “เงื่อนไข” คือ ข้อจำกัดที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญใช้เป็นเกณฑ์ในการกลั่นกรองคำร้อง เพื่อให้กระบวนการฟ้องตรงเป็นไปอย่างเหมาะสมและไม่ซ้ำซ้อนกับอำนาจของศาลอื่น และรักษาความมั่นคงของระบบศาล แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการใช้สิทธิฟ้องตรงของประชาชน

บทสรุป

กลไกการฟ้องตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ “หลักเกณฑ์” “วิธีการ” และ “เงื่อนไข” ซึ่งทำหน้าที่ต่างกันชัดเจน กล่าวคือ หลักเกณฑ์ตอบว่า “อำนาจศาลหรือไม่-ใครฟ้องได้-ฟ้องเรื่องอะไร-” วิธีการ คือ “ทำอะไร-เมื่อใด” และเงื่อนไขคือ “รอบตัดสิทธิ/ช้อยกเว้น” ที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการกลั่นกรอง

เพื่อใช้งานจริง บทความนี้ขอเสนอ “แบบการคัดกรอง 3 ขั้น” (Three-Step) ดังนี้

ขั้นที่ 1 (Step 1) หลักเกณฑ์ (jurisdiction + standing + subject-matter)

อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่? คือ ต้องเข้ากรอบ รัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (11) มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48

ใครฟ้องได้? คือ ต้องเป็นบุคคลผู้ถูกละเมิดโดยตรง/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฟ้องเรื่องอะไร? คือ การใช้อำนาจรัฐที่กระทบสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยตรง หรือเพราะตัวบทกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ

ขั้นที่ 2 (Step 2) วิธีการ (procedure & timing)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48

ทำให้ถูกขั้นตอนและกติกาเวลา ได้แก่ 90/60/90 วัน, รูปแบบคำร้องครบถ้วน, แล้วจึงผ่านด่านคัดกรอง

ขั้นที่ 3 (Step 3) เงื่อนไข (admissibility filters)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47

“ด่านตัดสิทธิ” กล่าวคือ ต้องมิใช่การกระทำทางรัฐบาล ไม่มีช่องทางเฉพาะในกฎหมายอื่น ต้องดำเนินการตามขั้นตอนอื่นให้ครบ และไม่มีคดีที่อยู่ในศาลอื่น ซึ่งช่วยลดความซ้ำซ้อนของระบบ แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่า ขั้นที่ 3 กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงสิทธิฟ้องตรงของประชาชน

หากผ่านครบจึงเข้าสู่การวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีต่อไป ดังนี้

“แบบการคัดกรอง 3 ขั้น” (Three-Step)

ขั้นที่ 1 (Step 1) หลักเกณฑ์ (jurisdiction + standing + subject-matter)

อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่?

ใครฟ้องได้?

ฟ้องเรื่องอะไร?

ขั้นที่ 2 (Step 2) วิธีการ (procedure & timing)

