



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ
ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

สถิตพร เรืองจันทร์

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีการศึกษา 2566

LEGAL PROBLEMS RELATED TO THE OBJECT OF CASES FOR EXERCISING
THE RIGHT TO INDIVIDUALS WHOSE RIGHTS AND FREEDOMS HAVE BEEN
VIOLATED TO PETITION THE CONSTITUTIONAL COURT IN ACCORDANCE
WITH SECTION 213 OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM
OF THAILAND, B.E. 2560

SATITPORN RUANGJUN


A Thematic Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Laws
Pradi Banomyong Faculty of Law,
Dhurakij Pundit University
Academic Year 2023



ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต


หัวข้อสารนิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิ
และเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 213
เสนอโดย สติตพร เรืองจันทร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ รับรองแล้ว


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
(อาจารย์ ดร. สุทธิพล ทวีชัยการ)
วันที่ 11 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2567

หัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213
ชื่อผู้เขียน	สสิตพร เรืองจันทร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. ดลนภา นันทวโรไพโร
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

บทคัดย่อ

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ถูกกระทำละเมิดให้
เป็นไปตามหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยบุคคลซึ่งถูกกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอัน
เกิดจากการกระทำของรัฐสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา 213
ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
ของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ปรากฏว่า
บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดข้อจำกัดขอบเขตวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหลายประการ
ประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีความไม่ชัดเจน จึงอาจนำมาซึ่งปัญหาในการบังคับใช้ การตีความกฎหมาย
อันอาจส่งผลกระทบต่อหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิด
สิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561
โดยศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้อง
ต่อศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดี
ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสม
มีประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

คำสำคัญ: ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ, มาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,
วัตถุแห่งคดี



Thematic Paper Title	LEGAL PROBLEMS RELATED TO THE OBJECT OF CASES FOR EXERCISING THE RIGHT TO INDIVIDUALS WHOSE RIGHTS AND FREEDOMS HAVE BEEN VIOLATED TO PETITION THE CONSTITUTIONAL COURT IN ACCORDANCE WITH SECTION 213 OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2560
Author	Satitporn Ruangjun
Thematic Paper Advisor	Dr. Dolnapa Nantawaroprai
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

ABSTRACT

The Constitutional Complaint System serves as a mechanism to protect individuals' rights and freedoms when violated, in accordance with the highest legal safeguards of the Constitution. Individuals whose rights or freedoms have been violated by state actions can directly exercise their right to petition the Constitutional Court, as stipulated in Section 213. However, the criteria, procedures, and conditions established in the Constitutional Court Procedures Act of B.E. 2561 (2018) may impose various limitations on the scope of evidence when directly petitioning the Constitutional Court under Section 47. The provisions in the said Act concerning the limitations of evidence in exercising the right to petition the Constitutional Court are unclear and may lead to enforcement issues and legal interpretations, potentially impacting the fundamental safeguards of rights and freedoms and the exercise of the right to petition the Constitutional Court.

This thesis aims to investigate legal issues related to the object in cases exercising the rights of individuals whose rights and freedoms have been violated, in petitioning the Constitutional Court, as per the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), and Section 213, in accordance with the Constitutional Court Procedures Act of B.E. 2561 (2018). The study examines legal measures regarding the object of the cases in exercising the rights of individuals whose rights and freedoms have been violated, drawing insights from the legal provisions of foreign countries' constitutional courts. The goal is to provide guidance for the development of legal measures concerning the object of the cases in exercising the rights of

individuals whose rights and freedoms have been violated when petitioning the Constitutional Court, and to ensure that such measures are appropriate, effective, and capable of safeguarding the rights and freedoms of the people in accordance with the purposes of the Constitution.

Keywords: Constitutional Complaint System, Section 213 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), Object of the cases



กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์ ด้วยความเมตตากรุณาและความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก ดร. ดลนภา นันทวโรไพโร ซึ่งได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์นี้ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทางในการศึกษาค้นคว้าและปัญหาข้อผิดพลาดรวมถึงให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำสารนิพนธ์มาโดยตลอด จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ ซึ่งให้ความกรุณาช่วยเหลือ แนะนำและให้ข้อคิดอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง อันส่งผลให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีและขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์ในการหาข้อมูลและให้ความสะดวกในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายที่สุดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดามารดา นางสาวชนิดา สันติสุขโพธา และบุคคลในครอบครัวอันเป็นที่รักทุกท่าน รวมถึงเพื่อนพี่น้องของผู้เขียน นายธันวา ชัยประเสริฐ นางสาวพรรณรพี ชุมนุชพร และนายปิยทัศน์ มณีนวล ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญในการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์ต่อการศึกษาหรือก่อให้เกิดความรู้ใดๆ ผู้เขียนขอขอบพระคุณดีทั้งหมดแก่บิดา มารดา บุคคลในครอบครัว คณะอาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งหนังสือและบทความทั้งหลายที่เป็นแนวทางให้ผู้เขียนในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

สถิตพร เรืองจันทร์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	10
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	11
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	11
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	12
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	13
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยศาลรัฐธรรมนูญ.....	13
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	31
3. มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในต่างประเทศและประเทศไทย.....	37
3.1 ประเทศเยอรมนี.....	37
3.2 ประเทศออสเตรเลีย.....	43
3.3 ประเทศเกาหลีใต้.....	49
3.4 ประเทศไทย.....	54
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	66
4.1 ปัญหาวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.....	66

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2 ปัญหาข้อจำกัดวัตถุประสงค์ที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1).....	72
4.3 ปัญหาข้อจำกัดวัตถุประสงค์ที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2).....	75
4.4 ปัญหาข้อจำกัดวัตถุประสงค์ที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3).....	81
4.5 ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติมาตรา 47 (2) และมาตรา 47 (3) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.....	87
4.6 ปัญหาข้อจำกัดวัตถุประสงค์ที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4).....	88
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	96
5.1 บทสรุป.....	95
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	101
บรรณานุกรม.....	103
ประวัติผู้เขียน.....	108

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (Right and Liberties Protection) เป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐเสรีประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติรัฐซึ่งมีหลักการให้รัฐต้องยอมอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการ รัฐจึงต้องมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อมิให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ กล่าวคือ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ โดยมีความมุ่งหมายในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพื่อคุ้มครองประชาชนจากการถูกรบกวนสิทธิและเสรีภาพของจากการกระทำของรัฐซึ่งหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการนี้ เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยในการกำหนดให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่เป็นหลักประกันในการที่จะทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งได้รับการรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญสามารถบรรลุความมุ่งหมายได้ โดยกลไกสำคัญประการหนึ่งของหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ คือ การให้สิทธิบุคคลร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (constitution complaint) หมายถึง การให้สิทธิบุคคลในการนำการกระทำของรัฐที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพมาฟ้องร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน¹ อันเป็นหลักการที่มีที่มาจากหลักการคุ้มครองสิทธิโดยทางศาลในเยอรมันเรียกว่า “หลักประกันในการใช้สิทธิทางศาล” ที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน² และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้³ ทั้งนี้ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น สืบเนื่องมาจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่เป็นหลักประกันความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากประชาชนได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

¹ สุรศักดิ์ บุญยานุกุลกิจ, ‘ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ ใน *ที่ระลึก 60 ปี พิธีใหญ่ ใจหาญ* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561) 125.

² บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560’ ใน *รัฐธรรมนูญ 60: 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 150.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213.

ขององค์กรของรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญก็ชอบที่จะเข้ามาพิจารณาปัญหาดังกล่าว⁴ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญแก้ไขหรือเยียวยาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยกลไกการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนี้ ยังปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศหลายประเทศ เช่น เยอรมนี สเปน สวิสเซอร์แลนด์ ออสเตรีย ตุรกี เกาหลีใต้

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายไทย ได้มีการวางหลักการครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵ ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ศาลเป็นองค์กรในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และถูกระทบสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำของรัฐแต่กลไกในการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เปิดช่องให้ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁶ มีผลบังคับใช้ ก็ยังคงวางหลักการสำคัญดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญทุกประการ และเพิ่มเติมบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ การกำหนดกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบุคคลโดยองค์กรตุลาการ โดยการให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้⁷ จึงกล่าวได้ว่า สิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยได้มีการวางหลักการรับรองครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นเอง โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง และการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องเป็นผลอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้จึงจำกัดเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น รวมทั้งการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดหลักการว่าจะต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว หรือที่เรียกว่า “หลักการหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย” เช่น กรณีบุคคลได้ใช้สิทธิทางศาลที่พิจารณาคดีแล้ว แต่ศาลไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว แต่องค์กรดังกล่าวไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา บุคคลนั้นจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์การหมดสิ้นหนทาง

⁴ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2548) IV.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคสอง.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 วรรคสอง.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212.

เยียวยาทางกฎหมายนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้มีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป กลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ จึงอาจทำให้เรื่องที่เกิดขึ้นไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนน้อย และเป็นการจำกัดการเข้าถึงสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่สามารถทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ ก็ยังมีได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลบังคับใช้ ก็ยังคงรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์การตุลาการไว้เช่นเดียวกัน⁸ โดยกำหนดกลไกในการให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้วางหลักการไว้ว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” เมื่อพิจารณา มาตรา ๒๑๓ แล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญด้วย หรือที่เรียกว่าระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบเต็มรูป โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยการใช้อำนาจมหาชนทุกประเภท ซึ่งกลไกนี้เป็นหลักการในการรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกกระทำละเมิดให้เป็นไปตามหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁹ ที่กำหนดว่าบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ จึงมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่วางหลักการรับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้เพียงเฉพาะกรณีบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ จึงอาจกล่าวได้ว่า การปรับเปลี่ยนหลักการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ได้ขยายวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจากเดิมที่จำกัดเฉพาะการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ให้ครอบคลุมถึงการพิจารณาวินิจฉัย “การกระทำ” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายรวมถึงการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทั้งหลาย โดยมีได้จำกัดเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติเท่านั้น¹⁰ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญของบุคคลมากขึ้น อีกทั้งการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาล

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคสาม.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6.

รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เฉพาะกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว กลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงอาจเป็นกลไกที่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น จึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 มีนาคม 2561 โดยมีเจตนารมณ์ในการกำหนดการสรรหาและการวินิจฉัย การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องตามหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อรองรับกลไกในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญด้วย โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญมีสาระสำคัญ 3 ประการ¹¹ คือ ประการแรก สร้างระบบของไทยให้เป็นระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบคู่ขนานและจำกัดวัตถุประสงค์ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาคำร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือที่ศาลอื่นได้พิจารณาแล้ว ประการที่สอง จัดระเบียบช่องทางในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อไม่ให้ทับซ้อนกับศาลอื่น และกำหนดองค์ประกอบและข้อยกเว้นของการกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และประการที่สาม กำหนดระบบการกลั่นกรองคดีก่อนเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาคำร้องในเบื้องต้นก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ในมาตรา 42 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ 6 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน เพื่อขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ประการที่สอง การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพต้องเป็นการกระทำ

¹¹ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 'อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2563) 347-353.

ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ประการที่สาม การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพต้องมีใช้กรณีที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 ประการที่สี่ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพต้องกล่าวอ้างในคำร้องว่ามีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตนโดยตรง และต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้น ประการที่ห้า คำร้องต้องระบุถึงการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใด และการกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนอย่างไร รวมทั้งต้องระบุมาตราของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย และประการที่หก หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง บุคคลผู้ถูกละเมิดจึงมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

กลไกในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญคือ “การกระทำ” ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ กระทำทางบริหาร และกระทำทางตุลาการ แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บทบัญญัติดังกล่าวได้จำกัดวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือกำหนดรายละเอียดของ “การกระทำ” ไว้ กล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช้กรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) การกระทำของรัฐบาล (2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว (3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน (4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิพากษาพิพาทภาคีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว (5) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 และ (6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าการกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้หลายประการนั้น อาจมีผลทำให้วัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ไม่สามารถครอบคลุมการกระทำของรัฐทั้งหลายที่อาจกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นกฎหมายใหม่และมีการกำหนดข้อยกเว้นของวัตถุประสงค์ที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะเชิงปฏิเสธ อันอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงมีประเด็นข้อพิจารณาบางประการ

เกี่ยวกับขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ โดยผู้เขียนมุ่งศึกษาและวิเคราะห์เฉพาะปัญหาในการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 ที่อาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้ การตีความกฎหมาย อันอาจจะส่งผลกระทบต่อหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ โดยมีประเด็นข้อพิจารณา 5 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 กำหนดรายละเอียดของ “การกระทำ” ที่เป็นวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ โดยที่มิได้มีการกำหนดนิยามความหมายหรือขอบเขตของคำว่า หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นการกระทำของรัฐลักษณะใด ซึ่งหากพิจารณาการกระทำของรัฐโดยแบ่งตามองค์กรหรือลักษณะการใช้อำนาจ สามารถแบ่งได้ 3 ประการ คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร หรือการกระทำทางตุลาการ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (1) – (6) ให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางบริหาร และอำนาจทางตุลาการบางประการ จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจนและมีลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขตเชิงปฏิเสธ จึงมีประเด็นต้องศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น หมายความว่าหมายถึงการกระทำของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจลักษณะใด เพื่อนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) กำหนดว่า “การกระทำของรัฐบาล” ภายใต้อำนาจการแบ่งแยกอำนาจ คำว่า “รัฐบาล” หมายถึง องค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจทางบริหาร ซึ่งจะประกอบด้วย “องค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล” ที่ใช้อำนาจบริหารในทางนโยบายเพื่อบริหารประเทศ และ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” ที่ใช้อำนาจบริหารในทางปกครอง การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) ใช้ถ้อยคำว่า “การกระทำของรัฐบาล” หรือ Act of Government นั้น ย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาลและการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง จึงมีประเด็นต้องศึกษาเกี่ยวกับความหมายและลักษณะของ “การกระทำของรัฐบาล” ตามมาตรา 47 (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่การปรับใช้หรือตีความกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมาย

ประการที่สาม ข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) กำหนดว่า “รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว” เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา 47 (2) ตามลายลักษณ์อักษร ประกอบบทนิยามศัพท์ของกฎหมาย ตามมาตรา 4 ซึ่งกำหนดว่า “ศาล” หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญ แล้วสามารถแยกพิจารณาองค์ประกอบของข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (2) ได้สองกรณี คือ กรณีแรก ต้องเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีที่สอง ต้องเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ มิใช่เพียงบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลเท่านั้น¹² แต่เมื่อพิจารณาคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ¹³ เกี่ยวกับกรณีข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (2) ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า เรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง เรื่องที่สามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง หรือเรื่องที่สามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่น ถือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) จึงมีประเด็นต้องศึกษาเกี่ยวกับกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว หมายความว่ารวมถึงเรื่องรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นด้วย นั้น เกิดจากบทบัญญัติมาตรา 47 (2) มีความไม่ชัดเจน หรือศาลรัฐธรรมนูญปรับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือแก้ไขปัญหาการตีความกฎหมาย

ประการที่สี่ ข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3) กำหนดว่า “กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วสามารถแยกพิจารณาองค์ประกอบของข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (3) ได้สองกรณี คือ กรณีแรก ต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ กรณีที่สอง เรื่องที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะนั้น ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลอื่น ซึ่งจากการพิจารณาองค์ประกอบของมาตรา 47 (3) มีประเด็นต้องศึกษาเกี่ยวกับถ้อยคำว่า “กรณีกฎหมาย

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194 และมาตรา 197.

¹³ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2562, 20/2562, 66/2562, 1/2563, 30/2563, 66/2563, 23/2564, 43/2564, 57/2564, 11/2565, 32/2565, 21/2566.

บัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ” นั้น หมายความว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิทางศาลอื่นไว้เป็นการเฉพาะ หรือหมายความรวมถึงกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะด้วย เช่น กรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 และมาตรา 13 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิข้อมูลข่าวสารของราชการจากหน่วยงานของรัฐได้ และหากหน่วยงานของรัฐไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนหรือฝ่าหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นวาทนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร บุคคลนั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ อันเป็นกรณีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (3) เช่นกัน ซึ่งหากบุคคลได้ใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายหรือยังถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพอยู่ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามนัยมาตรา 47 (3)

อีกทั้งยังมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า ถ้อยคำว่า “กฎหมาย” ตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง กฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ หรือหมายความถึงเฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งหากคำว่า “กฎหมาย” ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายรวมถึงรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว อาจจะมีปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบท ปัญหาการปรับใช้กฎหมาย รวมถึงปัญหาความซ้ำซ้อนกับมาตรา 47 (2) กล่าวคือ กรณีเป็นเรื่องที่กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) บุคคลจะไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก แต่หากกรณีเป็นเรื่องที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ และบุคคลได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว ตามมาตรา 47 (3) บุคคลดังกล่าวจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก เนื่องจากข้อยกเว้นมาตรา 47 (3) เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามกฎหมายให้ครบถ้วนก่อนการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงมีประเด็นต้องศึกษาเกี่ยวกับความชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 47 (3) เพื่อจะนำไปสู่แก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้มีความชัดเจนขึ้น และไม่ให้เป็นประเด็นปัญหาการปรับใช้กฎหมายหรือการตีความกฎหมาย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2561 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยคำร้องกรณีข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 (3) จำนวน 12 เรื่อง¹⁴ โดยได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า การกระทำที่ไม่อยู่อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ

¹⁴ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 62/2561, 64/2561, 1/2562, 8/2564, 32/256, 3/2563, 15/2563, 17/2563, 24/2563, 25/2563, 45/2563, 18/2566.

และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามมาตรา 47 (3) นั้น ได้แก่ กรณีกฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กรณีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกรณีบุคคลชอบที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีการให้เหตุผล และการปรับใช้กฎหมายมาตรา 47 (2) และมาตรา 47 (3) ที่มีความซ้ำซ้อนและมีลักษณะเช่นเดียวกัน

ประการที่ห้า ข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4) กำหนดว่า “เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 นั้น มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ นำการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวมาใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่เป็นเงื่อนไข กล่าวคือ หากเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ บุคคลต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วนก่อน อันจะเห็นได้ว่า มาตรา 47 (3) มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไปได้ ซึ่งมีข้อพิจารณาว่า หากบุคคลได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอื่นที่มีเขตอำนาจ และศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว อันเป็นข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงมีประเด็นต้องศึกษาว่าข้อยกเว้นตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ อาจเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือกระทบต่อหลักประกันการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่อไป

จากสภาพปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 (1) มาตรา 47 (2) มาตรา 47 (3) และมาตรา 47 (4) ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 นั้น ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การปรับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย อันจะส่งผลต่อการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรศึกษาประเด็นขอบเขตวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ให้มีความชัดเจนขึ้น ไม่ให้เกิดประเด็นปัญหาการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ปัญหาการปรับใช้กฎหมาย หรือปัญหาการตีความกฎหมาย รวมทั้งเพื่อให้การใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรทำการศึกษาวิจัยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ วัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อจำกัดการกระทำที่อยู่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยจะดำเนินการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศเยอรมนี ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลีใต้ เปรียบเทียบกับประเทศไทย และวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 รวมทั้งสร้างมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการให้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเกาหลีใต้ เปรียบเทียบกับประเทศไทย

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

1.2.4 เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้เพื่อรองรับกลไกในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีความไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาการใช้บังคับกฎหมาย การตีความกฎหมาย และการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ อันกระทบต่อกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการใช้สิทธิของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และมาตรการทางกฎหมายในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ประเทศออสเตรีย และประเทศเกาหลีใต้ เปรียบเทียบกับประเทศไทย รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาหลักการพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎี จากตำรา หนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุมทางวิชาการ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

1.6.2 เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเปรียบเทียบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ประเทศออสเตรีย และประเทศเกาหลีใต้ เปรียบเทียบกับประเทศไทย

1.6.3 เพื่อทราบและเข้าใจถึงปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

1.6.4 เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึง ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยศาลรัฐธรรมนูญ และการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยศาลรัฐธรรมนูญ

2.1.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชน โดยมีแนวคิดที่รัฐต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐมีอำนาจอย่างจำกัดและต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และรัฐต้องกำหนดให้มีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกขอบเขตแห่งกฎหมายและไปกระทบสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนด้วย¹⁵ หลักนิติรัฐจึงถือเป็นหลักประกันในการควบคุมมิให้มีการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้และจะกระทำการเกินขอบเขตที่กฎหมายนั้นให้อำนาจไว้มิได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” การกระทำของรัฐและองค์กรของรัฐจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น¹⁶ หากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนแล้ว หลักนิติรัฐก็ได้รับรองสิทธิให้แก่ประชาชนสามารถโต้แย้งการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเพื่อให้องค์กรตุลาการเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกกล่าวอ้างว่าละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ หลักนิติรัฐจึงเป็นแนวคิดที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อการใช้อำนาจรัฐและการกระทำของรัฐมิให้ดำเนินไปตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจ

สำหรับในประเทศไทยนั้นนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย กล่าวว่า “นิติรัฐ หมายถึง รัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ยอมเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองหรือยอมใช้บังคับ”¹⁷

¹⁵ ชาวนุชัย แสงวงศ์ศักดิ์, *องค์กรอิสระ : ข้อพิพาททางกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 32.

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538) 52.

¹⁷ หยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ 2526) 86.

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ กล่าวว่า “นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ออกกฎหมายอย่างมีเหตุผลหรือรัฐที่ให้ความสำคัญในเรื่องความยุติธรรม หมายถึงวิธีการหรือการทำเป้าหมายหรือเนื้อหาของรัฐให้เป็นรูปธรรม มันคือรูปแบบที่ก่อให้เกิดความมั่นคงในเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจของรัฐหรือการล้มเลิกการปกครองโดยตัวบุคคลมาเป็นการปกครองโดยตัวบทกฎหมาย”¹⁸

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อธิบายความหมายอย่างกว้างของคำว่า “นิติรัฐ” หมายความว่า รัฐที่ยอมตนอยู่ใต้กฎหมายและกฎหมายนั้นจะต้องมีความชอบธรรม และความชอบธรรมนี้คือ กฎหมายแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชน กฎหมายต้องคำนึงถึงความเป็นเหตุมีผล ประกอบด้วยศีลธรรมและชอบธรรมด้วยกระบวนการตรา ส่วนความหมายอย่างแคบ อธิบายว่า “นิติรัฐ” หมายความว่า รัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยไม่จำกัดว่ากฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ถูกตราโดยตัวแทนของประชาชนหรือไม่¹⁹

หลักเกณฑ์ของหลักนิติรัฐสามารถจำแนกได้ 2 ประการ²⁰ คือ ประการแรก ประชาชนต้องมีสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ กระทำการใด ๆ ของรัฐและองค์กรของรัฐจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือหน้าที่ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และประการที่สอง รัฐต้องกำหนดให้มีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้และกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน โดยต้องจัดให้มีองค์กรหรือผู้วินิจฉัยในการทำหน้าที่ดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐที่เป็นนิติรัฐย่อมหมายถึงรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย และให้สิทธิแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐสามารถฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดผลเป็นจริงขึ้นได้ ทั้งนี้ หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการสำคัญหลายประการ และในที่นี้จะพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐในการจัดองค์กรของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส มีแนวความคิดมาจากการที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อันอาจจะทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้²¹ ดังที่ลอร์ด แอ็กตัน (Lord Acton) ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้น

¹⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์, *พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2537) 92.

¹⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 155-156.

²⁰ เพิ่งอ้าง 120.

²¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “นิติรัฐ” : *หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2540) 63.

ย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely)²² เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตของประชาชน รวมทั้งเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐสามารถควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ (checks and balances) จึงเกิดแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามประการคือ ประการแรก อำนาจนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชน และการแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งการยกเลิกกฎหมาย ประการที่สอง อำนาจบริหาร คือ การดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และประการสุดท้าย อำนาจตุลาการ คือ การลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย ทั้งนี้ หลักการและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจนั้นไม่จำเป็นต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามองค์กรมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มิใช้อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ แต่ละองค์กรจะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจ กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามองค์กรนี้จะต้องสามารถถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันได้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงมีเป้าหมายในการทำให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมาภิบาล และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน²³

การใช้อำนาจรัฐทั้งสามประการนี้มีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ กล่าวคือ รัฐกำหนดบุคคลหรือคณะบุคคลให้เป็นผู้กระทำการแทนรัฐหรือใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ ซึ่งเรียกว่า “องค์กรของรัฐ” (Organ of State) โดยสามารถแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ 3 องค์กร ดังนี้

(1.1) องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Function) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนโดยทั่วไปอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงการยกเลิกและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย กฎหมายจะตราขึ้นโดยรัฐสภาที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน และรัฐสภาจะเป็นผู้ถืออำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากการออกกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญ จึงต้องเป็นการใช้อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

(1.2) องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร (Executive Function) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งการใช้อำนาจบริหารจะกระทำโดยองค์กรสองประเภท คือ “องค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล” ที่ใช้อำนาจบริหารในทางนโยบาย และ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” ที่ใช้อำนาจบริหารในทางปกครอง

²² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (เชิงจรด 19) 104.

²³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, รัฐ ธรรมาภิบาล และกฎหมาย (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 275.

องค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล ประกอบด้วย

(ก) พระมหากษัตริย์ ทรงมีฐานะเป็นประมุขของรัฐฝ่ายบริหารและทรงใช้พระราชอำนาจทางบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี

(ข) คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

(ค) องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง

ทั้งนี้ การใช้อำนาจของรัฐฝ่ายรัฐบาลสามารถแบ่งได้สองฐานะคือ “การกระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล” และ “การกระทำการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง” และการพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาลนั้นเป็นการกระทำการในฐานะใด สามารถพิจารณาได้จากกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจกระทำการของฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ อำนาจกระทำการของฝ่ายรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญถือเป็นการกระทำการในฐานะที่เป็น “ฝ่ายรัฐบาล” ส่วนอำนาจกระทำการของฝ่ายรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติถือเป็นการกระทำการในฐานะที่เป็น “ฝ่ายปกครอง”

การใช้อำนาจของรัฐฝ่ายรัฐบาลที่กระทำการในฐานะที่เป็น “ฝ่ายรัฐบาล” เป็นการกระทำทางบริหารประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับการกระทำทางปกครองที่ใช้อำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร การตราพระราชกฤษฎีกายกยอบสภาผู้แทนราษฎร พระราชเรียกประชุมรัฐสภา หรือพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งโดยหลักแล้วการกระทำของฝ่ายรัฐบาลในฐานะที่เป็นรัฐบาลจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ เว้นแต่เป็นกรณีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่าให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนั้น ๆ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็จะสามารถฟ้องการกระทำของฝ่ายรัฐบาลในฐานะที่เป็นรัฐบาลต่อศาลได้

การใช้อำนาจของรัฐฝ่ายรัฐบาลที่กระทำการในฐานะที่เป็น “ฝ่ายปกครอง” สามารถพิจารณาความหมายได้ 2 นัย คือ ฝ่ายปกครองในความหมายอย่างแคบ และฝ่ายปกครองในความหมายอย่างกว้าง ดังนี้

ฝ่ายปกครอง “ในความหมายอย่างแคบ” หมายถึง องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจบริหาร หรือจัดทำราชการบริหารอันเป็นราชการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของฝ่ายปกครอง²⁴

ฝ่ายปกครอง “ในความหมายอย่างกว้าง” ในรัฐเสรีนิยมสมัยใหม่ตีความหมายไว้นอกจากจะหมายความถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองแล้ว ยังหมายความรวมถึงองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือหน่วยงานอิสระของรัฐ และองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดในสังกัดหน่วยงานดังกล่าวด้วย²⁵

(1.3) องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ (Judicial Function) คือ องค์กรที่ใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันเอง หรือระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยการแยกองค์กรตุลาการออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารอย่างเคร่งครัด นั้น ย่อมเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาล

ดังนั้น หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอิตยโดยสามองค์กรของรัฐจึงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นไปตามหลักนิติรัฐ

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการที่เกิดขึ้นภายใต้หลักนิติรัฐที่มีแนวคิดที่ว่ารัฐปกครองโดยกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในนิติรัฐจะประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ²⁶ คือ ประการแรก การกระทำขององค์ของรัฐไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร หรือการกระทำทางตุลาการต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และการกระทำขององค์ของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือเรียกว่า “ความชอบด้วยกฎหมายของของการกระทำขององค์กรของรัฐ” และประการที่สอง หากองค์กรของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น รัฐต้องกำหนดให้มีกลไกและกระบวนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์ของรัฐ หรือเรียกว่า “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของของการกระทำขององค์กรของรัฐ” ทั้งนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมายสามารถพิจารณาได้จากลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ดังนี้

(2.1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ

องค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ องค์กรนิติบัญญัติจึงต้องอยู่ภายใต้

²⁴ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523) 19.

²⁵ วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์, การกระทำทางปกครอง ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้อกฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวดที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ชุดวิชาการที่ 1 (สำนักพิมพ์ธนาเพลส 2548) 28.

²⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (เชิงอรรถ 19) 138.

รัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งกรอบการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัตินั้นจะมีเนื้อหา รูปแบบ หรือกระบวนการตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้²⁷ กล่าวคือ หากเนื้อหาของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื้อหาดังกล่าวจะใช้บังคับมิได้ หรือหากเนื้อหาของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเนื้อหาที่มีสาระสำคัญ กฎหมายนั้นก็อาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ สำหรับกระบวนการตรากฎหมายนั้น หากกระบวนการตรากฎหมายขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่เป็นไปตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ย่อมมีผลให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นเสียไป ส่วนรูปแบบของกฎหมาย หากรัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบในการตรากฎหมายไว้ เช่น รูปแบบเกี่ยวกับเรื่องหลักนิติธรรม ความเสมอภาค หรือการจำกัดสิทธิเสรีภาพ กฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามรูปแบบการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ นั้น ต้องกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติเป็นการควบคุมตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาไว้ซึ่ง “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ”

(2.2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางบริหาร

การกระทำของรัฐบาลหรือการกระทำของฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะผู้ปกครองและประชาชนอยู่ในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครอง และฝ่ายปกครองมีหน้าที่รับนโยบายจากฝ่ายบริหารมาปฏิบัติกับประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนจึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้เรียกว่า “การกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง” เมื่อฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมทางปกครอง รวมไปถึงจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน อันเป็นการใช้อำนาจเหนือประชาชน การกอนิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนจึงอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน การดำเนินการดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือหน้าที่บางประการและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครองจึงเป็นหลักการที่กำหนดให้การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ให้มีกรอบขอบเขตการใช้อำนาจ มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีการคานและถ่วงดุล

²⁷ เฟิงอ้าง.

การใช้อำนาจรัฐซึ่งกันและกัน รวมทั้งต้องมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด²⁸ และหากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองส่งผลให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมาย แสดงว่าการใช้อำนาจดังกล่าวขัดต่อกฎหมายและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นหลักที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ คำว่า “กฎหมาย” ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย นั้น หมายความว่าถึงกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ และรวมถึงกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

(2.3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการ

องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดให้ใช้อำนาจตุลาการเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจตุลาการต้องชอบด้วยกฎหมาย องค์กรตุลาการจึงมีผลผูกพันต่อการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อันถือเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยรูปแบบการใช้กฎหมายขององค์กรตุลาการให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคนั้นมีข้อพิจารณา 3 ประการ²⁹ คือ ประการที่หนึ่ง องค์กรตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ประการที่สอง องค์กรตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อำนาจอย่างเท่าเทียมกันและต้องยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย และประการที่สาม องค์กรตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ซึ่งในกรณีนี้บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้องค์กรตุลาการใช้อำนาจดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรตุลาการในการทำคำพิพากษาให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดระบบการมีศาลสามชั้นเพื่อให้ศาลสูงตรวจสอบกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลล่างว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาของศาลมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้ประชาชนว่าจะไม่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากองค์กรตุลาการ อันสอดคล้องกับหลักความกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเพื่อหาทางแก้ไขและเยียวยาความเสียหาย

²⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง* (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2540) 122.

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา 28 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว’ (รายงานการวิจัย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2551) 9.

