

บทความลำดับที่ 3/2569
การจัดการภาระงานในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ
บทเรียนจากสาธารณรัฐตุรกีต่อการพัฒนามาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญไทย

นายอติเทพ อวยยะพัฒน์¹



บทคัดย่อ

การรับรองสิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงถือเป็นพัฒนาการสำคัญของรัฐธรรมนูญนิยมนร่วมสมัย อย่างไรก็ตาม ประสพการณ์ของหลายประเทศชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของกลไกดังกล่าวกลับนำไปสู่ปัญหาภาระงาน (workload) ที่คุกคามความสามารถของศาลรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่เชิงโครงสร้าง บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาภาระงานจากการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกี และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 โดยใช้กรอบแนวคิด “การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Justice Administration) ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาภาระงานมิใช่ความล้มเหลวของศาลรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของทั้งระบบยุติธรรม บทความเสนอให้พัฒนากลไกคัดกรองคำร้อง เเกณฑ์ความสำคัญทางรัฐธรรมนูญ และการใช้คำวินิจฉัยเชิงโครงสร้าง เพื่อเสริมประสิทธิภาพและความยั่งยืนของมาตรา 213

คำสำคัญ: การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ, ภาระงานศาล, รัฐธรรมนูญ มาตรา 213, สาธารณรัฐตุรกี, การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

¹ รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขามหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วิทยานิพนธ์ระดับดี, เนติบัณฑิตไทย, ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปัจจุบันกำลังศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในหัวข้อ การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ด้วยทุนของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ มิได้ทำหน้าที่เป็นเพียงกฎหมายสูงสุดในเชิงนามธรรม หากแต่ต้องทำหน้าที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายสูงสุดที่มีผลบังคับใช้ได้จริง และสามารถถูกนำมาอ้างอิงใช้เพื่อจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพผ่านกลไกเชิงสถาบัน โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ การรับรองสิทธิในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เพียงการขยายช่องทางการเข้าถึงศาล หากแต่เป็นการออกแบบกลไกทางตุลาการเพื่อทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น “กฎหมายที่มีชีวิต” และทำหน้าที่เป็นหลักประกันเชิงโครงสร้างของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน²

อย่างไรก็ดี ประสบการณ์เชิงเปรียบเทียบของประเทศที่เปิดให้มีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญโดยตรง อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหพันธ์สาธารณรัฐออสเตรีย สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐตุรกี ชี้ให้เห็นโดยสอดคล้องกันว่า ความสำเร็จของกลไกดังกล่าวในเชิงการเข้าถึงความยุติธรรม กลับก่อให้เกิดภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญในระดับที่อาจบั่นทอนความสามารถของศาลในการปฏิบัติหน้าที่เชิงบรรทัดฐาน หากปราศจากกลไกคัดกรองคำร้องและการบริหารจัดการเชิงระบบที่เหมาะสม³ ปัญหาเชิงโครงสร้างในลักษณะเดียวกันนี้เริ่มปรากฏในบริบทของประเทศไทยภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในบางกรณี

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาภาระงานที่เกิดขึ้นจากการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบของสาธารณรัฐตุรกี ในฐานะตัวอย่างของประเทศที่เปิดให้มีการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงอย่างกว้างขวาง

(2) วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบปัญหาและกลไกดังกล่าวกับระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 เพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบไทย และ

(3) เสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายและเชิงสถาบันเพื่อพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญของไทย ให้สามารถรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลกับการปฏิบัติหน้าที่เชิงบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

² Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 61–66.

³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev (Strasbourg: Council of Europe, 2011), paras. 1–5.

2. กรอบแนวคิด : การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Justice Administration)

แนวคิดการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ มิได้มองศาลรัฐธรรมนูญเพียงในฐานะองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเฉพาะราย หากแต่พิจารณาศาลรัฐธรรมนูญในฐานะ “สถาบันรัฐธรรมนูญ” ที่ต้องปฏิบัติภารกิจเชิงบรรทัดฐานภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร เวลา และความชอบธรรมทางสังคมอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่า การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานจะไม่อาจบรรลุผลได้อย่างแท้จริง หากศาลรัฐธรรมนูญถูกบังคับให้ใช้ทรัพยากรส่วนใหญ่ไปกับการพิจารณาคดีรายกรณีที่ขาดนัยสำคัญทางรัฐธรรมนูญและไม่ก่อให้เกิดผลเชิงบรรทัดฐานต่อระบบกฎหมายโดยรวม⁴

ในบริบทดังกล่าว ปัญหาภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอาจอธิบายได้เพียงในเชิงปริมาณของจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณา หากแต่ต้องพิจารณาในเชิงคุณภาพของ “ชนิดของคดี” ที่ถูกนำขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากศาลรัฐธรรมนูญต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากไปกับการพิจารณาคดีที่มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์แฝงจากศาลทั่วไป หรือเป็นเพียงข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปโดยปราศจากประเด็นเชิงรัฐธรรมนูญที่มีนัยสำคัญ ย่อมส่งผลให้ศาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เชิงโครงสร้างได้อย่างเต็มที่ อันได้แก่ การกำหนดและพัฒนามาตรฐานรัฐธรรมนูญ การชี้้นำการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ และการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในเชิงระบบในอนาคต⁵

ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องอาศัยการออกแบบกลไกคัดกรองคำร้องที่มีประสิทธิภาพ การจัดลำดับความสำคัญของคดีตามนัยสำคัญทางรัฐธรรมนูญ และการใช้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายและเชิงบรรทัดฐานในระดับระบบ มากกว่าการมุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหายของผู้ร้องเป็นรายกรณีเพียงอย่างเดียว⁶

⁴ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, 127–139; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev, paras. 32–35.