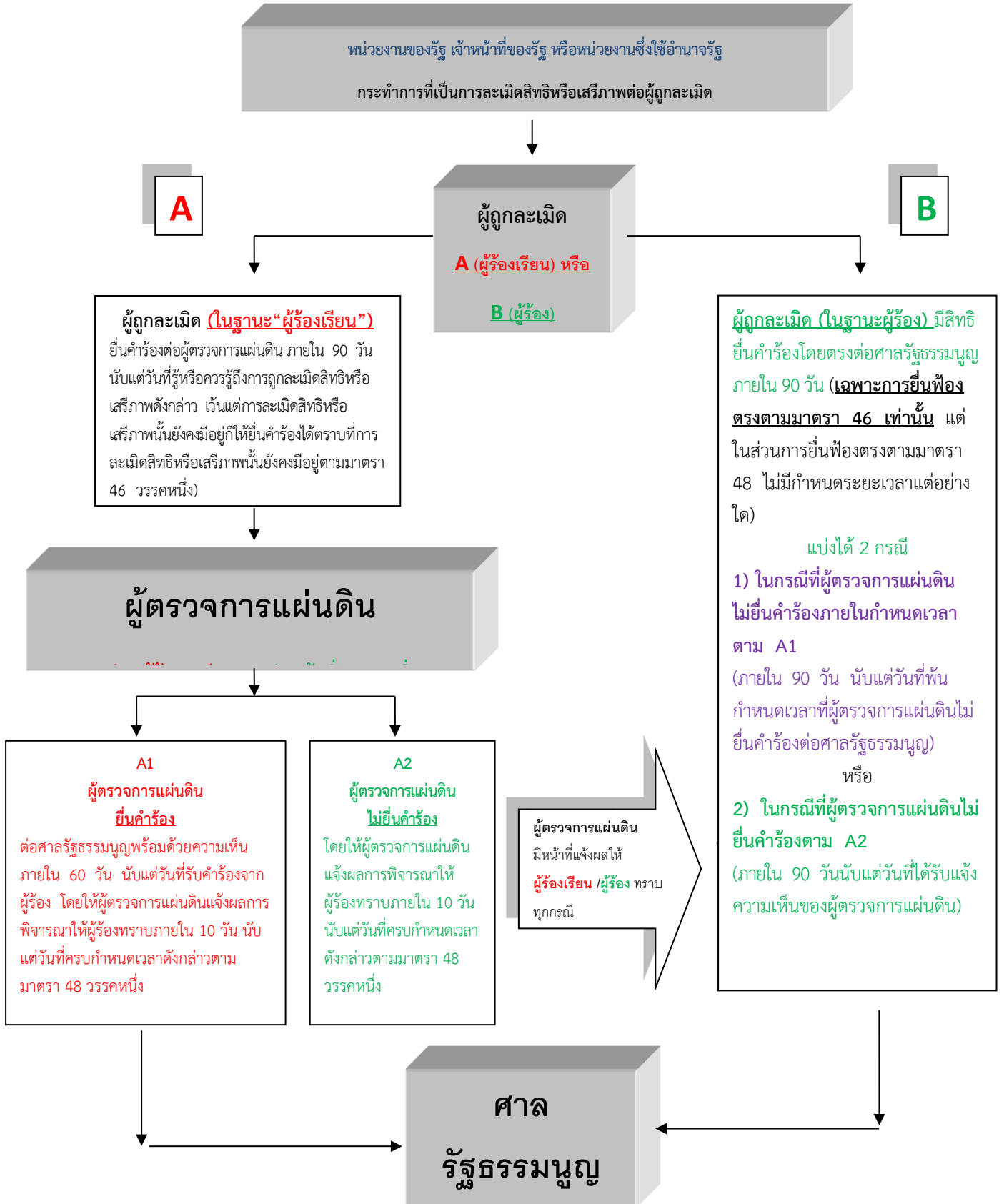
ทำให้ถูกขั้นตอนและกติกาเวลา ได้แก่ 90/60/90 วัน, รูปแบบคำร้องครบถ้วน

ขั้นที่ 3 (Step 3) เงื่อนไข (admissibility filters)

“ด้านตัดสิทธิ”

แผนผังการยื่นฟ้องตรงโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

(ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48)



4. สถิติคำวินิจฉัยและคำสั่งกรณีฟ้องตรง (พ.ศ. 2560–2568)

จากสถิติคดีในปัจจุบัน ณ วันที่ 8 ตุลาคม 2568 พบข้อมูลว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยทั้งหมด 173 คำวินิจฉัย และคำสั่ง 667 คำสั่ง รวม 840 เรื่อง โดยเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ทั้งสิ้น 589 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 70.12 ของคดีทั้งหมด แต่มีเพียง 5 คดี เท่านั้นที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพิจารณาลงในเนื้อหาแห่งคดีว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตารางแสดงสถิติคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

	รวมทุกกรณี (จำนวน)	กรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 (จำนวน)	กรณีรัฐธรรมนูญ มาตราอื่น ๆ (จำนวน)
คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2560 จำนวน 3 คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2561 จำนวน 8 คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2562 จำนวน 15 คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2563 จำนวน 32 คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2564 จำนวน 24 คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2565 จำนวน 24 คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2566 จำนวน 20 คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2567 จำนวน 27 คำวินิจฉัย ปี พ.ศ. 2568 จำนวน 20 คำวินิจฉัย	173 (คำวินิจฉัย) (100%)	5 (คำวินิจฉัย) (2.89%)	168 (คำวินิจฉัย) (97.11%)
คำสั่ง ปี พ.ศ. 2560 จำนวน 57 คำสั่ง ปี พ.ศ. 2561 จำนวน 71 คำสั่ง ปี พ.ศ. 2562 จำนวน 68 คำสั่ง ปี พ.ศ. 2563 จำนวน 76 คำสั่ง ปี พ.ศ. 2564 จำนวน 60 คำสั่ง ปี พ.ศ. 2565 จำนวน 81 คำสั่ง ปี พ.ศ. 2566 จำนวน 61 คำสั่ง ปี พ.ศ. 2567 จำนวน 93 คำสั่ง ปี พ.ศ. 2568 จำนวน 100 คำสั่ง	667 (คำสั่ง) (100%)	584 (คำสั่ง) (87.56%)	83 (คำสั่ง) (12.44%)
รวม	840 (เรื่อง) (100%)	589 (เรื่อง) (70.12%)	251 (เรื่อง) (29.88%)