ที่เป็นผลจากคำพิพากษาขัดต่อรัฐธรรมนูญ³⁰ อย่างไรก็ตาม บรรดาผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลาย ภายใต้ “หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ” นั้น ถือได้ว่าองค์กรอำนาจตุลาการเป็นองค์กรที่มีอิสระมากกว่าองค์กรอื่น เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันขององค์กรตุลาการให้แก่ประชาชนว่าจะได้รับความยุติธรรมจากศาลในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นหลักการสำคัญที่ต้องนำมาใช้กับการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ทั้งองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ เนื่องจากองค์กรของรัฐที่มีอำนาจอาจจะดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ประชาชนก็สามารถฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อองค์กรตุลาการเพื่อให้เยียวยาแก้ไขการกระทำของฝ่ายปกครองได้³¹ อีกทั้งหลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ยังจำเป็นต้องนำมาใช้กับองค์กรนิติบัญญัติในกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ทุกองค์กรของรัฐต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและจะกระทำการใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหาได้ไม่ ซึ่งการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางปกครอง หรือการกระทำทางตุลาการต้องชอบด้วยกฎหมายนี้จึงเรียกว่า “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ”

(3) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ หลักการที่รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ และในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในฐานะที่มาก่อน ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นตกเป็นโมฆะ ไม่อาจบังคับใช้ได้³² โดยหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมีที่มาจากแนวความคิดเรื่อง “ลำดับชั้นของกฎหมาย” ที่ถือกันว่าในบรรดากฎหมายซึ่งมีอยู่มากมายหลายรูปแบบ ย่อมมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งซึ่งคงความเป็นกฎหมายสูงสุด อันมีสถานะในทางกฎหมายอยู่ในลำดับสูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวง³³ และลำดับชั้นของกฎหมายสามารถพิจารณาได้จากองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าระบบการเมืองการปกครองถือว่าองค์กรใดสูงสุด กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นจะมีลำดับชั้นสูงสุด

³⁰ จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ, ‘การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาของศาล’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548) 31-33.

³¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (เชิงจรรด 19) 136.

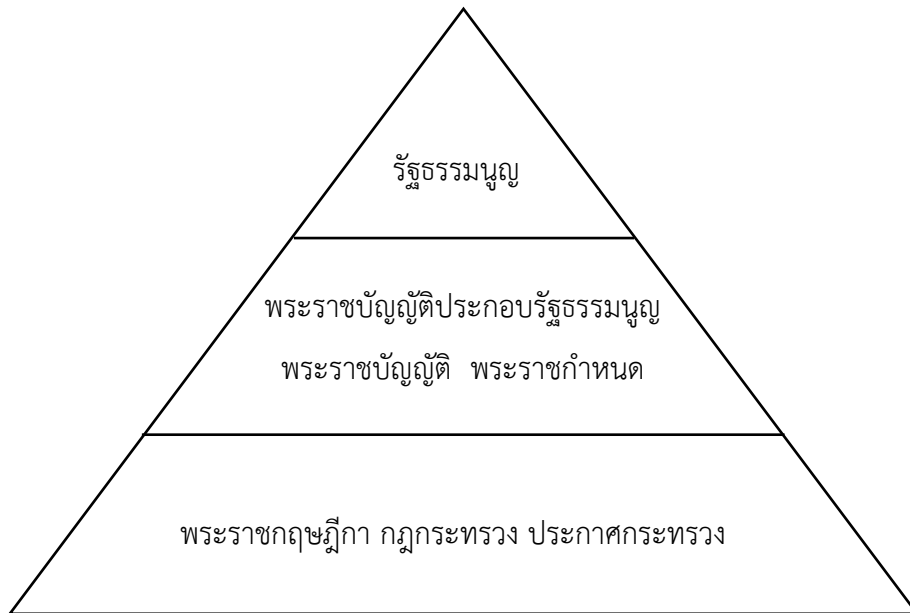
³² บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2544) 24.

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2551) 9.

ตามไปด้วย ส่วนองค์กรใดสำคัญรองลงมากฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นก็จะมีลำดับชั้นรองลงมา ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายนั้นอาจเป็นได้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา และฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฮันส์ เคลเซน เคยอธิบายว่า เป้าหมายของรัฐธรรมนุญ คือ การสร้างข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การคุ้มครองรัฐธรรมนุญย่อหมายถึง การสร้างความมั่นใจว่า ข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนั้น จะไม่ถูกล่วงละเมิด³⁴

ทั้งนี้ ลำดับชั้นของกฎหมายอาจแบ่งได้ 3 ชั้น³⁵ คือ (1) รัฐธรรมนุญ (2) พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนุญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ กฎมณเฑียรบาล และ (3) พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรศาล กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎที่ออกโดยองค์การมหาชน กฎที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ กฎที่ออกโดยองค์กรวิชาชีพ



ภาพที่ 2.1 ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของสูงสุดของรัฐธรรมนุญซึ่งเป็นหลักการที่ถือว่ารัฐธรรมนุญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น ย่อมทำให้กฎหมายอื่นใดไม่อาจขัดหรือแย้ง

³⁴ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 'ใครควรเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนุญ ข้อโต้แย้งทางวิชาการระหว่างคาร์ล ชมิตต์ และฮันส์ เคลเซน' (มิถุนายน 2556) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 266 <<http://digi.library.tu.ac.th/journal/0022/42-2-JUNE-2556.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2566.

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เชิงอรรถ 33) 7-9.

ต่อรัฐธรรมนูญได้ หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผลคือกฎหมายนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ และไม่อาจบังคับได้ โดยผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มี 2 ประการ³⁶ ดังนี้

(3.1) กฎหมายอื่นในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีสถานะเหนือกว่ากฎหมายทั้งปวงตามหลักการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กฎหมายทั้งปวงไม่ว่ามีที่มาก่อนหรือหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้³⁷ หากยอมให้กฎหมายอื่นในระบบกฎหมายมีสถานะเหนือกว่าหรือขัดหรือแย้งใช้บังคับได้เท่ากับเป็นการขยายอำนาจให้กับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ส่งผลให้กฎหมายอื่นในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้นั้น รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดให้มีวิธีการในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาโดยทั่วไปที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ³⁸ รวมทั้งต้องกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลรักษารัฐธรรมนูญโดยมีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันถือเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรม

นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารย่อมต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวคือ การกระทำของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ส่วนฝ่ายตุลาการถือว่าคำวินิจฉัยของศาลเป็นเรื่องของความเห็นและดุลพินิจอิสระ³⁹ และมีกระบวนการตรวจสอบตามลำดับชั้นของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่แล้ว โดยศาลสูงสามารถมีคำพิพากษาใหม่ได้โดยไม่ต้องระบุว่าคำพิพากษาของศาลล่างขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(3.2) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยาก

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจอธิปไตยและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาโดยทั่วไป กล่าวคือ การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปได้อย่างและต้องมีกระบวนการพิเศษยิ่งกว่าการแก้กฎหมายอื่น ๆ ซึ่งถ้าให้รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ง่ายแล้วย่อมเป็นการทำลายความเป็นกฎหมายสูงสุดและสถานะของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งส่งผลให้องค์กรผู้ได้รับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญสามารถเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่ตนอยู่ภายใต้ได้โดยง่ายตามความประสงค์หรืออำเภอใจ

³⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (เชิงอรรถ 19) 198-203.

³⁷ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2530) 669-677.

³⁸ สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ 2535) 48-49.

³⁹ วิษณุ เครืองาม (เชิงอรรถ 37) 678.

เมื่อพิจารณาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและลำดับชั้นของกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศที่กำหนดแบบแผนกระบวนการบริหาร ประเทศและเป็นแม่บทกฎหมายทั้งปวง โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้ง ต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่ามิได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ หลักการคุ้มครองรัฐธรรมนูญมิให้บทบัญญัติใดของกฎหมายหรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

กล่าวได้โดยสรุปว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐเพื่อการควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจขององค์กรของรัฐจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น รัฐจึงต้องกำหนดกลไกเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน และเพื่อให้หลักการดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เกิดผลขึ้นจริงได้ อันเป็นที่มา ของหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญและมีความเกี่ยวข้องโดยตรง กับการกำหนดกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ เพื่อรับรองสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และเพื่อขอให้ศาลเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

แนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ คือ การควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐทั้งปวง ให้ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นรัฐที่ยอมรับ และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล รัฐจึงต้องมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ย่อมทำให้กฎหมายหรือองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งหรือละเมิดจำกัดตัดสิทธิให้แตกต่างจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดรับรองไว้ไม่ได้ เพื่อสร้างหลักประกันให้กับประชาชนว่าการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงจะต้องคำนึงถึงการรับรองและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพ และไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญซึ่งองค์กรของรัฐทั้งหลาย อันได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครอง โดยการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ จะต้องถูกผูกพันอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁴⁰ ซึ่งหากองค์กรของรัฐใช้อำนาจรัฐโดยไม่คำนึงถึง การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน การกระทำ ขององค์กรทั้งหลายจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ รวมทั้งรัฐต้องรับผิดชอบและเยียวยาแก้ไข หรือชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนด้วย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญจะกำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนไว้ทั้งกรณีโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย ทำให้ประชาชนสามารถทราบได้ว่าตนเองมีสิทธิเสรีภาพ

⁴⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรธ 29) 11.

ในเรื่องใดบ้าง แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนั้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้กรอบและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ซึ่งหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มีข้อพิจารณาดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) ความหมายและประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

(1.1) ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ (Rights) ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า “สิทธิ” เป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้ แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้น ๆ ด้วย⁴¹

ส่วนศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับผู้อื่นโดยการเรียกให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน⁴²

เสรีภาพ (Liberty) ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า แซลมอนด์ (Salmond) ได้ให้คำนิยามคำว่า เสรีภาพ หมายถึง ประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ทางกฎหมายใด ๆ ต่อตนเอง เป็นสิ่งที่บุคคลอาจทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย และเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้ตามชอบใจโดยชายแห่งเสรีภาพตามกฎหมายที่ได้แก่ชายแห่งกิจกรรมซึ่งภายในชายกฎหมายนี้ปล่อยให้บุคคลใด ๆ กระทำการไปโดยลำพัง⁴³

ส่วนศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับตนเอง โดยกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะทำ และไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะทำ⁴⁴

(1.2) สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อธิบายว่า “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายสูงสุดได้ให้การรับรองคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใด ไม่กระทำการใด รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐเข้าแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิของบุคคลนั้น ในบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ต้องผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหมดที่จะต้องให้ความเคารพปกป้อง คุ้มครองสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิเหล่านั้นมีผลในทางปฏิบัติ⁴⁵

⁴¹ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (สำนักพิมพ์ประกายพรึก 2535) 224.

⁴² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิมนุษยชนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2560) 4.

⁴³ หยุด แสงอุทัย (เชิงอรรถ 41) 223.

⁴⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 42) 4.

⁴⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์’ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (องค์การค้ำของคุรุสภา 2544) 3.

ส่วน “เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน⁴⁶

(1.3) ประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิหรือเสรีภาพหรือบุคคลซึ่งได้รับสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แล้วอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง ซึ่งสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทมีสาระสำคัญ ดังนี้

(ก) สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนพึงมีติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด โดยเสมอภาคกัน และเป็นสิทธิที่จะมีติดตัวบุคคลนั้นไปตลอด มนุษย์ทุกคนจึงมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้ว ตั้งแต่ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น ไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบ และไม่มีผู้ปกครองคนใดหรือคณะใดที่จะมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้⁴⁷ ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคน โดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนสัญชาติใด เชื้อชาติใด หรือนับถือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของรัฐใดก็ตาม บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ ด้วย⁴⁸

(ข) สิทธิพลเมือง หมายถึง สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ โดยสภาพของสิทธิพลเมืองจึงเกิดขึ้นได้ภายหลังจากการเกิดรัฐ และรัฐรับรองสิทธิเสรีภาพนี้ให้กับพลเมืองของรับเท่านั้น⁴⁹

(2) ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพและความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรของรัฐ

สิทธิและเสรีภาพก่อให้เกิดอำนาจทางกฎหมายแก่บุคคล และบุคคลที่มีอำนาจทางกฎหมายนี้ เรียกว่า “ผู้ทรงสิทธิ” ในขณะเดียวกัน ด้วยเหตุแห่งอำนาจทางกฎหมายดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่นด้วย โดยที่บุคคลที่มีอำนาจทางกฎหมายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำใด ซึ่งรายละเอียดของผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพและความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรของรัฐ มีข้อพิจารณาดังจะกล่าวต่อไปนี้

(2.1) ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ

ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพสามารถแยกพิจารณาได้ทั้งกรณีบุคคลธรรมดาและคณะบุคคล โดยกรณีบุคคลธรรมดานั้น สิทธิย่อมมีแก่ปัจเจกบุคคลแต่ละคน บุคคลธรรมดาสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ ส่วนกรณีนิติบุคคลนั้นสามารถแยกพิจารณาได้สองกรณีคือ กรณีแรก

⁴⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2538) 21.

⁴⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2543) 44.

⁴⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2552) 53.

⁴⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (เชิงอรธ 19) 188.

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้ เนื่องจากเบื้องหลังของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนคือบุคคลธรรมดาทั้งหลาย กรณีที่สอง นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งมีเบื้องหลังคือรัฐ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้ เนื่องจากรัฐไม่อาจเป็นได้ทั้งผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ และผู้ที่ถูกผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ เว้นแต่ในกรณีที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีความจำเป็นต้องปกป้องตนเองในขอบเขตของตนซึ่งเป็นอิสระจากรัฐ กรณีนี้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมได้รับความคุ้มครองจากสิทธิและเสรีภาพในขอบเขตเรื่องดังกล่าว⁵⁰ เช่น การปกป้องความเป็นอิสระในทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเพื่อโต้แย้งการแทรกแซงของรัฐ

(2.2) ความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรของรัฐ

เมื่อรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยมีวางหลักการในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงมีความสำคัญในฐานะของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐซึ่งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงต้องมีผลผูกพันต่อหลักสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหลักการตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ กล่าวคือ การกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งนี้ ความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรของรัฐสามารถแยกพิจารณาได้ตามการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ดังนี้

(ก) ความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรนิติบัญญัติ

สิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันองค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย โดยการตรากฎหมายหรือกำหนดรายละเอียดของกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ ประการแรก เงื่อนไขในทางรูปแบบ กล่าวคือ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่อาศัยอำนาจในการตรากฎหมายและต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายดังกล่าว ประการที่สอง เงื่อนไขในทางเนื้อหา กล่าวคือ การตรากฎหมายต้องอยู่ใต้หลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ เช่น หลักความได้สัดส่วน หรือหลักความเสมอภาค เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญย่อมผูกพันต่อองค์กรนิติบัญญัติให้กระทำการ รวมทั้งเป็นข้อจำกัดมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย

(ข) ความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรบริหาร

สิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันองค์กรบริหารทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระ องค์กรอื่นของรัฐที่ใช้อำนาจในทางบริหาร หรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐกระทำการแทนรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายปกครองที่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ ที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองจึงต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วย

⁵⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 29) 16.

กฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการใด ๆ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น และการกระทำของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือขัดต่อสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ไม่ได้ ทั้งนี้ การกระทำของฝ่ายปกครองย่อมหมายความถึงการออกกฎหมายลำดับรอง และคำสั่ง

(ค) ความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรตุลาการ

สิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันองค์กรตุลาการหรือศาลทั้งในแง่ของวิธีพิจารณาและในแง่ของเนื้อหาของคำพิพากษา กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาพิพากษาต้องไม่ละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ รวมทั้งต้องตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่นำมาใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนี้ องค์กรตุลาการหรือศาลต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพในฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยการตรวจสอบองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารให้ผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ เพื่อมิให้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน

(ง) ความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สาม

หลักแล้วสิทธิและเสรีภาพผูกพันเฉพาะอำนาจมหาชนเท่านั้น สิทธิและเสรีภาพไม่ผูกพันต่อความสัมพันธ์ของเอกชนด้วยกันเอง เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีผลผูกพันโดยตรง⁵¹ อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพย่อมมีผลโดยตรงต่อองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐและก่อให้เกิดผลทางกฎหมายต่อเอกชน จึงอาจถือได้ว่าเอกชนมีผลผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพด้วย

(3) หลักประกันในการใช้สิทธิทางศาล

หลักประกันในการใช้สิทธิทางศาล คือ หลักการที่รัฐยินยอมให้ปัจเจกบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สามารถร้องขอความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้นจากศาลได้⁵² ซึ่งจากการพิจารณาหลักความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรของรัฐก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย 2 ประการ คือ⁵³ ประการแรก องค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และประการที่สอง ประชาชนมีสิทธิได้รับการคุ้มครองไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำของรัฐ เมื่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลถูกละเมิดย่อมก่อให้เกิดสิทธิในทางศาลแก่ประชาชนผู้ทรงสิทธิทั้งหลายที่จะสามารถฟ้องร้อง

⁵¹ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงอรรถ 11) 22.