⁵ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, 127–139.

⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev, paras. 32–35, 58–60.

3. ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกีและปัญหาภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญ

สาธารณรัฐตุรกีได้บัญญัติรับรองระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (bireysel başvuru หรือ Individual Application) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 โดยเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เมื่อเห็นว่าการกระทำของรัฐละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐตุรกีผูกพันอยู่⁷

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2022 มีการสัมมนาในหัวข้อ “ภาระงานและข้อเสนอแนวทางแก้ไขในการร้องทุกข์รายบุคคลต่อศาลรัฐธรรมนูญ” โดยความร่วมมือระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย i.D. Bilkent ได้เปิดพื้นที่ให้มีการอภิปรายอย่างรอบด้านเกี่ยวกับ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประเภทใดที่จำเป็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง การสัมมนาดังกล่าวยังเป็นตัวอย่างที่ดีของความร่วมมืออันสร้างสรรค์ระหว่างองค์กรตุลาการกับสถาบันทางวิชาการ โดยเปิดโอกาสให้มีการประเมิน วิเคราะห์ และอภิปราย ความต้องการที่แท้จริงและปัญหาเชิงปฏิบัติของตุลาการสูง โดยเฉพาะตุลาการรัฐธรรมนูญ ภายใต้แสงสว่างของข้อมูลจากกฎหมายเปรียบเทียบ และนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนวทางแก้ไขเชิงระบบอย่างเป็นรูปธรรม และในเอกสารสัมมนาของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกีชี้ให้เห็นว่า การนำระบบดังกล่าวมาใช้ได้ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ “ขยายบทบาท” จากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรทัดฐานกฎหมาย ไปสู่สถาบันที่รับฟังข้อกล่าวอ้างการละเมิดสิทธิโดยตรงจากประชาชนในลักษณะที่ “สัมผัสสังคมโดยตรง” มากยิ่งขึ้น⁸

อย่างไรก็ดี ภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปีนับแต่เริ่มบังคับใช้ ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกีกลับได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้จำนวนคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในระดับที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการบริหารจัดการคดีของศาล ข้อมูลในรายงานสัมมนาระบุว่า นับตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2012 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2022 มีคำร้องยื่นต่อศาลรวมประมาณ 382,000 คดี และศาลได้ยุติเรื่องแล้วประมาณ 309,000 คดี โดยยังมีคดีค้างพิจารณาประมาณ 73,000 คดี; เฉพาะปี 2021 มีคำร้องใหม่ 66,120 คดี⁹ ภาวะดังกล่าวทำให้ “งานล้นศาล” (workload) กลายเป็นโจทย์หลักของการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในตุรกี

คำร้องจำนวนมากมีลักษณะเป็นคำร้องซ้ำในประเด็นเดียวกัน เป็นการโต้แย้งการบังคับใช้กฎหมายทั่วไป หรือมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์แฝงจากคำพิพากษาของศาลทั่วไป อันสะท้อนความเสี่ยงของระบบร้องทุกข์รายบุคคลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ หากขาดกลไกคัดกรองที่มีประสิทธิภาพ ศาลรัฐธรรมนูญอาจถูกดึงให้ทำ

⁷ ศาลรัฐธรรมนูญตุรกี, *Bireysel Başvuruda İş Yükü ve Çözüm Önerileri Sempozyumu* (Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2022), 3–4.

⁸ Ibid., 3 (กล่าวถึงการเริ่มใช้ระบบตั้งแต่ 23 กันยายน 2012 และบทบาทศาลที่เปลี่ยนไป).

⁹ Murat Azaklı, ‘Bireysel Başvuru Usulü, Süre ve Temellendirilmemiş Şikâyet’, in ศาลรัฐธรรมนูญตุรกี, *Bireysel Başvuruda İş Yükü ve Çözüm Önerileri Sempozyumu* (Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2022), 17–18 (ข้อมูล 382,000/309,000/73,000 และ 66,120).

หน้าที่ใกล้เคียง “ศาลอุทธรณ์ทั่วไป” มากเกินควร โดยนัยนี้ รายงานสัมมนาเองก็ย้ำว่าปัญหาภาระงานเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาโดยเชื่อมโยงทั้งระบบ มิใช่แค่ที่ศาลรัฐธรรมนูญเพียงลำพัง¹⁰

ภาวะดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีต้องพัฒนาเครื่องมือเชิงกระบวนการพิจารณาเพื่อบริหารภาระงานอย่างเป็นระบบ ทั้งการตรวจสอบเงื่อนไขการรับคำร้องอย่างเข้มงวดในขั้นต้น (admissibility review) และการพัฒนามาตรการเชิงโครงสร้างเพื่อรองรับ “การละเมิดสิทธิที่เกิดซ้ำจากสาเหตุเชิงระบบ” โดยเอกสารสัมมนาอธิบายถึง “วิธีการวินิจฉัยเชิงโครงสร้าง (structural problem approach)” และระบุว่าศาลอาจใช้กระบวนการพิจารณาคำวินิจฉัยนำร่อง (pilot judgment procedure) ตามข้อกำหนดในระเบียบศาล เพื่อจัดการปัญหาเชิงระบบที่ก่อให้เกิดคำร้องจำนวนมาก และอาจเลื่อนการพิจารณาคดีที่คล้ายกันไว้จนกว่าปัญหาเชิงระบบจะได้รับการแก้ไข¹¹