สถิตินี้สะท้อนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเป็นส่วนใหญ่ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการตีความเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 อย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ พอสรุปปัญหาบางประการในการยื่นคำร้อง ซึ่งทำให้การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละกรณีนั้นยังไม่บรรลุผลสมดังเจตนาของผู้ร้อง ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ผู้ยื่นคำร้องจะต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดี ทั้งนี้ การยื่นคำร้องต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร โดยจะไม่ใช่เป็นเพียงความประสงค์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความหรือตอบข้อสงสัย และไม่ใช่เป็นเพียงแต่การขอความเป็นธรรม

ประการที่สอง การใช้สิทธิยื่นคำร้องต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น หากเป็นการกระทำละเมิดสิทธิระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดอาญาต่อกันหรือการกระทำละเมิดทางแพ่งทั่วไป ก็ย่อมไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48

ประการที่สาม ก่อนที่บุคคลจะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยและแจ้งผู้ร้องว่าไม่ยื่นเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณาและแจ้งต่อผู้ร้องตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หากยังประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเรื่องนั้น ผู้ร้องจะต้องมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 ด้วย

ประการที่สี่ การใช้สิทธิยื่นคำร้องต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำของรัฐบาล เช่น การใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาล เช่น การประกาศสงคราม หรือการทำหนังสือสัญญา การใช้อำนาจในทางรัฐสภาโดยรัฐบาล เช่น การยุบสภา หรือการเสนอกฎหมาย และการใช้อำนาจของรัฐสภาต่อรัฐบาล เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

(2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (1) เช่น มาตรา 132 หรือมาตรา 148 หรือมาตรา 212 หรือมาตรา 231 (1)) หรือการพิจารณาวินิจฉัยหนังสือสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 178) หรือการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 17 วรรคสองและวรรคสี่)

(3) กฎหมายบัญญัติขึ้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน เช่น การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและ

การบังคับใช้กฎหมาย เป็นการกระทำตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจทางปกครองที่สามารถใช้สิทธิไปยังองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจได้

(4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว มาร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ ที่หากจะมีการโต้แย้งแล้ว จะต้องกระทำตามขั้นตอนกระบวนการพิจารณาตามที่บัญญัติไว้สำหรับคดีแต่ละประเภทในศาลนั้น ไม่ใช่การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยกหรือกลับแก้คำพิพากษาหรือกระบวนการพิจารณาของศาลอื่น

(5) การกระทำของคณะกรรมการชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192

(6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ก็เป็นเรื่องที่ไม่อาจใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

ข้อบกพร่องที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเพียงตัวอย่างที่พบเห็นในทางปฏิบัติจากการใช้บังคับของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่อธิบายมานี้เท่านั้น ดังนั้น หากประชาชนท่านใดมีความประสงค์จะขอคำแนะนำ เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตลอดจนช่องทาง ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกต้อง สามารถติดต่อได้ทางโทรศัพท์ 0-2142-5074 หรือ 0-2142-5075 หรือขอคำปรึกษาโดยตรงที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร หรือที่หน้าเว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ ในช่องทาง “ปรึกษาคดีรัฐธรรมนูญ”

5. การวิเคราะห์คำวินิจฉัยสำคัญ

ข้อมูลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจนถึงวันที่ 8 ตุลาคม 2568 พบว่า คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มีจำนวนเพียง 5 คำวินิจฉัย (คิดเป็น 2.89%) จากทั้งหมด 173 คำวินิจฉัย แยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยจากคดีฟ้องตรง และส่วนที่สอง การวิเคราะห์คำวินิจฉัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 สาระสำคัญของคำวินิจฉัยจากคดีฟ้องตรงโดยประชาชน

5.1.1 คำวินิจฉัยที่ 4/2563 (นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ ผู้ร้อง)