⁵² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน (สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ 2535) 67-68.

⁵³ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 29) 22.

เพื่อขอให้มีการแก้ไขการกระทำหรือเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้⁵⁴ ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในทางศาล จึงกำหนดกลไกสำคัญโดยให้สิทธิประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้องให้รัฐมีการแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ หรือที่เรียกว่า “หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ”

2.1.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการมีที่มาจากหลักการคุ้มครองสิทธิโดยทางศาลในเยอรมัน เรียกว่า “หลักประกันในการใช้สิทธิทางศาล” (Rechtswegsgarantie) ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 19 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน อันถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของหลักนิติรัฐหรือเป็นมงกุฎของหลักนิติรัฐ เพราะเป็นการที่รัฐได้แสดงว่ารัฐยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจศาลในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจึงจะปรากฏก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอมอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรศาล⁵⁵ ดังนั้น ในรัฐเสรีประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะบรรลุความมุ่งหมายได้ก็โดยมีองค์กรตุลาการทำหน้าที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการจึงเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพื่อคุ้มครองประชาชนจากการถูกกระทบสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำของรัฐ รวมทั้งเป็นหลักประกันที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ในสามารถบรรลุความมุ่งหมายได้

(1) ความหมายของหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการคือหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายและอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการมีสาระสำคัญในการเป็นหลักประกันให้กับประชาชนว่าหากมีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการกระทำนั้นโดยองค์กรที่เป็นอิสระจากองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรบริหาร⁵⁶ กล่าวคือ องค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี รัฐจึงกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจ

⁵⁴ วัลยา จิวานพันธ์, ‘การใช้สิทธิของประชาชนในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546) 30-32.

⁵⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ ใน *พ็อกซ์รัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า 2561) 23.

⁵⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ‘หลักนิติธรรม’ ใน *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์จารย์สัญญา ธรรมศักดิ์* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541) 37-38.

หน้าที่ตรวจสอบองค์กรของรัฐเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้รับการคุ้มครองด้วย ทั้งนี้ การที่รัฐกำหนดให้องค์กรตุลาการมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ย่อมมีความจำเป็นที่รัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพไว้ เพื่อมิให้การดำเนินการดังกล่าวต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรใด และเพื่อความถูกต้องเป็นธรรมแก่ประชาชน

ทั้งนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้ความหมายของ “การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล”⁵⁷ ว่า การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร นอกจากการวางกลไกการใช้อำนาจโดยวิถีทางการเมืองแล้ว เมื่อยอมรับว่าการใช้อำนาจทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงจะต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรอิสระเพื่อให้มั่นใจได้ว่าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลในกรณี que voir que fait การใช้อำนาจผิดกฎหมาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม หากรัฐสภาตรากฎหมายโดยผิดหลักเกณฑ์ตามหลักรัฐธรรมนูญก็อาจนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ หรือหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจผิดกฎหมายก็อาจนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองได้ แต่ศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาคดีใดจะต้องจัดตั้งตามความเหมาะสมเฉพาะด้าน และในขณะเดียวกันการพิจารณาคดีของศาลก็ต้องเป็นไปตามข้อจำกัดโดยสภาพองค์กรศาลที่จะพิจารณาได้ กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่เป็นประเด็นข้อพิพาทมิใช่เรื่องสมมุติที่มีได้มีการพิพาทกันจริงจึงต้องหาข้อยุติให้

(2) สิทธิในทางศาลของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

การให้สิทธิทางศาลแก่บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประการสำคัญ โดยการกำหนดให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธินำคดีมาฟ้องร้ององค์กรตุลาการ เพื่อให้องค์กรตุลาการที่มีหลักประกันความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางมีบทบาทในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรของรัฐ เมื่อมีการกระทำขององค์กรของรัฐที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำขององค์กรของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอันทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบขององค์กรตุลาการดังกล่าวเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารให้ไปไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การตรวจสอบองค์กรนิติบัญญัติว่ากระบวนกรตรากฎหมายหรือเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ และการตรวจสอบองค์กรบริหารว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ องค์กรตุลาการก็เป็นองค์กรที่ต้องผูกพันตนต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน การใช้อำนาจขององค์กรตุลาการ

⁵⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (สำนักพิมพ์จักรีราชการพิมพ์ 2540) 28.

ในการตรวจสอบดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการตีความกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดขององค์กรตุลาการจะละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้ ทั้งนี้ ช่องทางการใช้สิทธิทางศาลจะมีความแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวอาจกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคดี บางประเทศอาจก่อตั้งศาลปกครองเพื่อให้มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการใด ๆ กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล หรือบางประเทศอาจกำหนดให้บุคคลที่ถูกล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ หรือเรียกว่า “ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ”

จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการถือเป็นการให้สิทธิทางศาลแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของรัฐ โดยบุคคลดังกล่าวมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขการกระทำหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ อันถือเป็นกลไกประการสำคัญที่รองรับหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.1.4 กลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญ

(1) การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนาารมณ์ในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกละเมิดจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร รวมถึงองค์กรตุลาการด้วย ซึ่งหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง รัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวงที่บังคับใช้ภายในรัฐ องค์กรทั้งหลายที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้⁵⁸ กล่าวคือ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญส่งผลโดยตรงให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องผูกพันตนต่อรัฐธรรมนูญในการแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐ เพื่อให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้รับการเคารพและมีผลในทางปฏิบัติ⁵⁹ โดยวิธีการหนึ่งในการคุ้มครองสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญคือ การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กร องค์กรตุลาการเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและกลไกในการคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเดิมศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ปัจจุบันภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญได้ขยายขอบเขตให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนด้วย อันถือเป็นกลไกในการรับรองหลักความเป็น

⁵⁸ ชีระ สุธีรวงศ์, ‘ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับฉบับก่อน ๆ’ (มกราคม - เมษายน 2542) 1 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 74 <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=884&cat=1&typ=1&file=Journal_1.pdf> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2566.

⁵⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับศาลรัฐธรรมนูญ’ ใน *รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์จากรัฐธรรมนูญ ธรรมศักดิ์* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541) 192.

กฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญมากยิ่งขึ้น

(2) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยเป็นรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามแนวความคิดของหลักนิติรัฐ สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้วยเช่นกัน และการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญจะมีผลในทางปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อกำหนดให้ มีองค์กรที่สามารถควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีบทบาทสำคัญในการทำให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญมีสภาพใช้บังคับจริงในทางปฏิบัติ หรือกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (guardian of constitution)⁶⁰ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐโดยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการปกครองประเทศให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มีข้อพิพาทและข้อพิพาทนั้นต้องเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญสามารถแยกพิจารณาได้หลายประการ แต่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมี 2 ประการ คือ (1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานผ่านระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (2) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานผ่านระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

2.2.1 ความหมายของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (constitution complaint) คือ กลไกในการคุ้มครองประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำขององค์กรของรัฐ โดยให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำขององค์กรของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าวเป็นการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเพื่อทำให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้

Maartje de Visser อธิบายว่า การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ คือ การให้สิทธิบุคคลในการนำการกระทำของรัฐที่มีปัญหาละเมิดสิทธิและเสรีภาพมาฟ้องร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครอง

⁶⁰ ต่พงษ์ กิตติยานุพงศ์ (เชิงอรรถ 34) 271.

สิทธิของตน⁶¹ กล่าวคือ การกำหนดกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล⁶²

Gerhard Dannemann อธิบายว่า การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกลไกนี้จะแยกกระบวนการพิจารณาออกมาให้ตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำเท่านั้นโดยจะไม่พิจารณาประเด็นทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำนั้น รวมทั้งเป็นกลไกที่แตกต่างหากจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ที่สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้คือบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพและท้ายที่สุดศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีอำนาจในการเยียวยาสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น⁶³

Gianluca Gentili อธิบายว่า การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของปัจเจกบุคคล (individual constitutional complaint) เป็นระบบที่ให้บุคคลและนิติบุคคลเข้าถึงโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลสูงสุดเพื่อโต้แย้งการละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญและเพื่อเรียกร้องให้ประกาศความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำที่ถูกโต้แย้งนั้น หรือการกระทำที่ละเมิดสิทธิของตน⁶⁴

ทั้งนี้ ระบบกฎหมายในประเทศเยอรมนี รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้กล่าวถึงการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 93(1)(4a)(4b) โดยสรุปความหมายของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ว่า “เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเมื่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิที่เสมือนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเขาถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจรัฐ”⁶⁵

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ คือ กระบวนการที่ให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐ ทั้งการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ ทั้งนี้ การร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นมีลักษณะแตกต่างจากการใช้สิทธิทางศาลทั่วไป 2 ประการ ดังนี้⁶⁶

⁶¹ สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, รายงานฉบับสมบูรณ์ สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 7.

⁶² สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ (เชิงอรรถ 1) 125.

⁶³ สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ (เชิงอรรถ 61) 8.

⁶⁴ เฟ็งอ้าง.

⁶⁵ Grundgesetz, Artikel. 93 (1) no. 4a und 4b “(1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet... über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein; über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Artikel 28 durch ein Gesetz, bei Landesgesetzen jedoch nur, soweit nicht Beschwerde beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann”

⁶⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 29) 88.

(1) การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นหลักการเยียวยาที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ การร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นการเยียวยาสิทธิของประชาชนอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ โดยมีความมุ่งหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อเป็นหลักประกันว่าการกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และจะไม่ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งมีกระบวนการเยียวยาของศาลรัฐธรรมนูญมีเงื่อนไขที่แตกต่างไปจากศาลอื่น

(2) หลักการคุ้มครองของศาลรัฐธรรมนูญไม่ถือเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นศาลสูงสุดของศาลอื่น กล่าวคือ ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากระบบการคุ้มครองของศาลทั่วไป แต่การร้องทุกข์ต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกระบวนการที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีความสมบูรณ์นอกเหนือจากการใช้สิทธิทางกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาของศาลอื่น ๆ

2.2.2 ภารกิจของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญในฐานะบทบัญญัติกฎหมายสูงสุดของรัฐซึ่งถูกตราขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนนั้นเป็นสิ่งที่ละเมิดไม่ได้และไม่สมควรถูกละเมิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคุณค่าสำคัญของรัฐธรรมนูญอยู่ที่การรับรองและคุ้มครองสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน ดังนั้น ภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญและถือเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดคือ การเป็นเครื่องมือหลักในการทำให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นจริงขึ้นได้ในทางปฏิบัติ⁶⁷ โดยการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่มีความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการถูกโต้แย้งสิทธิจากการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐที่อาจกระทบสิทธิของบุคคล กระบวนการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความมุ่งหมายในการคุ้มครองบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย และนอกเหนือจากการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญยังมีขอบเขตครอบคลุมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการด้วย และไม่ถือว่าการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์หรือฎีกา แต่เป็นกระบวนการพิเศษที่แยกต่างหากอีกกระบวนการหนึ่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า ภารกิจของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญสามารถจำแนกได้ 2 ภารกิจ คือ ภารกิจการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และภารกิจการคุ้มครองบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2.2.3 ลักษณะสำคัญของการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นการคุ้มครองและเยียวยาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐ โดยมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิที่มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ⁶⁸ กล่าวคือ การให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์เพื่อการฟ้องคดี

⁶⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 5.

⁶⁸ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงอรธ 11) 38-42.

คือการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐทุกประเภท และการหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจของรัฐมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายหลังจากที่ได้ดำเนินตามกระบวนการเยียวยาทางกฎหมายจนเสร็จสิ้นแล้ว โดยกระบวนการในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องเริ่มต้นมาจากผู้ทรงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ ซึ่งบุคคลที่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นจะเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลก็ได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี สิทธิบางประการจะกำหนดให้รับรองและคุ้มครองเฉพาะพลเมืองของชาติเท่านั้น บุคคลผู้มีสัญชาติอื่นอาจไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญบางประเทศ เช่น สเปน กำหนดให้องค์กรของรัฐ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือพนักงานอัยการ มีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญได้⁶⁹

(2) วัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีคือการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐทุกประเภท

วัตถุประสงค์ในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญคือการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรของรัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจในการตรากฎหมาย องค์กรบริหารใช้อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือองค์กรตุลาการ ใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ก็สามารถเป็นวัตถุประสงค์ในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีทั่วไป เช่น การฟ้องคดีปกครอง มีวัตถุประสงค์เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล มีวัตถุประสงค์เป็นการใช้อำนาจทางตุลาการของศาลล่าง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญย่อมหมายถึงความถึงการกระทำขององค์กรของรัฐ รวมถึงการงดเว้นการกระทำขององค์กรของรัฐด้วย

(3) การหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการเยียวยาพิเศษ (Extraordinary Legal Remedy)⁷⁰ ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่แตกต่างจากการใช้สิทธิทางศาลปกติทั่วไป กล่าวคือ เป็นกระบวนการเสริมที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยที่ระบบการร้อง

⁶⁹ Victor Ferreres Comella, *The Constitution of Spain* (Hart Publishing Ltd 2013) 483-485.

⁷⁰ วุฒิชัย จิตदानุ, *กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ของโลก* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2556)

ทุกซ์ทางรัฐธรรมนูญมีข้ออุดรณหรือฎีกาตามกฎหมาย รวมทั้งมีใชกรณที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอื่น ดังนั้น การร้องทุกซ์ทางรัฐธรรมนูญภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงมีลักษณะพิเศษประการสำคัญคือ บุคคลที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามระบบการร้องทุกซ์ทางรัฐธรรมนูญนี้ต้องเป็นการใช้สิทธิที่ได้ผ่านกระบวนการเยียวยาทางกฎหมายจนถึงที่สุดแล้ว ซึ่งหมายความว่า การร้องทุกซ์ทางรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อเมื่อเหตุแห่งการละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้ผ่านกระบวนการยุติธรรมอื่นตามกฎหมายจนเสร็จสิ้นแล้ว และบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเห็นว่าตนยังมิได้รับการแก้ไขเยียวยา บุคคลดังกล่าวจึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตน

2.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่น

การให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการขยายบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ การใช้อำนาจตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงอาจกระทบต่อการใช้อำนาจขององค์กรอื่น ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรตุลาการ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรนิติบัญญัติ⁷¹

การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ ทำให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรนิติบัญญัติ กล่าวคือ การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติย่อมเป็นการใช้อำนาจในฐานะของผู้แทนปวงชนและการตัดสินใจการตรากฎหมายเรื่องใดย่อมเป็นดุลพินิจอิสระขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากหลากหลายมิติทั้งด้านนโยบายของรัฐ ด้านการเมือง หรือประเด็นต่าง ๆ ในสังคม จากนั้นในฐานะผู้แทนปวงชนจึงได้แสดงออกถึงเจตจำนงปรากฏเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร การแสดงออกดังกล่าวจึงเป็นเรื่องการตัดสินใจในทางการเมืองผสมอยู่ด้วย⁷² การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและมีผลให้กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับนั้น อาจทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรนิติบัญญัติซึ่งอ้างความชอบธรรมที่ต่างมุมกัน แต่อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่อาจกระทบต่อดุลพินิจการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น⁷³

⁷¹ สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 256 (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 12.

⁷² บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 32) 43-47.

⁷³ สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ (เชิงอรรถ 71) 14.