ในเชิงนิติเชิงนโยบาย แนวคิดสำคัญที่ประมวลได้จากเอกสารสัมมนา คือ การมองว่าภาระงานที่เพิ่มขึ้นมีใช่ “ความล้มเหลวของศาลรัฐธรรมนูญ” หากแต่เป็นสัญญาณสะท้อน “ความบกพร่องเชิงโครงสร้าง” ของกลไกคุ้มครองสิทธิในระดับก่อนถึงศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อศาลทั่วไปหรือหน่วยงานรัฐไม่สามารถคุ้มครองสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาระการเยียวยาย่อมไหลมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกท้ายสุดของระบบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้¹²

ที่สำคัญ เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า ประเทศที่เปิดช่องให้มี “คำร้องรายบุคคล” มักพัฒนาโลกคัดกรองคดี (triage) ในระดับสถาบันควบคู่กันไป เพื่อป้องกันปัญหาล้นศาลและรักษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะศาลพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญได้จัดให้มีคณะตุลาการขนาดเล็ก (Kammer) ซึ่งประกอบด้วยตุลาการ 3 คนภายใต้แต่ละคณะตุลาการ ทำหน้าที่พิจารณารับหรือไม่รับคำร้องรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde) เป็นหลัก และในกรณีที่ประเด็นแห่งคดีมีความชัดเจนและสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยที่ศาลได้วางไว้แล้ว คณะดังกล่าวยังสามารถมีคำวินิจฉัยรับคำร้องได้โดยไม่ต้องส่งคดีเข้าสู่องค์คณะตุลาการเต็มรูปแบบ¹³

¹⁰ ศาลรัฐธรรมนูญตุรกี, *Bireysel Başvuruda İş Yükü ve Çözüm Önerileri Sempozyumu* (2022), 6 (ชี้ว่าปัญหาล้นศาลต้องพิจารณาเชิงระบบและพิจารณาประสพการณ์เปรียบเทียบ).

¹¹ Abdullah Çelik, (ว่าด้วย “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” และ “pilot karar usulü”), in ศาลรัฐธรรมนูญตุรกี, *Bireysel Başvuruda İş Yükü ve Çözüm Önerileri Sempozyumu* (2022), 91–92 (กล่าวถึง pilot judgment procedure และการเลื่อนคดีคล้ายกันจนกว่าปัญหาเชิงระบบจะถูกแก้).

¹² ศาลรัฐธรรมนูญตุรกี, *Bireysel Başvuruda İş Yükü ve Çözüm Önerileri Sempozyumu* (2022), 6.

¹³ *헌법재판연구원, 세계헌법재판기관 편람: 독일 연방헌법재판소 (서울:*

헌법재판연구원, 2021), หน้า 27–29.

สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, *คู่มือศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก: ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี* (ไซล: สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, 2021), หน้า 27–29. อธิบายโครงสร้างศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีซึ่งแบ่งออกเป็น 2 คณะตุลาการ และการจัดตั้งคณะตุลาการขนาดเล็ก (Kammer) คณะละ 3 คน เพื่อพิจารณารับหรือไม่รับคำร้องรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจวินิจฉัยรับคำร้องในกรณีที่ประเด็นแห่งคดีมีความชัดเจนและสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยเดิมของศาล.

ขณะที่ในสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ศาลรัฐธรรมนูญได้จัดตั้ง “คณะพิจารณากลั่นกรอง” (지정재판부) ซึ่งประกอบด้วยตุลาการ 3 คน แยกต่างหากจากองค์คณะใหญ่ (전원재판부) เพื่อพิจารณาคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจขององค์คณะใหญ่และทำหน้าที่กรองคำร้องที่ขาดมูลหรือไม่เข้าเงื่อนไขการรับไว้พิจารณาในทางปฏิบัติ¹⁴

ส่วนในสหพันธ์สาธารณรัฐออสเตรีย แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือบทบัญญัติทางกฎหมายได้โดยตรง แต่กลับกำหนดเงื่อนไขการรับคำร้องอย่างเข้มงวด โดยจำกัดเฉพาะกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องโดยตรงและทันที (direct and immediate effect) และไม่เปิดช่องให้ใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกอุทธรณ์ทั่วไปจากคำพิพากษาของศาลอื่น¹⁵ กลไกการออกแบบเงื่อนไขการรับคำร้องในลักษณะนี้ทำหน้าที่เป็น “ตัวกรองเชิงโครงสร้าง” ในตัวเอง และช่วยจำกัดจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญให้อยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการได้

กลไกของทั้งสามประเทศดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า “การเปิดสิทธิในการยื่นคำร้องรายบุคคล” และ “การออกแบบระบบคัดกรองคดีที่มีประสิทธิภาพ” เป็นเงื่อนไขที่ต้องดำเนินไปพร้อมกัน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญยังคงทำหน้าที่เป็น “ศาลของรัฐธรรมนูญ” มิใช่ “ศาลอุทธรณ์ทั่วไป” และสามารถรักษาสมดุลระหว่างการเข้าถึงความยุติธรรมกับความสามารถในการบริหารจัดการคดีอย่างยั่งยืน

¹⁴ 헌법재판연구원, *세계헌법재판기관 편람: 대한민국 헌법재판소* (서울: 헌법재판연구원, 2021), หน้า 19.

สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, *คู่มือศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก: ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้* (โซล: สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, 2021), หน้า 19. อธิบายการจัดตั้งคณะพิจารณากลั่นกรอง (지정재판부) ซึ่งประกอบด้วยตุลาการ 3 คน แยกจากองค์คณะใหญ่ (전원재판부) เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องรัฐธรรมนูญและพิจารณาคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจขององค์คณะใหญ่.