เป็นคำวินิจฉัยกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48

ทั้งนี้ ในคำวินิจฉัยที่ 4/2563 เรื่อง นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ซึ่งนับเป็นคดีแรกที่ยื่นออกมาเป็นคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 แต่ไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 โดยกำหนดค่าบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลในส่วนที่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้น 360 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย ส่วนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 305 ไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 77 และสมควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรื่องการทำแท้งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

5.1.2 คำวินิจฉัยที่ 7/2563 (วิทเตอวิน จิบเบอ ยูลิซซิส ไมเคิล ผู้ร้อง)

เป็นคำวินิจฉัยกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46

ทั้งนี้ ในคำวินิจฉัยที่ 7/2563 เรื่อง นายวิทเตอวิน จิบเบอ ยูลิซซิส ไมเคิล หรือ จิบเบอ ยูลิซซิส ไมเคิล วิทเตอวิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ทั้งนี้ ได้วินิจฉัยว่า การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง

5.1.3 คำวินิจฉัยที่ 5/2564 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง)

ในคำวินิจฉัยนี้ระบุเพียงว่า “กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ 213” เท่านั้น โดยมีได้ระบุว่าเป็นกรณีที่เป็นกรณาวินิจฉัยเป็นคำวินิจฉัยกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 หรือมาตรา 48

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า คำวินิจฉัยที่ 5/2564 นี้เป็นกรณีตามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 เนื่องจากผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 เพื่อให้ตรวจสอบ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยมีคำขอท้ายคำร้อง ดังนี้

ก) มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน 2545 ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 25 วรรคสาม มาตรา 188 และมาตรา 197

ข) ขอให้สั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือการกระทำดังกล่าว

ทั้งนี้ ในคำวินิจฉัยที่ 5/2564 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 แต่ไม่ได้ดำเนินการตาม มาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 197 วรรคสี่

5.1.4 คำวินิจฉัยที่ 7/2564 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง)

เป็นคำวินิจฉัยกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46

ทั้งนี้ ในคำวินิจฉัยที่ 7/2564 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของนางสาวจินตนันท์ ชญาตร์ สุขมิตร และพลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนทั้งสองในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 (18) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยคำขอเกี่ยวกับการเพิกถอนมติดังกล่าวและการคืนสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนทั้งสองแต่อย่างใด

5.1.5 คำวินิจฉัยที่ 15/2565 (ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง)

เป็นคำวินิจฉัยกรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46

ทั้งนี้ ในคำวินิจฉัยที่ 15/2565 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจากนายรัชชานันท์ ธนนันท์ (ผู้ร้องเรียน) ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวอ้างว่าผู้ร้องเรียนสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดสองครั้ง คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) มีมติให้ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการ

คัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้งสองครั้งตามประกาศ ก.ศป. เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2562 และตามประกาศ ก.ศป. เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 16 กันยายน 2563 ก.ศป. เสนอชื่อผู้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อเสนอวุฒิสภา (ผู้ถูกร้อง) พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสาม ผู้ถูกร้องมีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ในคราวประชุมวุฒิสภาสองครั้ง คือ ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563 และครั้งที่ 15 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันที่ 19 มกราคม 2564 ผู้ถูกร้องมีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคสาม และการกระทำหรือมติของผู้ถูกร้องตามกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และมาตรา 198 มติหรือการกระทำของผู้ถูกร้องที่ไม่ให้ความเห็นชอบผู้ร้องเรียนให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และมาตรา 198 และขอให้สั่งเพิกถอนมติหรือการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า **พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา 198**

5.2 การวิเคราะห์คำวินิจฉัย

ในคดีฟ้องตรงโดยประชาชน จำนวน 5 คำวินิจฉัย อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การแบ่งตามประเภทของผู้ร้อง และการแบ่งจากประเภทคดี ดังนี้

ประเภทแรก พิจารณาจากผู้ร้อง

หากพิจารณาจากประเภทของผู้ร้อง พบว่า

ประเภทแรก มี “ประชาชน” เป็นผู้ร้อง จำนวน 2 คำวินิจฉัย ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 4/2563 และคำวินิจฉัยที่ 7/2563 และ

ประเภทที่สอง มี “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นผู้ร้อง จำนวน 3 คำวินิจฉัย ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 5/2564 คำวินิจฉัยที่ 7/2564 และคำวินิจฉัยที่ 15/2565

ประเภทที่สอง พิจารณาจากประเภทคดี

หากพิจารณาจากประเภทคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 พบว่า

ประการแรก การยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 (กรณีเป็นการละเมิดจากการกระทำโดยทั่วไปที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งมีใช้การกระทำที่เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) จำนวน 4 คำวินิจฉัย ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 7/2563 คำวินิจฉัยที่ 5/2564 คำวินิจฉัยที่ 7/2564 และคำวินิจฉัยที่ 15/2565 และ