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายและมีสถานะเป็นศาลสูงสุดอีกศาลหนึ่ง นอกเหนือจากศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร โดยมีการแบ่งเขตอำนาจการพิจารณาพินัยคดี ตามเกณฑ์กฎหมายที่ใช้ในการระงับข้อพิพาท กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีภารกิจสำคัญในการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการใช้และตีความรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลอื่นมีอำนาจในการใช้และตีความกฎหมายทั่วไป การพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายผ่านกลไกการร้องทางรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวจึงอาจส่งผลต่อ การใช้และการตีความกฎหมายที่ศาลอื่นใช้ในการพิจารณาข้อพิพาทในคดีได้ ดังนั้น เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้มีสภาพบังคับได้จริง จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่การใช้อำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญอาจกระทบต่อการใช้และการตีความกฎหมายของศาลอื่น

นอกจากนี้ ด้วยพัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ถูกยอมรับให้มีสถานะ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับต่อศาลทั้งปวง ซึ่งศาลจำเป็นต้องใช้ในการระงับข้อพิพาท และกฎหมายทั่วไป จะต้องถูกใช้และตีความภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญ ผลจากสองปัจจัยนี้ทำให้รัฐธรรมนูญได้แผ่อิทธิพล ไปยังระบบกฎหมาย ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลอื่นมีอำนาจทับซ้อนกันในบางกรณี แต่ปัจจุบันหลายประเทศ ได้ให้บทบาทศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายอื่น ซึ่งหลายประเทศได้วางตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญในระบบศาลไว้อย่างชัดเจน⁷⁴ กล่าวคือ ในหลายระบบกฎหมายได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้ามาตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอื่น ว่าการใช้และการตีความกฎหมายของศาลอื่นมีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

⁷⁴ สุรศักดิ์ บุญญาบุญกุลกิจ (เชิงอรรถ 61) 14.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในต่างประเทศและประเทศไทย

ในบทที่ 3 ผู้เขียนศึกษามาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในต่างประเทศ โดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ และเป็นประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากศาลทั่วไปเช่นเดียวกับประเทศไทย รวมถึงมีกลไกการให้สิทธิบุคคลในการโต้แย้งว่ามีการกระทำของรัฐละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ หรือเป็นประเทศที่มีระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาจากประเทศเยอรมนี ประเทศออสเตรีย และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะประเทศเยอรมนีที่เป็นต้นแบบของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญให้แก่หลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย บทนี้จึงเป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี และประเทศเกาหลีใต้เปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยจะแบ่งเนื้อหาของแต่ละประเทศออกเป็น 3 หัวข้อ กล่าวคือ (1) ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (2) เงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และ (3) วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

3.1 ประเทศเยอรมนี⁷⁵

ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีหรือศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระหว่างองค์กรในระดับสหพันธ์ หรือระหว่างมลรัฐต่าง ๆ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รักษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนให้อยู่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ และสร้างความมั่นใจว่าอำนาจใดอำนาจหนึ่งจะไม่อาจครอบงำอำนาจอื่นอย่างเบ็ดเสร็จ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงวางหลักการให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการวินิจฉัยขององค์กรนิติบัญญัติกับความชอบตามรัฐธรรมนูญ และควบคุมตรวจสอบกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของบุคคลโดยอำนาจมหาชน ซึ่งอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz - GG) และกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Gesetz über Bundesverfassungsgericht - BVerfGG)

⁷⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 102.

3.1.1 ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verfassungsbeschwerden) เป็นการกำหนดให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดจากการใช้อำนาจมหาชนสามารถร้องทุกข์มาศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ตรวจสอบว่าการใช้อำนาจมหาชนที่เป็นเหตุแห่งการยื่นคำร้องทุกข์นั้น เป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น บุคคลต้องใช้สิทธิทางศาลที่มีเขตอำนาจจนถึงที่สุดก่อน หากศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาแล้ว บุคคลนั้นเห็นว่า ตนยังถูกละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญก็สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz - GG) มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 4a และ 4b และกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Gesetz über Bundesverfassungsgericht – BVerfGG) และมาตรา 13 ข้อ 8a โดยมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 4a และข้อ 4b GG⁷⁶ มีใจความสำคัญว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ หากปรากฏว่าตนถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชน”⁷⁷ ทั้งนี้ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง⁷⁸ นั้น สามารถแบ่งระบบการร้องทุกข์ได้ออกเป็น 2 กรณีคือ การร้องทุกข์โดยปัจเจกบุคคล ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 4a และการร้องทุกข์โดยสถาบัน ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 4b

3.1.2 เงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีประเด็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหลักการหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

⁷⁶ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 93 (1) 4a-4b

⁷⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรรถ 67) 7.

⁷⁸ มาตรา 93

(1) ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ในเรื่องดังต่อไปนี้...

4. ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ระหว่างสหพันธ์กับรัฐ หรือระหว่างรัฐด้วยกัน หรือระหว่างองค์กรภายในของรัฐเท่าที่ในรัฐนั้นไม่อาจใช้สิทธิทางศาลต่อศาลอื่นได้

4a. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่บุคคลกล่าวอ้างว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของตน หรือสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 วรรค 4 มาตรา 33 มาตรา 38 มาตรา 101 มาตรา 103 และมาตรา 104 ถูกละเมิดโดยอำนาจมหาชน

4b. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือสหการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งละเมิดสิทธิในการปกครองตนเองตามมาตรา 28 ในกรณีที่มีกฎหมายที่ละเมิดนั้นเป็นกฎหมายของรัฐ ในกรณีนี้อาจร้องทุกข์ยังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้ หากผู้ร้องทุกข์ไม่สามารถร้องทุกข์ไม่สามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญของรัฐได้

(1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ⁷⁹

ตามกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ มาตรา 90 BVerfGG⁸⁰ กำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนั้น ต้องเป็นบุคคลที่กล่าวอ้างว่ามีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิที่คล้ายสิทธิขั้นพื้นฐานตามมาตรา 20 วรรค 4 มาตรา 33 มาตรา 38 มาตรา 101 มาตรา 103 และมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” หมายถึง สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหมวด 1 (มาตรา 1 ถึงมาตรา 19) ส่วนคำว่า “สิทธิที่คล้ายสิทธิขั้นพื้นฐานตาม” หมายถึง สิทธิที่มีสถานะเหมือนสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ โดยมีลักษณะเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล และกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตราดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ทั้งนี้ มาตรา 92 BVerfGG กำหนดให้บุคคลผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องกล่าวอ้างถึงสิทธิที่ถูกละเมิดว่าตนถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิที่คล้ายสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งอย่างใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดรับรองไว้ และการละเมิดสิทธิดังกล่าวเกิดจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้ บุคคลจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อเมื่อได้มีการใช้สิทธิทางศาลมาแล้วจนถึงที่สุด เว้นแต่กรณีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือหากใช้สิทธิทางศาลจนถึงที่สุดแล้ว บุคคลผู้ยื่นคำร้องจะได้รับความเสียหายจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้โดยไม่ต้องดำเนินการทางศาลจนถึงที่สุดก่อน

(2) ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตามกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ มาตรา 92 BVerfGG กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ 2 ประการ ดังนี้

กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากการใช้อำนาจของรัฐ โดยขอยื่นคำร้องทุกข์เพื่อโต้แย้งการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐ และเป็นกรณีที่ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเยียวยาความเสียหายได้ ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันมีการส่งคำวินิจฉัยหรือวันที่มีการแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ร้องทราบ

กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากกฎหมายหรือการกระทำอื่นของรัฐ โดยขอยื่นคำร้องทุกข์เพื่อโต้แย้งกฎหมายหรือการกระทำอื่นของรัฐ และกรณีดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเยียวยา

⁷⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 29) 148-149.

⁸⁰ มาตรา 90

(1) บุคคลสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อบุคคลนั้นกล่าวอ้างว่ามีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิที่เสมือนสิทธิขั้นพื้นฐานในมาตรา 20 วรรค 4 มาตรา 33 มาตรา 38 มาตรา 101 มาตรา 103 และมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญ

(2) ถ้าการคัดค้านการละเมิดสิทธิดังกล่าวเป็นเรื่องที่อาจใช้สิทธิทางศาลได้ การร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ต่อเมื่อได้มีการใช้สิทธิทางศาลมาแล้วจนถึงที่สุด แต่ในกรณีที่เรื่องนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญโดยทั่วไป หรือหากต้องใช้สิทธิทางศาลจนถึงที่สุด ผู้ร้องทุกข์จะได้รับความเสียหายจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะพิจารณาเรื่องนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการเรื่องนั้นจนถึงที่สุด

ความเสียหายได้ ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่กฎหมายฉบับนั้น มีผลใช้บังคับหรือวันที่มีการกระทำของรัฐเกิดขึ้น

ทั้งนี้ กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากการกระทำที่เป็นการงดเว้นการกระทำ ของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการละเลยไม่ตรากฎหมาย การงดเว้นไม่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือการไม่ตรา กฎหมายนั้นล่วงละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ บุคคลสามารถร้องทุกข์ได้ตลอดเวลา โดยไม่มีกำหนดเวลากำหนด

อย่างไรก็ดี ระยะเวลาการในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเงื่อนไขสำคัญ ของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนเป็นไปตามกลไกอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากปรากฏว่าผู้ร้องไม่สามารถยื่นคำร้องภายใน กำหนดระยะเวลาดังกล่าว และกรณีดังกล่าวเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งอันมิใช่ความผิดของผู้ร้อง ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในระยะเวลา 2 สัปดาห์นับแต่เวลาที่เหตุดังกล่าวได้ผ่านพ้นไปแล้ว

(3) การหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือเป็นกระบวนการเยียวยา ในทางกฎหมายกรณีพิเศษและเป็นการเยียวยาในทางกฎหมายที่ต้องผ่านกระบวนการอื่น ๆ มาจนถึงที่สุดแล้วและถือว่าเป็นการเยียวยาในขั้นสุดท้าย⁸¹ บุคคลจึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ก็ต่อเมื่อตนได้ใช้สิทธิตามกระบวนการเยียวยาความเสียหายตามที่กฎหมายไว้จนถึงที่สุดแล้ว กล่าวคือ กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากการกระทำทางบริหารหรือการกระทำทางตุลาการ บุคคลนั้นจะยื่นคำ ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หรือได้ดำเนินการตาม กระบวนการอุทธรณ์หรือฎีกาโต้แย้งคำพิพากษาของศาลล่างภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วเท่านั้น ส่วน กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากการกระทำทางนิติบัญญัติ บุคคลนั้นต้องแสดงให้เห็นว่ากรณีดังกล่าว ไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเสียหายก่อนฟ้องคดีโดยการฟ้องร้องต่อศาลใดได้ บุคคลนั้นจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญได้ทันที เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีไม่ได้เปิดช่องให้ประชาชนฟ้องร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์โดยตรงว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใช้บังคับไม่ได้⁸² เว้นแต่บทบัญญัติของกฎหมาย จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้ฟ้องคดีต่อศาลได้

3.1.3 วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ⁸³

วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี กำหนดให้การกระทำของรัฐทั้งหลาย ที่เกิดจากใช้อำนาจมหาชนสามารถนำเป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็ นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ กล่าวคือ การกระทำ ที่เป็นการใช้อำนาจในการตรากฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งการพิจารณาพิพากษาคดี

⁸¹ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 29) 150.

⁸² วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรรถ 67) 20.

⁸³ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงอรรถ 11) 69-70.

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีจึงเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎหมาย การกระทำทางปกครอง หรือคำพิพากษาของศาล ตั้งอยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลหรือไม่ ซึ่งจะสามารถแยกพิจารณาวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ 3 กรณี คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้⁸⁴

(1) การกระทำทางนิติบัญญัติ

การกระทำทางนิติบัญญัติตามหน้าที่และอำนาจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การใช้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน วัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย จึงสามารถแบ่งออกได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ การกระทำในการตรากฎหมาย มติของรัฐสภา และการงดเว้นการกระทำทางนิติบัญญัติ ดังนี้

การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่อาจนำไปสู่การถูกโต้แย้งโดยการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้แก่⁸⁵ การใช้อำนาจเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 79 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายของสหพันธ์ กฎหมายของมลรัฐ รวมถึงกฎหมายลำดับรองทั้งหลาย เช่น รัฐกฤษฎีกา หรือข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กฎหมายที่จะถูกถือว่าเป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ จะต้องเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วเท่านั้น⁸⁶ ดังนั้น ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งยังไม่มีสถานะเป็นกฎหมายย่อมไม่อาจใช้เป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ได้ เนื่องจากเพื่อมิให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปก้าวก่ายการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการตรากฎหมายได้อันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน ส่วนกฎหมายที่สิ้นสภาพบังคับไปแล้วนั้นก็อาจใช้เป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้หากปรากฏว่าผลของการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ในขณะที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับมติของรัฐสภาที่สามารถเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึงมติทั้งหลายของรัฐสภา และมติของคณะกรรมการ แต่ไม่รวมถึงมติของคณะกรรมการตรวจสอบตามมาตรา 44 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลจะมีอำนาจพิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่ปรากฏในรายงานการตรวจสอบเท่านั้น

ส่วนการงดเว้นการกระทำทางนิติบัญญัติ นั้น วัตถุแห่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของเยอรมนีได้ขยายวัตถุแห่งการร้องทุกข์ให้รวมไปถึง กล่าวคือ การไม่ดำเนินการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือกฎหมายพื้นฐานได้กำหนดระยะเวลาไว้โดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายให้ต้องดำเนินการ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติละเลยหน้าที่ไม่ดำเนินการ ทั้งนี้ การงดเว้นการกระทำทางนิติบัญญัติ

⁸⁴ เฟิงอ้าง 70-78.

⁸⁵ บรรเจติ สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 29) 162.

⁸⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (เชิงอรรถ 67) 15.

อาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีการงดเว้นโดยแท้ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ตรากฎหมายอันขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง กับกรณีการงดเว้นโดยไม่แท้ คือ การไม่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีความบกพร่องหรือกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ หรือไม่เหมาะสมตามกาลสมัยเนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ถูกต้อง⁸⁷ ซึ่งการงดเว้นการกระทำทางนิติบัญญัติดังกล่าวกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลหรือทำให้บุคคลได้รับความเดือดร้อนเสียหาย บุคคลดังกล่าวก็สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อร้องทุกข์เกี่ยวกับการงดเว้นการกระทำทางนิติบัญญัติได้

(2) การกระทำทางบริหาร

ฝ่ายบริหารมีหน้าที่สำคัญในการบริหารประเทศและบังคับการให้มีการปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น ภายใต้หลักนิติรัฐ ฝ่ายบริหารจึงต้องผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การกระทำทางบริหารที่เป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงครอบคลุมการกระทำทางบริหารทั้งหลายที่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับรัฐบัญญัติ รวมทั้งการกระทำที่เป็นการใช้ตามกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบหมายให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใช้อำนาจแทนรัฐด้วย ดังนั้น การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ย่อมสามารถเป็นวัตถุประสงค์ของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้

(3) การกระทำทางตุลาการ

การกระทำทางตุลาการที่เป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ การใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ซึ่งตามมาตรา 90 วรรค 2 BVerfGG กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่เป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จะต้องเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่สามารถแยกเป็นอิสระจากจากคำพิพากษาหรือคำสั่งในประเด็นหลักแห่งคดีได้ กล่าวคือ ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจะต้องไม่กระทบกระบวนการพิจารณาที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว ดังนั้น การกระทำในทางตุลาการที่สามารถเป็นวัตถุประสงค์ของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ คือ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็ศาลในระดับสหพันธ์หรือระดับรัฐ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 กรณี คือ กรณีแรก คำพิพากษาที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาของศาลที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กรณีที่สอง คำพิพากษาที่เกิดจากกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินคดีเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกรณีที่สาม คำพิพากษาที่ตัวคำพิพากษาเองมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

⁸⁷ Michael Gerhardt, *Probleme des gesetzgeberischen Unterlassens in der rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* (pdf,no publisher 2007).

อย่างไรก็ดี การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญโดยอาศัยคำพิพากษาของศาลเป็นวัตถุประสงค์ มิได้ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์กลายเป็นศาลสูงสุดในองค์กรตุลาการ และการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ก็มีใช้การอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาล อันมีลักษณะเป็นการทบทวนคำพิพากษาของศาลอื่น แต่ศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่เป็นองค์กรสุดท้ายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในลักษณะ “ต้อยอด” จากศาลอื่นเท่านั้น หรือที่เรียกว่า “ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบต้อยอด” เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญจะไม่พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย แต่ตรวจสอบเพียงประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษานั้นเท่านั้น⁸⁸ ทั้งนี้ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอื่นที่ถึงที่สุดแล้วนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดรับรองไว้อย่างแท้จริง รวมทั้งเพื่อศาลอื่นต้องพิจารณาคดีด้วยความระมัดระวังและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3.2 ประเทศออสเตรีย

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย (Verfassungsgerichtshof - VfGH) นั้น มีที่มาจากแนวความคิดของ Hans Kelsen ซึ่งอธิบายว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภาย่อมต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น การที่จะทำให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดบรรลุความมุ่งหมายได้ จำเป็นที่จะต้องตั้งองค์กรตุลาการให้ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา⁸⁹ แนวความคิดของ Kelsen จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศออสเตรียตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรีย ค.ศ. 1920 (BundesVerfassungsgesetz B-VG)⁹⁰ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้⁹¹ (1) การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ (die Normenkontrolle) (2) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (der Grundrechtsschutz) (3) การวินิจฉัยกรณีที่มีอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขัดแย้งกัน (die Kompetenzgerichtsbarkeit) (4) การทำหน้าที่เป็นศาลเลือกตั้ง (die Wahlgerichtsbarkeit) (5) การทำหน้าที่เป็นศาลแห่งรัฐกรณีที่ยกข้อขัดแย้งกันตามรัฐธรรมนูญ ขัดแย้งกันในอำนาจหน้าที่ (die Staatsgerichtsbarkeit) (6) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของสัญญาของรัฐ (die Kontrolle der Staatsverträge auf Verfassungs- und Gesetzmaessigkeit) (7) การวินิจฉัยสิทธิเรียกร้องในทางทรัพย์สินระหว่างสหพันธรัฐกับนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน (eine generelle Kompetenz fuer vermögensrechtlichn Ansprüche Gegen den Bund und andere Gebietskoerperschaften) ทั้งนี้ หลักการพื้นฐานของการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย จะทำหน้าที่วินิจฉัยได้ต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องหรือการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

⁸⁸ วิลยา จิวานพันธ์ (เชิงอรรถ 54) 265.