¹⁵ 헌법재판연구원, *세계헌법재판기관 편람: 오스트리아 헌법재판소* (서울: 헌법재판연구원, 2021), หน้า 190–191.

สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, *คู่มือศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก: ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐออสเตรีย* (โซล: สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, 2021), หน้า 190–191. อธิบายหลักเกณฑ์การรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียซึ่งเปิดให้บุคคลยื่นคำร้องโดยตรงได้เฉพาะกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องโดยตรงและทันที (direct and immediate effect) อันเป็นกลไกจำกัดการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญในเชิงโครงสร้าง.

4. การร้องทุกข์ตามมาตรา 213 ของไทย : สภาพปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ได้รับรองสิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการยกระดับกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเปิดช่องทางให้บุคคลสามารถเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในบางกรณี อันเป็นการขยายบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญจากองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไปสู่กลไกคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลในทางปฏิบัติ¹⁶

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้าง จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวถูกออกแบบภายใต้เงื่อนไขและขั้นตอนที่ยังขาดความชัดเจนในหลายประเด็นสำคัญ ทั้งในด้านขอบเขตของสิทธิในการร้องทุกข์ ลักษณะของการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่อาจยื่นคำร้องได้ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลให้การบังคับใช้มาตรา 213 ในทางปฏิบัติต้องอาศัยการตีความเป็นกรณี ๆ ไป และยังไม่ปรากฏกรอบเชิงระบบที่ทำหน้าที่เป็นกลไกคัดกรองคำร้องอย่างชัดเจน¹⁷

จากการพิจารณาการบังคับใช้มาตรา 213 ในระยะแรกตลอดจนในปัจจุบัน ยังพบว่ามีคำร้องจำนวนหนึ่งที่ขาดการยกเหตุผลเชิงรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน หรือมีลักษณะเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลทั่วไป ประเด็นข้อกฎหมายทั่วไป โดยอาศัยกระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นช่องทางเสริม คำร้องในลักษณะดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงกับการอุทธรณ์แฝง (fourth-instance complaints) ซึ่งมีได้มุ่งให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วางบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ หากแต่พยายามใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกตรวจสอบความถูกต้อง

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213; เปรียบเทียบ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 61–66.

¹⁷ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, 127–139; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev (Strasbourg: Council of Europe, 2011), paras. 32–35.

ของคำพิพากษาในชั้นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง¹⁸ ซึ่งต้องห้ามมิให้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4)¹⁹

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบการร้องทุกข์ตามมาตรา 213 โดยเฉพาะในมิติของการขาดกลไกคัดกรองคำร้องที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสี่ยงที่ศาลรัฐธรรมนูญจะถูกดึงเข้าสู่การพิจารณาคดีรายกรณีจำนวนมาก และต้องใช้ทรัพยากรของศาลรัฐธรรมนูญไปกับการตรวจสอบข้อพิพาทเฉพาะรายมากกว่าการทำหน้าที่เชิงบรรทัดฐานและเชิงโครงสร้าง อันเป็นบทบาทหลักของศาลรัฐธรรมนูญในระดับประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ²⁰

นอกจากนั้น หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างระบบของไทยกับระบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐเกาหลี มิได้อยู่เพียงที่การมีหรือไม่มีคณะตุลาการพิจารณาคำร้องในชั้นต้น หากแต่อยู่ที่ “สถานะทางหน้าที่” ของการพิจารณาชั้นรับคำร้องในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในระบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐเกาหลี การพิจารณาคำร้องโดยองค์คณะขนาดย่อยถูกออกแบบให้เป็นกลไกคัดกรองเชิงนโยบายที่มีผลผูกพันเด็ดขาด (final and binding) เพื่อปกป้องบทบาทเชิงบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญ และป้องกันไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกแปรสภาพเป็นศาลอุทธรณ์ด้านสิทธิในทางพฤตินัย²¹

¹⁸ ดู แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับการร้องทุกข์ตามมาตรา 213 ในช่วงแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560; เปรียบเทียบแนวคิด “fourth-instance complaints” ใน Venice Commission, *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev, paras. 58–60.

อนึ่ง ในส่วนของไทยโปรดดู แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับการร้องทุกข์ตามมาตรา 213 ในช่วงแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560. ในบทความ นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์. “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (การฟ้องตรง) โดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 213 : ศึกษาพัฒนาการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องตรง สถิติและแนวคำวินิจฉัย และวิเคราะห์อุปสรรคเชิงระบบพร้อมข้อเสนอเชิงนโยบาย”

(<https://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=430>)

และใน นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์. เอกสารทางวิชาการที่ 1/2568 “แนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีของการฟ้องตรงโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213”

(<https://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=378>)

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4)

มาตรา 47 การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

๑.ล๑

๑.ล๑

²⁰ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, 127–139; Venice Commission, *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev, paras. 58–60.

²¹ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 127–139; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev (Strasbourg: Council of Europe, 2011), paras. 58–60.