ประการที่สอง การยื่นฟ้องตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 (กรณีเฉพาะเป็นการละเมิดจากการกระทำที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) จำนวน 1 คำวินิจฉัย ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 4/2563

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 จะเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ถือเป็น “นวัตกรรมทางรัฐธรรมนูญ” ที่มีเจตนารมณ์เพื่อขยายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ต้องผ่านกลไกของหน่วยงานรัฐอื่นก่อน แต่จากข้อมูลเชิงสถิติที่ปรากฏจนถึงวันที่ 8 ตุลาคม 2568 พบว่า มีเพียง 5 คำวินิจฉัยจากคดีฟ้องตรง ซึ่งคิดเป็นเพียง ร้อยละ 2.89 ของคำวินิจฉัยทั้งหมดของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาเดียวกัน อันสะท้อนถึงการเข้าถึงกลไกดังกล่าวที่ยังอยู่ในระดับ “จำกัด” ทั้งในทางปริมาณและในทางคุณภาพของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการเยียวยาโดยตรง ซึ่งอาจวิเคราะห์คำวินิจฉัยทั้ง 5 คำวินิจฉัย ได้ดังนี้

(1) แนวทางการตีความของศาลรัฐธรรมนูญต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 213

จากการพิจารณาคำวินิจฉัยทั้ง 5 ฉบับ ศาลรัฐธรรมนูญมักตีความบทบัญญัติว่าด้วย “สิทธิในการฟ้องตรง” อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการพิจารณาเรื่อง “การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรง” และ “ความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำที่ถูกกล่าวหา กับสิทธิที่ถูกละเมิด” ซึ่งทำให้คดีส่วนใหญ่ไม่ผ่านขั้นตอนการกลั่นกรองในเบื้องต้น

อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยที่ 4/2563 (นางสาวศรีสมัย เชื้อชาติ) ถือเป็น “หมุดหมายสำคัญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้มาตรา 213 เป็นฐานในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 301 แห่งประมวลกฎหมายอาญา) ซึ่งสะท้อนการยอมรับว่า สิทธิในเนื้อตัวร่างกายและสิทธิในการตัดสินใจของสตรีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรอง และสมควรได้รับการคุ้มครองโดยตรงจากศาลรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลเพิกถอนภายใน 360 วัน จึงแสดงให้เห็นถึงการสร้าง “สมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของระบบกฎหมาย”

ส่วนคำวินิจฉัยที่ 7/2563 (วิทเทอวิน จิบเบอ ยูลิซซ์ซิส ไมเคิล) แสดงถึงการยืนยันหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยในเรื่อง “สิทธิในสัญชาติและเสรีภาพในการเดินทางเข้ามาหรือออกนอกประเทศ” โดยศาลรัฐธรรมนูญย้ำว่าการเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยหรือการห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้าประเทศ เป็นการกระทำที่รัฐธรรมนูญห้ามไว้

อย่างเด็ดขาด สะท้อนแนวทางการตีความที่ยึดโยงกับหลักสิทธิพลเมือง (civil rights) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) อย่างชัดเจน

(2) บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะกลไกเชื่อมต่อ

จากคดีทั้ง 5 คำวินิจฉัยนี้ ปรากฏว่ามีถึง 3 คดี ที่มาจากการร้องขอของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการรับคำร้องจากประชาชนและส่งต่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 213 ถือเป็น “ช่องทางกึ่งฟ้องตรง” ที่ลดภาระด้านกระบวนการวิธีของประชาชน และเป็นการกลั่นกรองเบื้องต้นในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การที่คำวินิจฉัยทั้ง 3 กรณี (คำวินิจฉัยที่ 5/2564, 7/2564, 15/2565) ส่วนใหญ่มีผลเป็น “ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ” แสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญยังคงยึดแนวทางตีความอย่างจำกัด โดยในคดีทั้ง 3 กรณี ย่อมพิจารณาให้เห็นว่า การใช้อำนาจรัฐมิได้ไปกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องแต่อย่างใด