⁸⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 75) 75.

⁹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 75) 77.

⁹¹ เพิ่งอ้าง 81.

3.2.1 ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรีย

การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional complaint) หรือการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นั้น เป็นระบบการร้องทุกข์แบบเฉพาะ โดยกำหนดขอบเขตให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องมาจากความพยายามในการจัดวางเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่ให้ก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลอื่น เช่น ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจเข้าไปพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ เว้นแต่กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่การพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีตามกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยตรง ไม่มีประเด็นที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน อันเป็นรากฐานสำคัญของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด⁹²

การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรีย ค.ศ. 1920 (BundesVerfassungsgesetz – B-VG) และกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (VerfGG) ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการให้สิทธิปัจเจกบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ 2 กรณี⁹³ กรณีแรก การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย⁹⁴ กรณีที่สอง การทำหน้าที่เป็นศาลปกครองพิเศษ⁹⁵ โดยการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกพิจารณาจากลักษณะของการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ 2 ช่องทาง คือ (1) การตรวจสอบการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติผ่านการตรวจสอบกฎหมายที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรง หรือเรียกว่า “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อกฎหมาย” (2) การตรวจสอบการใช้อำนาจทางตุลาการผ่านการปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยศาล หรือเรียกว่า “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย” ซึ่งมีรายละเอียด⁹⁶ ดังนี้

(1) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อกฎหมาย

การร้องทุกข์ต่อกฎหมาย คือ การให้สิทธิบุคคลโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Normenkontrolle) โดยกำหนดไว้ในมาตรา 139 มาตรา 139a และมาตรา 140 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรีย ซึ่งกำหนดให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ตรวจสอบว่าความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Ordinance) ประกาศยืนยันความชอบธรรม และสัญญาาระหว่างประเทศ รวมทั้งขอให้ตรวจสอบว่าความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติ

⁹² มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงอรรถ 11) 127.

⁹³ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 75) 81.

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรีย มาตรา 139 มาตรา 139a และมาตรา 140.

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรีย มาตรา 144 และมาตรา 144a.

⁹⁶ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงอรรถ 11) 126-128.

(2) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย

การร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย คือ การให้สิทธิบุคคลโต้แย้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยฝ่ายปกครอง โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยในฐานะที่เป็นศาลปกครองพิเศษ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 144 และมาตรา 144a ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรีย ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่เป็นคู่ความฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย และศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัยมีคำวินิจฉัยแล้ว แต่คู่ความยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาจากการที่ตนถูกละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย บุคคลผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลผู้ลี้ภัยได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นรากฐานของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง หรือตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ศาลนำมาปรับใช้บังคับแก่คดีจนเกิดเป็นคำวินิจฉัย กล่าวคือ บุคคลที่ได้รับการละเมิดเสียหายจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลผู้ลี้ภัยได้ ซึ่งหากศาลดังกล่าวพิจารณาคดีและมีคำพิพากษาแล้ว บุคคลผู้ฟ้องคดียังเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของตนยังถูกล่วงละเมิด ก็สามารถเลือกช่องทางการใช้สิทธิทางกฎหมายได้ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก กรณีเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพที่ตนถูกละเมิดได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติลงไป บุคคลนั้นสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ รูปแบบแรก กรณีหากเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพที่ตนถูกละเมิดได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นรากฐานของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองได้⁹⁷

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญของการร้องทุกข์ในกรณีนี้คือ การกล่าวอ้างว่ามีการละเมิดสิทธิซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวอ้างว่าการละเมิดสิทธินั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้รัฐบัญญัติที่ขัดต่อกฎหมาย หรือการประกาศใช้บังคับที่เป็นการขัดต่อกฎหมายของระเบียบภายในฝ่ายปกครอง หรือกรณีของกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือกรณีของสัญญาของรัฐที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งกระบวนการในร้องทุกข์กรณีตามมาตรา 144 และมาตรา 144a ของรัฐธรรมนูญเป็นคดีที่ไม่ได้มีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมความถูกต้องความถูกต้องของคำวินิจฉัยในทางปกครองที่ถูกโต้แย้ง แต่เป็นคดีที่มุ่งตรวจสอบว่ามีปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้ร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่⁹⁸

ทั้งนี้ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญหรือการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรียสามารถแยกพิจารณาได้จากลักษณะของการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ 2 กรณี คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และการตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ดังนั้น การพิจารณาระบบการร้องทุกข์

⁹⁷ Legislationline, 'Administrati Justice in Europe: Report for Austria' (Legislationline) <<http://www.Legislationline.org/document/id/18979>> สืบค้นเมื่อ 27 สิงหาคม 2566.

⁹⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรธ 75) 94.

ทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย จึงต้องแยกพิจารณาเงื่อนไขการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

3.2.2 เงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียอาจแยกพิจารณาเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสองส่วน คือ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อกฎหมาย และการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย โดยมีประเด็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหลักการหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภทตามรูปแบบของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ คือ (1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีกรณีร้องทุกข์ต่อกฎหมาย และ (2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีกรณีร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยของศาลปกครองและศาลผู้ลี้ภัย

(1.1) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อกฎหมาย

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่ได้เปิดโอกาสให้บุคคลใดก็ได้สามารถเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ แต่ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนได้รับผลกระทบจากความคงอยู่ของกฎหมายเท่านั้น โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นประธานแห่งสิทธิตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และสิทธิของผู้ร้องจะต้องได้รับผลกระทบอย่างชัดเจนจากความคงอยู่ของกฎหมายฉบับที่ผู้ร้องหวังจะให้มีการตรวจสอบ โดยผลกระทบอย่างชัดเจนเช่นว่านี้ หมายถึง สิทธิประโยชน์ทั้งหลายของผู้ร้องถูกระงับหรือถูกก่อตั้งโดยกฎหมายที่เป็นวัตถุประสงค์โดยตรง ลำพังผู้ร้องกล่าวว่าผลประโยชน์บางประการของตนอาจสูญเสียไปเพราะการคงอยู่ของกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นไม่ได้เป็นตัวก่อหรือทำลายผลประโยชน์ดังกล่าวโดยตรง ผู้ร้องก็ยังไม่มีความเสียหาย⁹⁹ ดังนั้น ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อร้องทุกข์ต่อกฎหมาย จึงต้องเป็นบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากกฎหมายอันได้แก่ กฎหมายลำดับรอง ประกาศยืนยันความถูกต้องของสนธิสัญญา และรัฐบัญญัติ โดยสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

(1.2) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย

กรณีของการร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยของศาลนั้น ผู้ร้องจะต้องเป็นบุคคลที่สิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนถูกล่วงละเมิดจากคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ทำลงภายใต้บทกฎหมายหรือสนธิสัญญาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับที่สูงกว่า ทั้งนี้ ผู้ร้องจะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย ตลอดจนได้มีคำพิพากษาออกมาแล้วเสียก่อน จึงจะนำเอาเรื่องราวของตนมาอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองจึงต้องเป็นบุคคลที่ได้ใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยฝ่ายปกครองต่อศาลปกครอง

⁹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 29) 139-141.

และศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ส่วนผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัยจะต้องเป็นบุคคลต่างชาติ และต้องเป็นบุคคลที่ได้ใช้สิทธิทางศาลต่อศาลผู้ลี้ภัยแล้ว

(2) ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ระยะเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญทั้งกรณีการร้องทุกข์ต่อกฎหมายและการร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย นั้น มีความแตกต่างกัน ดังนี้

(2.1) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญตีสหพันธ์ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการร้องทุกข์ต่อกฎหมายไว้ ดังนั้น การยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถกระทำตลอดระยะเวลาที่ความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้นยังคงมีอยู่

(2.2) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย

สำหรับการร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญตีสหพันธ์ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 82 กำหนดให้ผู้ร้องยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยศาลปกครองภายในระยะเวลา 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยศาลปกครอง หากคำวินิจฉัยของศาลปกครองไม่ได้แจ้งไปยังผู้ร้องโดยตรง แต่เป็นการแจ้งไปยังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อเมื่อตนได้รู้ถึงคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้น¹⁰⁰ ส่วนการร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัยนั้น รัฐบัญญัติสหพันธ์ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 88a กำหนดให้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองมาใช้กับศาลผู้ลี้ภัย¹⁰¹ ดังนั้น การร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัยจึงต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัย หากคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัยไม่ได้แจ้งไปยังผู้ร้องโดยตรง แต่เป็นการแจ้งไปยังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อเมื่อตนได้รู้ถึงคำวินิจฉัยของศาลผู้ลี้ภัยเช่นกัน

(3) การหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียกำหนดเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเสียหายก่อนการฟ้องคดี โดยกำหนดให้บุคคลที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายก่อนฟ้องคดี ซึ่งการร้องทุกข์แต่ละกรณีจะกำหนดการแก้ไขเยียวยาความเสียหายไว้แตกต่างกัน สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(3.1) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อกฎหมาย

กรณีร้องทุกข์ต่อกฎหมายเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญรัฐบัญญัติสหพันธ์และรัฐบัญญัติมลรัฐ หรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองหรือการประกาศยืนยันความชอบธรรมของสนธิสัญญา นั้น ตามรัฐธรรมนูญตีสหพันธ์ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 57

¹⁰⁰ มาตรา 82 แห่งรัฐธรรมนูญตีสหพันธ์ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1953.

¹⁰¹ มาตรา 88a แห่งรัฐธรรมนูญตีสหพันธ์ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1953.

มาตรา 61b และมาตรา 62 กำหนดให้บุคคลซึ่งจะใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจากบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่สามารถฟ้องคดีเรื่องดังกล่าวต่อศาลปกติ ศาลปกครอง หรือหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาได้

(3.2) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย

กรณีร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองเพื่อขอให้ตรวจสอบคำวินิจฉัยศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย มาตรา 144 กำหนดให้บุคคลซึ่งจะใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ นั้น ผู้ร้องต้องได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเท่าที่จะทำได้จนหมดสิ้นแล้ว กล่าวคือ ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ส่วนกรณีการร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัยเพื่อขอให้ตรวจสอบคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัย มาตรา 144b ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งจะใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลผู้ลี้ภัยก่อนจะนำเรื่องดังกล่าวมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

3.2.3 วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(1) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อกฎหมาย

การร้องทุกข์ต่อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย กำหนดไว้ในมาตรา 139 มาตรา 139a มาตรา 140 โดยมาตรา 139 คือการให้สิทธิร้องทุกข์กรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการใช้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ มาตรา 139a คือการให้สิทธิร้องทุกข์กรณีการประกาศยืนยันความถูกต้องของสนธิสัญญา (Pronouncement on the republication of a law: state treaty) กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนมาตรา 140 คือการให้สิทธิร้องทุกข์กรณีถูกละเมิดหรือเสรีภาพจากการใช้อำนาจรัฐในการตรารัฐบัญญัติของสหพันธ์และรัฐบัญญัติของมลรัฐ ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีร้องทุกข์ต่อกฎหมาย จึงได้แก่ กฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ประกาศยืนยันความถูกต้องของสนธิสัญญา รัฐบัญญัติของสหพันธ์ และรัฐบัญญัติมลรัฐ ที่มีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) กรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย

การร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย กำหนดไว้ในมาตรา 144 โดยกำหนดให้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแก่บุคคลซึ่งฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง โดยเห็นว่ากฎหมายอันเป็นรากฐานของการออกคำสั่งหรือคำวินิจฉัยฝ่ายปกครองนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลปกครอง คือ กฎหมายอันเป็นรากฐานของการออกคำสั่งหรือคำวินิจฉัยฝ่ายปกครอง

สำหรับการร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัย บัญญัติไว้ในมาตรา 88a แห่งรัฐบัญญัติสหพันธ์ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ผู้ลี้ภัยต่างชาติที่จำเป็นต้องขึ้นศาลผู้ลี้ภัยออสเตรเลียสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของตนได้ ซึ่งการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องเป็นการร้องทุกข์ว่ากฎหมายลำดับรอง ประกาศยืนยันความถูกต้องของสนธิสัญญา และรัฐบัญญัติ

อันเป็นรากฐานของคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัย นั้น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายลำดับรอง ประกาศยืนยันความถูกต้องของสนธิสัญญา และรัฐบัญญัติ อันเป็นรากฐานของคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัย จึงถือเป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยศาลผู้ลี้ภัย

3.3 ประเทศเกาหลีใต้

ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ต่อมาได้ขยายอำนาจให้วินิจฉัยข้อพิพาทในอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ การวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี ประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาศาลฎีกา ต่อมารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นำระบบศาลรัฐธรรมนูญมาใช้และกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญด้วย

3.3.1 ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 โดยกำหนดให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง หรือที่เรียกว่า “ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” ซึ่งระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีสามารถแยกพิจารณาตามรัฐบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญได้ 2 รูปแบบ¹⁰² คือ การร้องทุกข์เพื่อเยียวยาสิทธิ ตามมาตรา 68 (1) และการร้องทุกข์เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามมาตรา 68 (2) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การร้องทุกข์เพื่อเยียวยาสิทธิ ตามมาตรา 68 (1)

ตามรัฐบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 (1) กำหนดว่า กรณีที่บุคคลที่อ้างว่าสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเองถูกล่วงละเมิด โดยการใช้อำนาจหรือไม่ใช้อำนาจของรัฐบาล อายื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ หรือที่เรียกว่า “การร้องทุกข์เพื่อเยียวยาสิทธิ”¹⁰³ โดยการร้องทุกข์เพื่อเยียวยาสิทธินั้นมีเงื่อนไขในการรับคำร้องไว้พิจารณาว่า ศาลจะรับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณาได้ต่อเมื่อผู้ร้องหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมายที่แล้ว และการร้องทุกข์ดังกล่าวต้องมีข้อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคำพิพากษาของศาล

(2) การร้องทุกข์เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามมาตรา 68 (2)

ตามรัฐบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 (2) กำหนดว่า กรณีที่บุคคลที่ยื่นคำร้องต่อศาลทั่วไปเพื่อขอให้ศาลทั่วไปนั้นส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

¹⁰² มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงจรด 11) 203-204.

¹⁰³ มาตรา 68 (1) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ

แต่ศาลทั่วไปนั้นยกคำร้อง บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง หรือที่เรียกว่า “การร้องทุกข์เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย”¹⁰⁴ ซึ่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญรูปแบบนี้ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในกรณีคู่ความในคดี ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลยุติธรรมส่งประเด็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา แต่ศาลยุติธรรมยกคำร้อง คู่ความดังกล่าวสามารถนำประเด็นนี้ไปร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้¹⁰⁵

3.3.2 เงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้อาจแยกพิจารณาเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นสองส่วน คือ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อกฎหมาย และการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อคำวินิจฉัยศาลปกครองหรือศาลผู้ลี้ภัย โดยมีประเด็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหลักการหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(1.1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (1)

รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 (1) กำหนดว่า “บุคคลใด ๆ ที่สิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญถูกล่วงละเมิด...” ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งถูกล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ก็สามารถร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ แต่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐนั้นจะมีสิทธิร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐไว้โดยเฉพาะ ส่วนกรณีชาวต่างชาติหรือบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติเกาหลีใต้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความแบบขยายให้สามารถยื่นคำร้องทุกข์ตามมาตรา 68 (1) ได้ แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้จะรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้ใช้ โดยชื่อหมวดว่า “สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในบางเรื่องก็ได้กำหนดรับรองให้ชาวต่างชาติด้วย

ทั้งนี้ บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (1) จะต้องถูกล่วงละเมิดต่อ “สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้” ซึ่งตามรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ 2 รูปแบบ คือ สิทธิที่ได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งตามรัฐธรรมนูญ หมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง และสิทธิที่ไม่ได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งตามรัฐธรรมนูญ

(1.2) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (2)

¹⁰⁴ มาตรา 68 (2) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ

¹⁰⁵ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงอรรด 11) 204.

รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 (2) กำหนดให้คู่ความในคดีของศาลยุติธรรมหรือศาลทหารซึ่งได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลยุติธรรมหรือศาลทหารส่งประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 41 (1)¹⁰⁶ และศาลยุติธรรมหรือศาลทหารมีคำสั่งยกคำร้อง โดยมาตรา 41 (3) กำหนดห้ามอุทธรณ์คำร้องที่เกี่ยวกับร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คู่ความในคดีดังกล่าวมีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ดังนั้นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (2) จึงต้องคู่ความในคดีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลทหารมีคำสั่งยกคำร้อง โดยไม่ส่งประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทั้งนี้ หากคู่ความในคดีได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 68 (2) แล้ว จะยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 (1) ด้วยเหตุผลเดียวกันอีกไม่ได้

(2) ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2.1) ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 68 (1)

การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (1) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการฟ้องคดี และภายใน 1 ปีนับแต่วันที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีหลังจากที่ได้ยื่นคำร้องขอรับการเยียวยาตามกฎหมายอื่นไว้ กรณีนี้จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความวินิจฉัยที่เป็นที่สุดแล้วในเรื่องการร้องขอการเยียวยาทางกฎหมาย¹⁰⁷

(2.2) ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 68 (2)

การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (2) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันหลังจากที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องที่ขอให้ศาลวินิจฉัยความชอบรัฐธรรมนูญของกฎหมาย¹⁰⁸

(3) การหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมาย

¹⁰⁶ มาตรา 41 (1) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ

“ถ้าความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นเงื่อนไขของการพิพากษาคดี ศาลพิจารณาคดีนั้นอยู่ จะต้องยื่นคำร้องให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญ”

¹⁰⁷ มาตรา 69 (1) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ

¹⁰⁸ มาตรา 69 (2) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ

การหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมายของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเกาหลีได้กำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะกรณีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 (1) เท่านั้น โดยเงื่อนไขดังกล่าวเป็นไปตามหลักการช่องทางเสริมของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งบุคคลผู้ร้องทุกข์จะต้องดำเนินการตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ความเดือดร้อนเสียหายของตนได้รับการแก้ไขเยียวยาเสียก่อน กล่าวคือบุคคลผู้ร้องทุกข์ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจก่อน หากบุคคลดังกล่าวดำเนินการตามกฎหมายแล้วแต่ยังถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอยู่ บุคคลนั้นจะสามารถนำคดีมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

3.3.3 วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(1) วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (1)

วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (1) คือ การกระทำและการงดเว้นการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐ ยกเว้นคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม โดยการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐย่อหมายถึงความรวมถึงทุกการกระทำขององค์กรของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางปกครอง กล่าวคือ การร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือคำสั่งทางกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล¹⁰⁹ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอาจแยกพิจารณาได้ 3 กรณี คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ ดังนี้

(1.1) การกระทำทางนิติบัญญัติ

กรณีที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในการตรารัฐบัญญัติหรือละเว้นไม่ตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราขึ้น อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้¹¹⁰ บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้สามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายก่อนแต่อย่างใด¹¹¹ ทั้งนี้ การกระทำที่เป็นการงดเว้นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในกรณีการละเว้นการตรารัฐบัญญัติจะเป็นวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีได้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดมอบหมายไว้อย่างชัดเจน และฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ดำเนินการตรากฎหมายออกมาหรือกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิในทางรัฐธรรมนูญแก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ดำเนินการตามหน้าที่นั้น¹¹²

¹⁰⁹ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงอรรถ 11) 205.

¹¹⁰ The Constitutional Court of Korea, 'Jurisdiction' (Constitutional Court of Korea, 2018) <<http://english.court.go.kr/cckhome/eng/jurisdiction/jurisdiction/constComplaint.do>> สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2566.

¹¹¹ The Constitutional Court of Korea, *Thirty years of the Constitutional Court of Korea* (The Constitutional Court 2018) 156.

¹¹² เพิ่งอ้าง 159.

(1.2) การกระทำทางบริหาร

การกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางบริหารในระบบกฎหมายเกาหลีใต้สามารถแบ่งแยกอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายออกเป็น 2 ระบบ คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ¹¹³ ส่วนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง หรือกฎ หรือการกระทำในทางปกครอง เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกา¹¹⁴ แต่กรณีมีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง กฎ คำสั่ง หรือการกระทำในทางปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยรับคำร้องทุกข้อไว้พิจารณาเช่นกัน เนื่องจากระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง กฎ คำสั่ง หรือการกระทำในทางปกครองของเกาหลีใต้นั้น ศาลยุติธรรมสามารถตรวจสอบได้เฉพาะเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเท่านั้น กล่าวคือ หากยังไม่มี การบังคับใช้กฎหมายลำดับรองหรือกฎ ประชาชนก็จะไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อให้มีการแก้ไขเยียวยา ดังกล่าวได้อีกทั้งหากเป็นกรณีศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาให้กฎหมายลำดับรอง กฎ คำสั่ง หรือการกระทำในทางปกครองไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คำพิพากษาดังกล่าวย่อมมีผลเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยของของศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลผูกพันหน่วยงานและองค์กรของรัฐทุกองค์กร ดังนั้น คำสั่งหรือการใช้อำนาจในทางปกครองสามารถเป็นวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ หากว่าปรากฏว่ากระบวนการยุติธรรมปกติไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้¹¹⁵

นอกจากนี้ ระเบียบภายในฝ่ายปกครอง ก็สามารถเป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้¹¹⁶ แต่สำหรับการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารหรือการกระทำทางรัฐบาลนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้นิยามว่าไม่เป็นวัตถุประสงค์ในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้

(1.3) การกระทำทางตุลาการ

การกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการนั้น ตามมาตรา 68 (1) ได้ยกเว้นไม่ให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลเป็นวัตถุประสงค์ในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางแนวบรรทัดฐาน

¹¹³ Article 107 (1) Korea Constitution “When the constitutionality of a law is at issue in a trial, the court shall request a decision of the Constitutional Court and shall judge according to the decision thereof.”

¹¹⁴ Article 107 (2) “The Supreme Court shall have the power to make a final review of the constitutionality or legality of administrative decrees, regulations or actions, when their constitutionality or legality is a tissue in a trial.”

¹¹⁵ The Constitutional Court of Korea, *The First Ten Years of the Korean Constitutional Court* (The Constitutional Court 2001) 78.

¹¹⁶ เพิ่งอ้าง 157.

เป็นข้อยกเว้นไว้ว่า กรณีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่ล่วงละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล อันเกิดจากการปรับใช้กฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ประกาศแล้วว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

(2) วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (2)

วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (2) เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากกระบวนการร้องขอให้ศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับใช้แก่คดีหรือเกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีนั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 41 โดยคู่ความในคดียื่นคำร้องขอให้ศาลยุติธรรมที่พิจารณาคดีส่งประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะต้องบังคับใช้แก่คดีนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลยุติธรรมปฏิเสธไม่ส่งประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคู่ความที่ยื่นคำร้องจึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 (2) ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 68 (2) จึงต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีเท่านั้น

3.4 ประเทศไทย

การให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือ “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” คือ การให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจมหาชนหรือการกระทำขององค์กรของรัฐมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ และตนหมดหนทางที่จะใช้วิถีทางกฎหมายอื่นในการเยียวยาสิทธิของตนได้¹¹⁷ ซึ่งเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ โดยระบบกฎหมายในประเทศไทยมีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการวางหลักการครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ แต่ในขณะนั้นยังไม่มีกลไกในการใช้สิทธิทางศาลมารองรับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้ก็ยังคงวางหลักการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้เช่นเดิม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดกลไกเพื่อรองรับการใช้สิทธิทางศาลซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 212 โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่การใช้สิทธิดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว กล่าวคือ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพต้องใช้สิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาวินิจฉัยคดีส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

¹¹⁷ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, ‘การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัย และผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน’ (รายงานการวิจัย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2550) 21.

บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ¹¹⁸ หรือได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน¹¹⁹ หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹²⁰ เพื่อขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ศาลที่พิจารณาวินิจฉัยคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลดังกล่าวจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา 212 แล้ว จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์แห่งการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนี้กำหนดว่าต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพเห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น อันถือเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ขณะที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้ ก็ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นบังคับใช้แต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลบังคับใช้ ก็ได้วางหลักการ รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในมาตรา 25 วรรคสาม และกำหนดให้มีกลไกในการใช้สิทธิ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้มาตรา 213 วางหลักว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ คุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ให้กว้างขึ้นโดยครอบคลุมถึง “การกระทำ” ซึ่งจากเดิมที่กำหนดให้เฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เท่านั้นที่สามารถเป็นวัตถุประสงค์ ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ทั้งนี้ การใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าว

3.4.1 ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

การนำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทยเริ่มต้นมาจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 ที่กำหนดให้บุคคลสามารถฟ้องคดีต่อศาล รัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยมาตรา 212 มีเจตนารมณ์เพื่อประกันการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212.

¹¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 231 (1).

¹²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 (2).

ซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ โดยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง¹²¹ ซึ่งการกำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนผู้กระทบบสิทธิเป็นผู้ฟ้องคดีได้เองในกรณี que เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบเฉพาะ มีใช้ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเต็มรูปแบบ (Full Constitution Complaint) กล่าวคือ การจำกัดวัตถุประสงค์ไว้เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยไม่รวมถึงการใช้อำนาจรัฐอื่น เช่น การกระทำทางปกครอง หรือการกระทำทางตุลาการ ทั้งนี้ การจำกัดวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว นั้น ทำให้ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 เป็นจำนวนน้อยมาก

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำข้อบกพร่องจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนมาพัฒนาระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้มากขึ้น โดยมาตรา 213 กำหนดวัตถุประสงค์ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ว่าเป็น “การกระทำ” ซึ่งครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย และมีได้วางหลักการหมดลื่นหนทางเยียวยาตามกฎหมายไว้ โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นเกิดจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะสร้างระบบคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และมุ่งที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุดช่องว่างการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่เป็นทั้งอุปสรรคและเป็นการปิดกั้นการใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยประสงค์ให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ สามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ง่ายขึ้น¹²² ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจากระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบเฉพาะที่จำกัดวัตถุประสงค์แห่งการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไว้เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาเป็นระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเต็มรูปแบบที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงด้วย

3.4.2 เงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และมาตรา 46 ได้กำหนดว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น มีสิทธิยื่นคำร้อง

¹²¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘บันทึกเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550’ ใน *รวมบทสรุปผู้บริหารการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2552) 310.

¹²² บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 353 (19 กรกฎาคม 2560).

ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดี เมื่อพิจารณาจากมาตรา 213 ข้างต้นจะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญสามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประการ ได้แก่ (1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องเป็นบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (2) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และ (3) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้น ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

(1.1) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องเป็นบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีจะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว สำหรับนิติบุคคลที่จะสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิหรือเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีได้นั้น หมายถึง นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งจะสามารถมีสิทธิได้ตามลักษณะของความเป็นนิติบุคคล แต่สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายมหาชน ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองอื่น ๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง จังหวัด องค์การต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาล ตลอดจนวัดในพระพุทธศาสนา โดยหลักทั่วไปย่อมถือว่าไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดี เนื่องจากภารกิจของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนคือการปกป้องคุ้มครองประชาชนของรัฐจากการถูกละเมิดโดยอำนาจรัฐ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือเป็นผู้ทรงอำนาจรัฐ หากให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นผู้ทรงสิทธิในการฟ้องคดีย่อมเท่ากับทำให้ผู้ทรงสิทธิฟ้องคดีกับผู้ใช้อำนาจรัฐเป็นบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งขัดกับภารกิจของรัฐและก่อให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้นหากกรณีที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐในฐานะเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปและถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยอำนาจรัฐ เช่น องค์การทางศาสนา มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งนี้ กรณีชาวต่างชาติสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 213 ฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เห็นว่าชาวต่างชาติไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลในรัฐธรรมนูญได้ถูกกำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังนั้น คงมีเฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว

(1.2) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ

ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะต้องเป็นผู้ถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพโดยตรง ซึ่งหมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่สิทธิและเสรีภาพของตนเองถูกล่วงละเมิด ไม่ใช่เป็นสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นถูกล่วงละเมิด โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐได้กระทำการโดยมีวัตถุประสงค์มุ่งกระทำละเมิดหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคล ทั้งนี้ การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือการละเมิดต่อบุคคล นั้นจะต้องปรากฏว่าการละเมิดนั้นต้องเป็นการละเมิดโดยตรง ไม่ใช่กรณีที่มีเพียงผลร้ายต่อบุคคลในทางข้อเท็จจริง

โดยทางอ้อม บุคคลดังกล่าวจึงจะใช้สิทธิร้องทุกข์ตามมาตรา 213 ได้ นั่น ดังนั้น ผู้ทรงสิทธิร้องทุกข์จะต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากตนเองถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพและเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนเอง มิใช่ร้องทุกข์เนื่องจากบุคคลอื่นถูกระทบกระเทือนสิทธิหรือเสรีภาพ

ทั้งนี้ “การกระทำละเมิด” ตามมาตรา 213 นี้ อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีที่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้วแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่การกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย

(1.3) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้น

การกำหนดหลักเกณฑ์ให้เฉพาะผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกำหนดเพื่อไม่ให้เกิดการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นการยื่นคำร้องโดยบุคคลใดก็ได้ แต่จำกัดให้ยื่นคำร้องได้เฉพาะผู้ที่ได้รับความเสียหายและมีความจำเป็นจะได้รับการแก้ไขเยียวยาจากศาลเท่านั้น ซึ่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย มาตรา 213 ใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่าจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น จึงควรใช้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หมายถึง ขณะยื่นฟ้องคดีผู้ฟ้องคดียังได้รับความเดือดร้อนเสียหายอยู่ ส่วนกรณีอาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หมายถึง กรณีที่ในขณะที่ยื่นคำร้องนั้นผู้ร้องยังไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำ แต่เป็นที่คาดหมายได้อย่างแน่นอนว่าการกระทำของรัฐนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้อง ซึ่งกรณีหลังนี้ ผู้ร้องอาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยความเสียหายดังกล่าวจะต้องเป็นผลที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นซึ่งใช้อำนาจรัฐเท่านั้น

(2) ระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ระยะเวลาที่ผู้ร้องจะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ในมาตรา 46 และมาตรา 48 ซึ่งแยกพิจารณาได้ 2 กรณี

กรณีแรก กรณีที่การกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นได้เกิดขึ้นและการกระทำนั้นได้ยุติไปแล้ว กรณีนี้จะต้องยื่นคำร้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดวันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีที่สอง กรณีที่การกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง กรณีเช่นนี้จะสามารถยื่นคำร้องได้ตราบเท่าที่การกระทำละเมิดนั้นยังดำรงอยู่

(3) การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของไทยนั้นได้กำหนดขั้นตอนพิเศษที่ไม่ปรากฏในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กล่าวคือ การยื่นคำร้องทุกข์นั้นจะต้องยื่นคำร้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสียก่อน โดยแยกออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดว่าบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยตรงจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นซึ่งใช้อำนาจรัฐจะต้องยื่นคำร้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่

กรณีที่สอง ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดว่าหากบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นซึ่งใช้อำนาจรัฐอันเป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายก็ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนเช่นกัน ซึ่งกรณีนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ดังนั้น หากเป็นกรณีดังกล่าวบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อใดก็ได้ตราบเท่าที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นยังคงมีผลใช้บังคับและยังเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องอยู่

ทั้งนี้ การกำหนดให้ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กลับกรองคำร้องที่เหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในตัวเองอยู่แล้วในการดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งตามมาตรา 46 และ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหากไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลผู้ถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อไป

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลา 60 วันดังกล่าว ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิและเสรีภาพจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยการพิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นใช้หลักเกณฑ์เดียวกับที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องใช้ในการพิจารณา

3.4.3 วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดลักษณะของวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะต้องเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐและต้องไม่ใช่กรณีอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดยกเว้นไว้ตามมาตรา 47

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังนั้น จึงมีประเด็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “การกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” โดยมีรายละเอียด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในระบบกฎหมายไทยมีความหมายแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มิได้กำหนดนิยามไว้ให้ชัดเจน การพิจารณาคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีความหมายอย่างไรนั้นต้องอาศัยหลักการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการล่วงละเมิดโดยองค์กรของรัฐ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นี้จึงควรตีความในความหมายอย่างกว้างที่รวมทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรตุลาการ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจองค์การมหาชน และรวมไปถึงองค์กรของรัฐทุกองค์กรที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการหรือองค์กรกลุ่ม และไม่ว่าจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ส่วนคำว่า “หน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” หมายถึงหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ เช่น บุคคลหรือนิติบุคคลเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งรวมไปถึงรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนด้วย¹²³

จึงอาจกล่าวได้ว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 นั้นหมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย ดังนั้น การกระทำซึ่งอาจเป็นวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจแยกพิจารณาตามองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐได้เป็น 3 ประการ คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การกระทำทางนิติบัญญัติ

การกระทำทางนิติบัญญัติ (Legislative Act) หมายถึง การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ ประการแรก การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป โดยวัตถุประสงค์ในการพิจารณาคดีนี้ คือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายที่ตราโดยองค์กรอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศคณะรัฐประหารที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ โดยการตรากฎหมายที่เป็นวัตถุประสงค์นี้ต้องรวมไปถึงการงดเว้นการตรากฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่ผูกพันตามรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการด้วย โดยการงดเว้นการตรากฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ การงดเว้นการตรากฎหมายโดยแท้ หมายถึง การที่องค์กรนิติบัญญัติไม่ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ และการงดเว้นการตรากฎหมายโดยไม่แท้ หมายถึง การที่องค์กรนิติบัญญัติงดเว้นไม่ตรากฎหมาย ไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และประการที่สอง การกระทำอื่น

¹²³ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงอรธ 11) 355-356.