ในทางตรงกันข้าม ระบบของไทยได้ออกแบบการพิจารณาชั้นรับคำร้องโดยคณะตุลาการในลักษณะของกลไกตรวจสอบความครบถ้วนและความสมบูรณ์ของคำร้องในเชิงกระบวนการพิจารณา มากกว่าการคัดเลือกคดีตามนัยสำคัญทางรัฐธรรมนูญในเชิงนโยบาย ส่งผลให้คำสั่งในชั้นรับคำร้องยังมิได้มีผลสิ้นสุดในทางโครงสร้าง และยังเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญในองค์คณะใหญ่ต้องเข้ามาพิจารณาประเด็นเดิมซ้ำในภายหลัง²²

ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนถึงกรอบความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบบไทย ซึ่งยังคงให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิในเชิงรายกรณีและความครบถ้วนของกระบวนการพิจารณา มากกว่าการจัดลำดับความสำคัญของคดีในเชิงบรรทัดฐาน ผลที่ตามมาคือ กลไกคณะตุลาการพิจารณาชั้นรับคำร้องในระบบไทยยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็น กลไกคัดกรองคำร้อง (Gatekeeping) อย่างแท้จริงในเชิงโครงสร้าง และไม่สามารถลดภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญได้ในระดับเดียวกับระบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐเกาหลี²³

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่คำสั่งในชั้นรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญไทยไม่ก่อให้เกิดผลสิ้นสุด มิใช่ความบกพร่องทางเทคนิคของกระบวนการพิจารณา หากแต่เป็นผลสะท้อนของการออกแบบเชิงสถาบันที่ยังมิได้ตัดสินใจอย่างชัดเจนว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรทำหน้าที่เป็นองค์กรคุ้มครองสิทธิรายกรณี หรือองค์กรกำหนดบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญเป็นหลัก อันเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่ยังคงเปิดให้ถกเถียงและพัฒนาต่อไปในบริบทของมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญไทย²⁴

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213; ดู แนวปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องในชั้นรับคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 49.

²³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev (Strasbourg: Council of Europe, 2011), paras. 32–35; Zühtü Arslan, “Opening Speech,” in *Bireysel Başvuruda İş Yükü ve Çözüm Önerileri Sempozyumu* (Ankara: Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2022).

²⁴ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 61–66, 127–139.

5. การวิเคราะห์เปรียบเทียบ : ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกีกับประเทศไทย ในด้านกลไกคัดกรองคำร้อง (Gatekeeping) และความแตกต่างเชิงหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ความแตกต่างเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดระหว่างระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐตุรกีกับของประเทศไทย ปรากฏอยู่ในระดับแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมาย กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีได้พัฒนากลไกคัดกรองคำร้อง (gatekeeping mechanisms) บนฐานความเข้าใจเชิงสถาบันว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่หลักในการกำหนดและพัฒนาบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ (constitutional norm-setting) และทำหน้าที่ชี้้นำการใช้อำนาจรัฐในเชิงโครงสร้าง มิใช่ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์เพื่อแก้ไขข้อพิพาทเฉพาะรายทุกกรณี²⁵

แนวคิดดังกล่าวสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนผ่านการตรวจสอบเงื่อนไขการรับคำร้องอย่างเข้มงวด การยกคำร้องที่ขาดมูลเชิงรัฐธรรมนูญโดยสรุป และการเน้นพิจารณาคดีที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาหลักการตามรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิในเชิงระบบ อันเป็นการใช้กลไกคัดกรองคำร้อง (Gatekeeping) เพื่อปกป้องบทบาทเชิงบรรทัดฐานและความสามารถของศาลในการทำหน้าที่เชิงโครงสร้างในระยะยาว²⁶

ในทางตรงกันข้าม ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ยังขาดการพัฒนาเกณฑ์เชิงนโยบายที่ชัดเจนในการแยกแยะระหว่างปัญหาการใช้กฎหมายทั่วไปกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในระดับรัฐธรรมนูญอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีแนวโน้มถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายของผู้ร้องเป็นรายกรณีมากกว่า การมุ่งทำหน้าที่กำหนดบรรทัดฐานเชิงรัฐธรรมนูญในภาพรวม ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ศาลจะถูกแปรสภาพเป็นศาลอุทธรณ์ด้านสิทธิ (fourth-instance court) โดยพฤตินัย และอาจบั่นทอนความสามารถของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่เชิงโครงสร้างในระยะยาว²⁷

²⁵ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, 127–139.

²⁶ Zühtü Arslan, “Opening Speech,” in *Bireysel Başvuruda İş Yükü ve Çözüm Önerileri Sempozyumu* (Ankara: Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2022).

²⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev, paras. 58–60.

6. ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการพัฒนามาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้ได้มีข้อเสนอ “ทางออกเชิงเทคนิค” หรือข้อเสนอในการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะประเด็น หากแต่มีข้อเสนอกรอบคิดเชิงสถาบัน (institutional framework) สำหรับการพัฒนามาตรา 213 ในระยะยาว โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่า ประสิทธิภาพของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานมิได้ขึ้นอยู่กับ การเปิดช่องทางการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับ การออกแบบกลไกการคุ้มครอง การจัดลำดับความสำคัญของคดี และการจัดสรรทรัพยากรตุลาการอย่างเหมาะสม ดังนี้

6.1 ในด้านการออกแบบนโยบายเชิงสถาบันเพื่อการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

การพัฒนาการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 มีอาจดำเนินการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายกรณี หากแต่จำเป็นต้องได้รับการออกแบบในฐานะ “นโยบายเชิงสถาบัน” (institutional policy design) ที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลกับการปฏิบัติหน้าที่เชิงบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญในระยะยาว อันเป็นหัวใจของการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในระยะบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ²⁸