(3) แนวโน้มการใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ในอนาคต

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบฟ้องตรงในต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐตุรกี ซึ่งมีกลไก “constitutional complaint” ที่เปิดกว้างกว่า จะเห็นได้ว่าการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญของไทยยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้น ที่ต้องมีการวาง “มาตรฐานการยอมรับคำร้อง” หรือ “ระดับความเสียหายที่เพียงพอให้ถือว่าถูกละเมิดสิทธิ” ตลอดจนการพัฒนาแนวคำวินิจฉัยต่อไปที่มุ่งสร้างหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสและสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนสามารถคาดหมายได้ว่าคดีลักษณะใดมีโอกาสได้รับการรับฟังโดยศาลรัฐธรรมนูญ

อีกทั้ง ควรมีการเผยแพร่คำวินิจฉัยอย่างเป็นระบบ พร้อมคำอธิบายหรือสรุปโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเพิ่มความเข้าใจและส่งเสริมการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 อย่างมีประสิทธิภาพ การทำให้กลไกนี้กลายเป็น “ช่องทางปกติของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน” จะช่วยยกระดับหลักนิติธรรม (Rule of Law) และความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

โดยสรุป การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ยังอยู่ในช่วงพัฒนา ศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาจัดทำ “แนววินิจฉัยเชิงหลักการ” เพื่อกำหนดขอบเขตการยอมรับคำร้องและแนวทางการพิจารณาในอนาคต รวมถึงส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน และรัฐสภา พิจารณาปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้การฟ้องตรงของประชาชนมีความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

6. การวิเคราะห์เชิงระบบและปัญหาในการปฏิบัติ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงปี พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ. 2568 สามารถสรุปปัญหาเชิงระบบของการฟ้องตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ได้อย่างน้อย 5 ประการ ดังต่อไปนี้

6.1 อัตราการไม่รับคำร้องสูง

จากสถิติคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า คำร้องที่ยื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ส่วนใหญ่ถูกมีคำสั่ง “ไม่รับไว้พิจารณา” ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 70 ของคำร้องทั้งหมด สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือการที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 อย่างเคร่งครัด โดยตีความในลักษณะ “จำกัดการเข้าถึง” เพื่อป้องกันการฟ้องซ้ำซ้อนหรือการนำเรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลอื่นมาพิจารณาซ้ำ แม้แนวทางดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ แต่ก็ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการพิจารณาคดีได้อย่างแท้จริง

6.2 ขอบเขตของคำว่า “สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา 25 และมาตรา 26 บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างกว้าง แต่ในทางปฏิบัติ มักจะมีการตีความขอบเขตของสิทธิดังกล่าวในลักษณะแคบ โดยเน้นเฉพาะสิทธิที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในเสรีภาพส่วนบุคคล หรือสิทธิในกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ยังมีสิทธิที่มีลักษณะใหม่หรือสิทธิที่เกิดจากการตีความตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) ซึ่งยังไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร เช่น สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล หรือสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ส่งผลให้ขอบเขตการใช้สิทธิฟ้องตรงของประชาชนถูกจำกัดโดยทางปฏิบัติ

6.3 บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นหน่วยงานสำคัญในการกลั่นกรองคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 ซึ่งมีหน้าที่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเห็นว่าการละเมิดสิทธิของประชาชน แต่จากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่ยังไม่ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยอ้างเหตุผลว่ามีช่องทางอื่นตามกฎหมายที่ผู้ร้องสามารถใช้ได้อยู่แล้ว ทำให้ผู้ร้องต้องใช้สิทธิ “ฟ้องตรง” เอง ส่งผลให้ภาระการพิสูจน์และการจัดทำเอกสารตกอยู่กับประชาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญพึงรับรอง

6.4 มุ่งเน้นกระบวนการพิจารณาเชิงเอกสาร

กระบวนการพิจารณาคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติยังคงอาศัยเอกสารเป็นหลัก โดยศาลรัฐธรรมนูญมักมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องโดยพิจารณาเอกสารของผู้ร้องและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยไม่ดำเนินการไต่สวน ซึ่งแม้จะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาคดี แต่ก็อาจทำให้การพิจารณาขาดความรอบด้าน โดยเฉพาะในกรณีที่ข้อเท็จจริงมีความซับซ้อน เช่น การละเมิดสิทธิที่เกิดจากนโยบายสาธารณะหรือการใช้อำนาจรัฐ การเพิ่ม

กระบวนการไตสวนอย่างมีส่วนร่วมอาจช่วยให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถประเมินผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น