ในประการแรก ควรกำหนดเกณฑ์ “ความสำคัญทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional importance) เป็นหลักเกณฑ์เชิงนโยบายในการพิจารณารับคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถคัดเลือกคดีที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาหลักการตามรัฐธรรมนูญ หรือมีความจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในเชิงโครงสร้าง อันจะช่วยป้องกันไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกดึงเข้าสู่การทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์ด้านสิทธิในทางพฤตินัย และสามารถส่งวนทรัพยากรตุลาการไว้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่เชิงบรรทัดฐานได้อย่างเหมาะสม²⁹

ในประการที่สอง ควรส่งเสริมการใช้คำวินิจฉัยเชิงโครงสร้าง หรือคำวินิจฉัยที่มีผลเชิงวัตถุประสงค์ (objective effect) เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้นซ้ำจากสาเหตุเชิงระบบเดียวกัน แทนการมุ่งเยียวยาความเสียหายเฉพาะรายเป็นกรณี ๆ ซึ่งไม่อาจลดภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การใช้คำวินิจฉัยเชิงโครงสร้างยังสะท้อนบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรกำหนดบรรทัดฐานและชี้้นำการใช้อำนาจรัฐในภาพรวม³⁰

ในประการสุดท้าย ควรเสริมบทบาทและประสิทธิภาพของกลไกคุ้มครองสิทธิในระดับก่อนถึงศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้กลไกดังกล่าวสามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยลดการไหลของคดีเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ และเปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถมุ่งทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญในเชิงโครงสร้างได้อย่างแท้จริง³¹

²⁸ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 61–66.

²⁹ Ibid., 127–139; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, CDL-AD(2010)039rev (2011), paras. 32–35.

³⁰ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, 127–139.

³¹ Venice Commission, *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, paras. 1–5, 58–60.

6.2 ข้อเสนอเชิงกฎหมาย

เพื่อให้การพัฒนากลไกการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับการออกแบบเชิงสถาบัน เพื่อการบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น เห็นควรเสนอให้มีการยกร่างบทบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ... ดังต่อไปนี้

(การพิจารณาชั้นรับคำร้องและผลสิ้นสุด)

มาตรา 49/1 ให้มีคณะตุลาการซึ่งศาลแต่งตั้ง ทำหน้าที่พิจารณาคำร้องในชั้นรับคำร้องตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ โดยคณะตุลาการดังกล่าวมีอำนาจวินิจฉัยไม่รับคำร้อง หากเห็นว่าคำร้องไม่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด และให้คำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าวเป็นคำสั่งเด็ดขาด

(คำอธิบาย บทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับการพิจารณาชั้นรับคำร้องเฉพาะตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ โดยให้ทำหน้าที่เป็นกลไกคัดกรองเชิงนโยบาย (policy gatekeeping) อย่างแท้จริง และให้คณะตุลาการสามารถออกคำสั่งไม่รับคำร้องมีผลสิ้นสุดในเชิงกระบวนการพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อปกป้องบทบาทเชิงบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญ โดยสงวนทรัพยากรตุลาการไว้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่เชิงบรรทัดฐานได้อย่างเหมาะสม และลดความเสี่ยงที่ศาลรัฐธรรมนูญจะถูกแปรสภาพเป็นศาลอุทธรณ์ด้านสิทธิในทางพลตินัย อันสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐเกาหลี)³²

(เกณฑ์ความสำคัญทางรัฐธรรมนูญ)

มาตรา 49/2 ในการพิจารณารับคำร้องตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการอาจมีคำสั่งไม่รับคำร้อง หากเห็นว่า

- (1) คดีนั้นไม่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาหลักการตามรัฐธรรมนูญ หรือ
- (2) คดีนั้นไม่จำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ทั้งนี้ โดยไม่ตัดสิทธิของผู้ร้องในการใช้กลไกคุ้มครองสิทธิอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(คำอธิบาย บทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับการพิจารณาชั้นรับคำร้องเฉพาะตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การกำหนดเกณฑ์ความสำคัญทางรัฐธรรมนูญเป็นการยืนยันว่าศาลรัฐธรรมนูญโดย

³² Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, 127–139; Comparative practice: Federal Constitutional Court of Germany; Constitutional Court of Korea.

คณะตุลาการมิได้มีหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททุกกรณีที่อ้างสิทธิขั้นพื้นฐาน หากแต่มีหน้าที่คัดเลือกคดีที่มีความสำคัญต่อการพัฒนามาตรฐานรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิในเชิงระบบ อันเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองอย่างกว้างขวางในกฎหมายเปรียบเทียบและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการมาธิการเวนิส)³³

(คำร้องที่ขาดมูลอย่างชัดเจน)

มาตรา 49/3 ในการพิจารณารับคำร้องตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ คำร้องใดที่มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์แฝง หรือเป็นเพียงข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทั่วไป โดยปราศจากประเด็นเชิงรัฐธรรมนูญ ให้ถือเป็นคำร้องที่ขาดมูลอย่างชัดเจน และให้คณะตุลาการมีอำนาจคำสั่งไม่รับคำร้อง

(คำอธิบาย บทบัญญัตินี้มีเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นช่องทางในการโต้แย้งผลคำพิพากษาของศาลทั่วไปโดยอ้อม ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระงานที่ไม่สอดคล้องกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ และบั่นทอนประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิในระดับโครงสร้าง)³⁴

(คำวินิจฉัยเชิงโครงสร้าง)

มาตรา 74/1 ในการทำคำวินิจฉัยในคดีตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์แห่งการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและการป้องกันการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลไว้ในคำวินิจฉัยนั้นที่มีผลเชิงโครงสร้างหรือเชิงนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้นซ้ำจากสาเหตุเดียวกัน

(คำอธิบาย การบัญญัติอำนาจในการออกคำบังคับในคำวินิจฉัยเชิงโครงสร้างสะท้อนการเปลี่ยนแปลงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญจากการเยียวยาความเสียหายเฉพาะราย ไปสู่การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิในระดับระบบ อันจะช่วยลดจำนวนคดีซ้ำและเพิ่มประสิทธิภาพของการคุ้มครองรัฐธรรมนูญในระยะยาว)³⁵

³³ Venice Commission, *ibid.*, paras. 32–35.