6.5 การเผยแพร่คำสั่งไม่รับคำร้องพร้อมเหตุผลอย่างเข้าใจง่าย

แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเผยแพร่คำวินิจฉัยผ่านเว็บไซต์อย่างสม่ำเสมอ แต่ “คำสั่งไม่รับคำร้อง” ซึ่งมีจำนวนมากกลับไม่ถูกเผยแพร่อย่างครบถ้วน หรือหากเผยแพร่ก็อยู่ในรูปแบบที่เข้าใจยากและไม่แสดงเหตุผลเชิงหลักการอย่างละเอียด ส่งผลให้ประชาชนไม่ทราบแนวทางการพิจารณาของศาลในคดีที่ไม่รับไว้พิจารณา และไม่สามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการยื่นคำร้องในอนาคตได้ การเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะที่เข้าใจง่ายและโปร่งใสจึงมีความจำเป็นเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

บทสรุปเชิงระบบ

ภาพรวมสะท้อน “ความไม่สมดุล” ระหว่าง ประสิทธิภาพในการกรองคดี กับ สิทธิในการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญของประชาชน การขยับด้วยมาตรฐานการยอมรับคำร้องที่โปร่งใส การเปิดข้อมูล และกลไกช่วยยื่นจะทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ก้าวจาก “กลไกเชิงสัญลักษณ์” ไปสู่ “ช่องทางคุ้มครองสิทธิที่ใช้งานได้จริง” ซึ่งท้ายที่สุดย่อมส่งเสริมความไว้วางใจของสาธารณชนและบูรณาการหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติ

7. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

เพื่อให้กลไกการฟ้องตรงโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 213 เป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้จริง ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบในภาพรวม ดังนี้

7.1 เพิ่มบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินควรได้รับการเสริมบทบาทให้ทำหน้าที่ “กลั่นกรองเชิงรุก” และ “ให้คำปรึกษาเชิงกฎหมายเบื้องต้น” แก่ประชาชนผู้ประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านการตรวจสอบรูปแบบและสาระสำคัญของคำร้อง เพื่อป้องกันความผิดพลาดทางเทคนิคและลดอัตราการไม่รับคำร้องเนื่องจากขาดความถูกต้องตามรูปแบบ

7.2 จัดทำ “คู่มือการฟ้องตรงโดยประชาชน”

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญควรจัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติ (Practice Note) ที่อธิบายขั้นตอน วิธีการ และเอกสารที่จำเป็นในการยื่นคำร้องโดยตรงตามมาตรา 213 ทั้งในรูปแบบภาษาไทยทั่วไปและภาษากฎหมายย่อ เพื่อให้ประชาชนและนักกฎหมายท้องถิ่นสามารถเข้าใจและใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญได้อย่างถูกต้อง

7.3 เปิดเผยข้อมูลคำสั่งไม่รับคำร้องอย่างไร้ร่องรอย

ศาลรัฐธรรมนูญควรเปิดเผยข้อมูล “คำสั่งไม่รับคำร้อง” พร้อมเหตุผลในการมีคำสั่งแต่ละกรณีในลักษณะของ “ฐานข้อมูลคำสั่งแบบเปิด” (Open Database of Orders) เพื่อสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน ลดความกำกวมในการตีความ และส่งเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

7.4 พิจารณาแก้ไขมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

ควรพิจารณาปรับถ้อยคำในมาตรา 47 ให้ศาลรัฐธรรมนูญมี “ดุลยพินิจที่ยืดหยุ่น” มากขึ้นในการพิจารณาคำร้อง โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้เพื่อไม่ให้หลักเกณฑ์ทางเทคนิคเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ เช่น เยอรมนีและเกาหลีใต้ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง

7.5 จัดอบรม “ศาลรัฐธรรมนูญเคลื่อนที่”

ศาลรัฐธรรมนูญควรดำเนินโครงการ “ศาลรัฐธรรมนูญเคลื่อนที่” (Constitutional Court on Tour) เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในการยื่นคำร้อง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และแนวคำวินิจฉัยสำคัญแก่ประชาชน นักกฎหมายท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐในภูมิภาค เพื่อเสริมสร้าง “วัฒนธรรมรัฐธรรมนูญ” (constitutional culture) และสร้างความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญอย่างทั่วถึง

7.6 ศึกษาการจัดตั้ง “ศูนย์ช่วยเหลือผู้ยื่นคำร้องรัฐธรรมนูญ”

ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง “ศูนย์ช่วยเหลือผู้ยื่นคำร้องรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Help Desk) ภายใต้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหน่วยงานให้คำแนะนำทางกฎหมายเบื้องต้น ตรวจสอบความถูกต้องของคำร้อง และช่วยเหลือในการจัดเตรียมเอกสารประกอบการยื่นคำร้องต่อศาล คล้ายกับระบบ *Public Counselling Service* ของศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ซึ่งสามารถลดภาระของประชาชนและส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

8. บทสรุป

กลไกการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ถือเป็นพัฒนาการที่มีนัยสำคัญยิ่งในประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญไทย เนื่องจากเป็นการยอมรับ “สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” (Right of Access to Constitutional Justice) เป็นครั้งแรกในระดับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีรากฐานมาจากแนวความคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนผ่านกลไกศาลรัฐธรรมนูญตามแบบของประเทศประชาธิปไตยสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะสะท้อนเจตนารมณ์ในการยกระดับหลักนิติธรรม (Rule of Law) ให้มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ แต่การดำเนินการภายใต้กลไกนี้ก็กลับยังไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์เชิงสาระได้อย่างแท้จริง

จากการวิเคราะห์การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ในช่วงเวลาที่ผ่านมา พบอุปสรรคเชิงโครงสร้างและขั้นตอนจำนวนมากซึ่งลดทอนประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าว ทั้งในด้านข้อจำกัดเชิงกระบวนการ ความซ้ำซ้อนระหว่างกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวทางตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่ใช้เกณฑ์ค่อนข้างเคร่งครัดในการพิจารณารับคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 ส่งผลให้คำร้องของประชาชนจำนวนมากมิได้เข้าสู่การพิจารณาในเนื้อหา ทั้งยังทำให้กระบวนการฟ้องตรงมีลักษณะ “จำกัดการเข้าถึง” มากกว่าจะเป็น “ช่องทางพิทักษ์สิทธิ” ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาต่อความชอบธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Legitimacy) และความไว้วางใจของสาธารณชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญโดยรวม

ดังนั้น การปรับปรุงกลไกการฟ้องตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 จึงไม่ใช่เพียงข้อเสนอเชิงเทคนิคทางกฎหมาย หากเป็น “ข้อจำเป็นเชิงสถาบัน” เพื่อธำรงหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม โดยควรดำเนินการอย่างเป็นระบบอย่างน้อยในสามมิติ ได้แก่

- (1) การทบทวนกรอบกฎหมายและหลักเกณฑ์การรับคำร้องเพื่อเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาในเนื้อหา มากกว่าการยกคำร้องในชั้นพิจารณารับคำร้อง
- (2) การยกระดับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ทำหน้าที่เป็นช่องทางสนับสนุนการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เพียงกลไกถ่วงดุลเชิงรูปแบบ และ
- (3) การเพิ่มระดับความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการเผยแพร่คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญให้มีเหตุผลแห่งคำพิพากษาที่ตรวจสอบได้และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

หากสามารถขับเคลื่อนการปฏิรูปทั้งสามมิตินี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม กลไกการฟ้องตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 จะก้าวพ้นจากการเป็นเพียงบทบัญญัติที่มีผลในทางทฤษฎี ไปสู่การเป็น “หลักประกันสิทธิทางรัฐธรรมนูญที่มีสภาพบังคับได้จริง” ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “เครื่องมือทางกฎหมาย” ที่มีบทบาทสำคัญในการธำรงหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นฐานสำคัญในการสถาปนาวัฒนธรรมรัฐธรรมนูญ (Constitutionalism) ที่ยั่งยืน เสริมสร้างความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ และยกระดับมาตรฐานระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญไทยให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานประชาธิปไตยสากลในระยะยาว

บรรณานุกรม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และมานิตย์ จุมปา. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. แก้ไขเพิ่มเติม 2563

ศาลรัฐธรรมนูญ, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2563, 7/2563, 5/2564, 7/2564 และ 15/2565, เว็บไซต์ศาลรัฐธรรมนูญ (เข้าถึงวันที่ 12 ตุลาคม 2568)

อดิเทพ อูยยะพัฒน์. สิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 22 เล่มที่ 65 เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม 2563. หน้า 284 – 286.

อดิเทพ อูยยะพัฒน์, เอกสารทางวิชาการลำดับที่ 1/2568 ฟ้องตรง 213 (ปรับปรุงครั้งที่ 75), สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2568.

Venice Commission, *Study on Individual Access to Constitutional Justice (CDL-AD(2010)039)*, Council of Europe, 2010.