³⁴ Venice Commission, *ibid.*, paras. 58–60; Zühtü Arslan, “Opening Speech,” *Bireysel Başvuruda İş Yükü ve Çözüm Önerileri Sempozyumu* (2022).

³⁵ Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, 127–139; Constitutional Court of the Republic of Türkiye, *Annual Report* (pilot/structural judgments).

7. บทสรุป

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาภาระงานที่เกิดจากการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมิใช่ปัญหาเฉพาะของสาธารณรัฐตุรกี หากแต่เป็นความท้าทายร่วมของระบบรัฐธรรมนูญร่วมสมัยที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ประสบการณ์เชิงเปรียบเทียบสะท้อนอย่างชัดเจนว่า การขยายการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญโดยปราศจากกลไกคัดกรองและการบริหารจัดการเชิงระบบที่เหมาะสม ย่อมบั่นทอนความสามารถของศาลในการปฏิบัติหน้าที่เชิงบรรทัดฐานและเชิงโครงสร้างในระยะยาว

สำหรับบริบทของประเทศไทย การพัฒนาหลักการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 จึงไม่อาจมุ่งเน้นเพียงการเยียวยาความเสียหายของผู้ร้องเป็นรายกรณี หากแต่จำเป็นต้องอาศัยการปรับกรอบคิดเชิงสถาบันไปสู่การบริหารงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญอย่างเป็นระบบ โดยให้ความสำคัญกับการคัดเลือกคดีที่มีนัยสำคัญทางรัฐธรรมนูญ การใช้คำวินิจฉัยเชิงโครงสร้างเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิในเชิงระบบ และการเสริมบทบาทของกลไกคุ้มครองสิทธิในระดับก่อนถึงศาลรัฐธรรมนูญ

แนวทางดังกล่าวไม่เพียงช่วยรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญในฐานะบรรทัดฐานทางกฎหมายสูงสุด หากแต่ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการธำรงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซบธรรมและยั่งยืนในระยะยาว

ดังนั้น เมื่อเชื่อมโยงระหว่าง “ความมีผลบังคับได้จริงของรัฐธรรมนูญ” (Living Law) กับ “ภาระงานของศาล” (Workload) ซึ่งเป็นเหรียญสองด้านของการเปิดระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Complaint)

จากการประมวลข้อมูลในเอกสารแหล่งข้อมูล เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อของบทความ สามารถขยายความและวิเคราะห์ประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. ปัญหาภาระงานในระบบของสาธารณรัฐตุรกี (Individual Application)

กรณีของสาธารณรัฐตุรกีเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความพยายามในการสร้างสมดุลระหว่างการเข้าถึงความยุติธรรมกับประสิทธิภาพของศาลรัฐธรรมนูญ

1.1 ที่มาและวัตถุประสงค์ สาธารณรัฐตุรกีนำระบบการยื่นคำร้องรายบุคคล (Individual Application) มาใช้หลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2010 เพื่อลดจำนวนคดีที่ถูกฟ้องร้องไปยังศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (ECtHR) โดยต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกีทำหน้าที่เป็นกลไกเยียวยาภายในประเทศให้เสร็จสิ้นก่อน

1.2 ขอบเขตที่กว้างขวาง ระบบของสาธารณรัฐตุรกีอนุญาตให้ตรวจสอบการกระทำของอำนาจมหาชน (Public Power) รวมถึง คำพิพากษาของศาล ที่ถึงที่สุดแล้ว หากคำพิพากษานั้นละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญและอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป

1.3 วิฤกตภาระงาน (Workload Crisis) ความสำเร็จในการเปิดกว้างนำมาซึ่งปริมาณคดีมหาศาล (Overburden) โดยเฉพาะคดีที่เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างซ้ำซาก (Repetitive cases) เช่น ปัญหาความยาวนานในการพิจารณาคดี หรือการละเมิดสิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

1.4 กลไกการจัดการ เพื่อรับมือกับภาระงาน ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกีต้องพัฒนากลยุทธ์ เช่น การใช้ “คำวินิจฉัยนำร่อง” (Pilot Judgments) เพื่อระบุปัญหาเชิงโครงสร้างและสั่งการให้รัฐแก้ไขที่ต้นเหตุ เพื่อลดจำนวนคดีประเภทเดียวกันที่จะหลั่งไหลเข้ามา เป็นต้น

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบของไทย (รัฐธรรมนูญ มาตรา 213) ด้านข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง
เมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐตุรกีและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระบบของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 213 ประสบปัญหาในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ไทยกังวลเรื่องภาระงานจนสร้าง “กำแพง” กั้นการเข้าถึงที่สูงเกินไป จนอาจทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ไม่สามารถใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ

2.1 ระบบคู่ขนาน (Parallel System) vs. ระบบตอยอด (Pyramid System)

ประเทศต้นแบบอย่าง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐตุรกี ใช้ระบบ “ตอยอด” คือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอื่นได้ หากคำพิพากษานั้นละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่งสุดท้าย (Last Resort) อย่างแท้จริง

2.2 ประเทศไทย ใช้ระบบ “คู่ขนาน” โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4) บัญญัติห้ามมิให้รับเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น หรือที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วไว้พิจารณา

ผลกระทบ การตัดอำนาจตรวจสอบการกระทำทางตุลาการ (Judicial Acts) ออกไป ทำให้เกิดช่องว่างขนาดใหญ่ เพราะการละเมิดสิทธิเสรีภาพจำนวนมากเกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาคดีหรือผ่านการตีความกฎหมายของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ส่งผลให้รัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ของไทยไม่สามารถเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิแบบเต็มรูป (Full Constitutional Complaint) ได้เหมือนในต่างประเทศ

ขั้นตอนการกลั่นกรองที่ซ้ำซ้อน ระบบไทยกำหนดให้ต้องยื่นคำร้องผ่าน ผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46) ซึ่งต่างจากระบบสากลที่มักให้ประชาชนยื่นตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เลยเมื่อหมดหนทางเยียวยาอื่น ขั้นตอนนี้ถูกมองว่าเป็นภาระและสร้างความล่าช้า

3. แนวทางเสนอแนะเชิงนโยบายและสถาบัน

เพื่อแก้ปัญหา “คดีล้นศาล” ในอนาคต โดยไม่ตัดสิทธิประชาชนจนเกินสมควร (เหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน) ควรพิจารณาแนวทางดังนี้

3.1 เปลี่ยนจาก “การตัดสิทธิ” เป็น “การคัดกรองที่มีประสิทธิภาพ”

แทนที่จะใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 ตัดอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาศาลอื่นโดยเด็ดขาด ควรแก้ไขกฎหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบคำพิพากษาได้ เฉพาะกรณีที่มีการละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญอย่างรุนแรง หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญ

3.2 นำระบบ “คณะตุลาการชุดย่อย” (Chamber/Screening Panel) มาใช้อย่างจริงจัง โดยให้อำนาจองค์คณะเล็กมีมติเอกฉันท์สั่ง “ไม่รับคำร้อง” ได้เองทันทีหากคดีไม่มีมูลหรือไม่สำคัญ เพื่อลดภาระของที่ประชุมใหญ่ (Full Bench) ซึ่งเป็นวิธีที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือสาธารณรัฐเกาหลีใต้ใช้จัดการกับคดีนับหมื่นหรือนับพันเรื่องได้สำเร็จ

3.3 ยกเลิกขั้นตอนผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรแก้ไขให้ประชาชนยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ทันทีเมื่อโต้แย้งคำพิพากษาถึงที่สุด หรือเมื่อได้รับความเสียหายโดยตรง เพื่อลดความซ้ำซ้อนและกระชั้นกระบวนการยุติธรรม แต่ทั้งนี้ยังคงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นผู้ร้องแทนประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หากผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่ามีการกระทำใดเป็นการกระทำที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญอย่างรุนแรง

3.4 กำหนดเงื่อนไข “ความสำคัญของคดี” ควรรับวินิจฉัยเฉพาะคดีที่มีนัยสำคัญทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Importance) หรือมีผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้าง เพื่อป้องกันไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นเพียงศาลอุทธรณ์ชั้นที่ 4

ข้อมูลชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่ต่างประเทศ (สาธารณรัฐตุรกี/สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี) เผชิญปัญหา “ปริมาณคดีมากเกินไป” จากการเปิดกว้าง ประเทศไทยกลับเผชิญปัญหา “การเข้าถึงที่ถูกจำกัดจนเกินไป” จากความหวาดกลัวต่อปัญหานั้น จนทำให้กลไกรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “ที่พึ่งสุดท้าย” ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้อย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

Arslan, Zühtü. “Opening Speech.” In *Bireysel Başvuruda İş Yükü ve Çözüm Önerileri Sempozyumu*. Ankara: Constitutional Court of the Republic of Türkiye, 2022.

(https://www.anayasa.gov.tr/media/8589/bireysel_basvuruda_is_yuku_ve_cozum_onerileri_sempozyumu.pdf)

Constitutional Court of the Republic of Türkiye. *Annual Report*. Ankara: Constitutional Court of the Republic of Türkiye, various years.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Study on Individual Access to Constitutional Justice*. CDL-AD(2010)039rev. Strasbourg: Council of Europe, 2011.

([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev))

Grimm, Dieter. *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

헌법재판연구원. *세계헌법재판기관 편람: 독일 연방헌법재판소*.

서울: 헌법재판연구원, 2021.

สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, *คู่มือศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก: ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี*
(โซล: สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, 2021).

—. *세계헌법재판기관 편람: 대한민국 헌법재판소*. 서울:

헌법재판연구원, 2021.

สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, *คู่มือศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก: ศาลรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐเกาหลีใต้* (โซล: สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, 2021).

—. *세계헌법재판기관 편람: 오스트리아 헌법재판소*. 서울: 헌법재판연구원, 2021.

สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, *คู่มือศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก: ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐออสเตรเลีย* (โซล: สถาบันวิจัยศาลรัฐธรรมนูญ, 2021).

(<https://library.ccourt.go.kr/search/all-collections/1588295>)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 213

อดิเทพ อวยยะพัฒน์. “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (การฟ้องตรง) โดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 213 : ศึกษาพัฒนาการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิฟ้องตรง สถิติ และแนวคำวินิจฉัย และวิเคราะห์อุปสรรคเชิงระบบพร้อมข้อเสนอเชิงนโยบาย”

(<https://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=430>)

อดิเทพ อวยยะพัฒน์. เอกสารทางวิชาการที่ 1/2568 “แนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีของการฟ้องตรงโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213”

(<https://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=378>)