ขององค์กฤษฎีกาที่ไม่ใช่การตรากฎหมาย เช่น การใช้อำนาจตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลที่อาจเป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรงได้

(2) การกระทำทางบริหาร

การกระทำทางบริหาร (Executive Act) หมายถึง การใช้อำนาจรัฐเพื่อกระทำการในทางนโยบายและการใช้บังคับกฎหมาย รวมถึงการวางนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง หรือเรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล” และการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือเรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” โดยการกระทำทางบริหารนี้ย่อมรวมถึงการงดเว้นการใช้อำนาจกระทำการทางบริหารด้วย

(3) การกระทำทางตุลาการ

การกระทำทางตุลาการ (Judicial Act) หมายถึง การพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทหรืออรรถคดีต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละศาลซึ่งมักจะปรากฏในรูปของคำสั่งหรือคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมศาลปกครอง และศาลทหาร โดยการกระทำทางตุลาการดังกล่าวจะรวมถึงการงดเว้นการใช้อำนาจตุลาการด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้จะเป็นวัตถุประสงค์ต่อการศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาประกอบกับข้อยกเว้นดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

3.4.4 ข้อจำกัดของวัตถุประสงค์

ข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีการนำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาใช้ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจรัฐได้ทุกประเภท ทั้งการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ ส่วนระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทยกำหนดข้อจำกัดของการกระทำโดยกำหนดข้อยกเว้นการกระทำที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจพิจารณาได้ไว้ในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เพื่อให้มีการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น โดยข้อยกเว้นการกระทำที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจพิจารณาได้ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังนี้

(1) การกระทำของรัฐบาล

การกระทำของรัฐบาล คือ การใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งโดยหลักแล้วจะเป็นการกระทำที่ไม่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากโดยสภาพของการกระทำทางรัฐบาลจะไม่ได้มีผลแทรกแซงเข้ามาในแดนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง แต่การกระทำนี้จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการตรวจสอบ

ทางการเมือง¹²⁴ ทั้งนี้ การกระทำของรัฐบาลอาจจำแนกได้ 3 ประเภท¹²⁵ ได้แก่ ประเภทแรก การใช้อำนาจของรัฐบาลในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ หรือการแต่งตั้งทูต ประเภทที่สอง การใช้อำนาจของรัฐบาลในทางรัฐสภา เช่น การยุบสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างกฎหมาย หรือการเรียกประชุมสภา และประเภทที่สาม การใช้อำนาจของรัฐสภาต่อรัฐบาล เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไป หรือการตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

(2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

การกำหนดข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญกรณีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วนั้น เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาทด้วยกันหลายประการ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เรื่องเดียวกันที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน มาตรา 47 (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงกำหนดข้อยกเว้นการกระทำใดที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว บุคคลจะต้องร้องหรือใช้สิทธิตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ การกระทำที่จะเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 47 (2) สามารถพิจารณาได้จากคดีที่อยู่เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังนี้

- คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย
- คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ
- คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ
- คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

¹²⁴ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 243.

¹²⁵ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ..., สภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 7/2560 (20 ตุลาคม 2560).

- คดีเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้

- คดีเกี่ยวกับการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

- คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

- คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี

- คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

- คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

- คดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาล

(3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน

กรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และบุคคลจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้ครบถ้วนก่อน หมายถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการยื่นอุทธรณ์หรือการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจด้วย¹²⁶ เนื่องจากกระบวนการทางกฎหมายในระบบกฎหมายไทยมีเจตนารมณ์ในการกำหนดขึ้นเพื่อเยียวยาสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ กระบวนการในการใช้สิทธิทางศาลอื่น ซึ่งหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นบุคคลนั้นจะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลอื่นที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นก่อน เพื่อไม่ให้เขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทับซ้อนกับศาลอื่น ๆ กรณีจึงเป็นที่มาของการกำหนดข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วนนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพใช้สิทธิทางศาลตามที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อเยียวยาสิทธิหรือเสรีภาพของตนก่อน

(4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

การกำหนดข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วนั้น ผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์ของที่ไม่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการพิจารณาการกระทำหรือการพิจารณาคดี

¹²⁶ อัญญา ไชยชนะ, 'พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาปัญหาวัตถุประสงค์' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564) 98.

ของศาลอื่น ๆ โดยถือว่าศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนร่วมกับศาลอื่น ตามมาตรา 25 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อศาลอื่นได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว หรือได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาถึงที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องไม่รับเรื่องไปพิจารณาอีก ทั้งนี้ คำว่า “ในระหว่างการพิจารณาของศาลอื่น” นั้น มีความหมายความครอบคลุมตั้งแต่การฟ้องร้องคดีต่อศาลไปจนถึงขั้นตอนมีคำพิพากษาของศาล¹²⁷

(5) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192

ข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 นั้น เป็นข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ชัดเจนตามมาตรา 192 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งวางหลักว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ” ดังนั้น คำว่า “คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 192” หมายถึง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ข้อยกเว้นตามมาตรา 47 (5) หมายถึงเฉพาะการกระทำที่เป็นการใช้การใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 192 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ การใช้อำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับของความขัดแย้งกันของอำนาจศาล โดยไม่รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด

(6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

ข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว แต่หากบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ กล่าวคือ ศาลทหาร ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี

¹²⁷ บันทึกการประชุม (เชิงอรรถ 125).

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการให้สิทธิบุคคล ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในบทที่ 4 นี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำผลการวิเคราะห์ไปเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป โดยสามารถแยกพิจารณาได้จากประเด็นปัญหา 6 ประการ ดังนี้ ประการแรก ปัญหาวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ประการที่สอง ปัญหาข้อจำกัดวัตถุแห่งคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) ประการที่สาม ปัญหาข้อจำกัดวัตถุแห่งคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) ประการที่สี่ ปัญหาข้อจำกัดวัตถุแห่งคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3) ประการที่ห้า ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติมาตรา 47 (2) และมาตรา 47 (3) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และประการที่หก ปัญหาข้อจำกัดวัตถุแห่งคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4)

4.1 ปัญหาวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 กำหนดรายละเอียดของ “การกระทำ” ที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้กำหนดขอบเขตของ “การกระทำ” ที่เป็นวัตถุแห่งคดีหรือบทนิยามศัพท์ของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากพิจารณาการกระทำของรัฐตามองค์กรหรือลักษณะการใช้อำนาจ ย่อมมีความหมายครอบคลุมการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐทั้งหลาย กล่าวคือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร หรือการกระทำทางตุลาการ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาขอบเขตของการกระทำที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในการพิจารณาคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ 2 ประการ คือ ประการแรก ขอบเขตของ “การกระทำ” ที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

และประการที่สอง ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ประการแรก ขอบเขตของ “การกระทำ” ที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาขอบเขตของการกระทำที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่ต้องเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลอื่น เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลร่วมกับศาลอื่น รวมทั้งระบบกฎหมายไทยกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ครอบคลุมทุกกรณีแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ถึงพ้อง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ¹²⁸ การพิจารณาขอบเขตของการกระทำที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถแยกพิจารณาจากการใช้อำนาจของรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ 3 ประการ คือ (1) การกระทำทางนิติบัญญัติ (2) การกระทำทางบริหาร (3) การกระทำที่ทางตุลาการ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) การกระทำทางนิติบัญญัติ

การกระทำทางนิติบัญญัติ คือ การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติที่เป็นการใช้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชน โดยรวมถึงการยกเลิกและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งวัตถุแห่งคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำทางนิติบัญญัติคือ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งหมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ อันได้แก่ พระราชกำหนดและประกาศคณะรัฐประหารที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ การกระทำทางนิติบัญญัติย่อมหมายความรวมถึงการงดเว้นการตรากฎหมาย โดยที่องค์กรนิติบัญญัติงดเว้นไม่ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับหรือไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน¹²⁹ ซึ่งหากการกระทำทางนิติบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้อยู่เขตอำนาจการพิจารณาของศาลใด การกระทำทางนิติบัญญัติที่เป็นการงดเว้นการใช้อำนาจในการตรากฎหมายหรือการยกเลิกแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย อันกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ก็ควรกำหนดให้เป็นเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี และประเทศเกาหลีใต้ซึ่งกำหนดให้การงดเว้นการกระทำทางนิติบัญญัติกรณีไม่ดำเนินการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สามารถเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

(2) การกระทำทางบริหาร

¹²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194.

¹²⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ’ (ธันวาคม 2556) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 484.

การกระทำทางบริหาร คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วย การกระทำ 2 ประเภท คือ การกระทำของฝ่ายรัฐบาล และการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

การกระทำของฝ่ายรัฐบาล¹³⁰ หรือที่เรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล” เป็นการกระทำทางบริหาร อย่างหนึ่งที่เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองตามกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ โดยมีลักษณะเป็นการกระทำใน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการ การกระทำทางรัฐบาลไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการ แต่หากระบบกฎหมายใดต้องการให้มี การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล ในทางกฎหมายจะต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีใดที่ไม่ได้ บัญญัติไว้ การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลย่อมไม่อาจกระทำได้ในทางกฎหมาย¹³¹ กล่าวคือ ไม่อาจนำการ การกระทำทางรัฐบาลมาฟ้องคดีต่อศาลได้ ประกอบกับเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) วางหลักว่า การกระทำของรัฐบาล เป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณา จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าไม่อาจนำการกระทำทางรัฐบาลมาเป็น วัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

การกระทำของฝ่ายปกครอง คือ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจตาม กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดให้ ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การกระทำทางบริหารที่เป็นการใช้ของฝ่ายปกครองจึงไม่อาจเป็นวัตถุ แห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลอื่น

ทั้งนี้ การกระทำของฝ่ายปกครอง หมายรวมถึงการกระทำขององค์กรอิสระในฐานะฝ่าย ปกครองด้วย กล่าวคือ องค์กรอิสระเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ ตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่นั้น การกระทำขององค์กรอิสระที่ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัตินั้น จึงถือเป็นการ การกระทำทางปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง การกระทำขององค์กรอิสระเป็น การใช้อำนาจทางปกครองจึงไม่อาจเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ดี การกระทำขององค์กรอิสระที่เป็นการใช้อำนาจในการตรวจการใช้อำนาจของหน่วยงาน ของรัฐนั้น ถือเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มิใช่การกระทำการในฐานะ ฝ่ายปกครองและไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลใด ดังนั้น การกระทำขององค์กร อิสระที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ จึงควรถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญผ่านช่องทางตามมาตรา 213

¹³⁰ สุรียา ปานแป้น และอนวัชฌน์ บุญนันท์, *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*(สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 302-303.

¹³¹ เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, *การกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำของรัฐบาล: ข้อถกเถียงทางวิชาการในระบบกฎหมาย มหาชนไทย* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551) 155.

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

(3) การกระทำทางตุลาการ

การกระทำทางตุลาการ คือ การกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทหรืออรรถคดีระหว่างประชาชนด้วยกันเองหรือระหว่างประชาชนกับรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ภายใต้เขตอำนาจของแต่ละศาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลทหาร โดยมีรัฐธรรมนูญได้รับรองความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีไว้ ทั้งนี้ การกระทำทางตุลาการ หมายรวมไปถึงการงดเว้นการใช้อำนาจทางตุลาการด้วยเช่นกัน แต่เนื่องจากระบบการร้องทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยมีเจตนารมณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ร่วมกับศาลอื่นในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีสถานะเป็นศาลสูงเหนือศาลอื่น และไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางตุลาการด้วยตนเอง ระบบการทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของระบบกฎหมายไทยจึงไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยการกระทำทางตุลาการได้ ซึ่งแตกต่างจากระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ซึ่งกำหนดให้การกระทำทางตุลาการสามารถเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะไม่กระทบกับประเด็นแห่งคดีหรือกระบวนการพิจารณาที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว ส่วนประเทศออสเตรเลียและประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้เฉพาะกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีหรือกฎหมายอันเป็นรากฐานของการออกคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ คำว่า “การกระทำ” ย่อมหมายความรวมถึงการงดเว้นการกระทำด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งการงดเว้นการใช้อำนาจของรัฐหรือการงดเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดบางประการอาจกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้

ประการที่สอง ความหมายของคำว่า หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 กำหนดวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ การกระทำที่อาจเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นจึงต้องหมายถึงการกระทำของรัฐเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนี้เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐ อันสอดคล้องกับระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่กำหนดให้เฉพาะการกระทำของรัฐหรือการกระทำที่ใช้อำนาจมหาชนเท่านั้นที่สามารถเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ การพิจารณาความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 จึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการถูกละเมิดโดยองค์กรของรัฐ กล่าวคือ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ควรตีความในความหมายอย่างกว้าง โดยให้หมายความถึงองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรของรัฐทุกองค์กรซึ่งใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ส่วนคำว่า “หน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” ควรตีความให้มีความหมายสอดคล้องกับคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยกำหนดให้หมายความถึงหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ เช่น บุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย

ทั้งนี้ ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) นั้น คณะอนุกรรมการร่างฯ เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2560 โดยกำหนดให้มีบทนิยามศัพท์ของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4 ซึ่งกำหนดว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานอิสระของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” แต่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้ตัดบทนิยามศัพท์ดังกล่าวออก

ประเด็นการกำหนดบทนิยามศัพท์คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์¹³² แสดงความเห็นว่า กรณีความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หากกำหนดความหมายไม่ชัดเจน อาจเกิดปัญหาในการตีความได้ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้แตกต่างกัน การกำหนดนิยามศัพท์ของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต¹³³ แสดงความเห็นว่า ถ้อยคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหลายแห่ง แต่ไม่มีความหมายใดเป็นพิเศษ ซึ่งหากกำหนดบทนิยามศัพท์จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ประกอบกับคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ที่ปรากฏตามมาตราต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เชื่อมโยงกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน

¹³² บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ครั้งที่ 2/2560 (29 กันยายน 2560).

¹³³ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ครั้งที่ 4/2560 (6 ตุลาคม 2560).

และปราบปรามการทุจริต ดังนั้น หากจะมีการกำหนดบทนิยามศัพท์ ควรกำหนดให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย

ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ¹³⁴ แสดงความเห็น ว่า วัตถุประสงค์ในการกำหนดบทนิยามศัพท์ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ของกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน ดังนั้น หากจะกำหนดบทนิยามศัพท์ของคำดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ควรพิจารณาเจตนารมณ์และบริบทของกฎหมายเป็นหลักว่าแต่ละมาตรามีวัตถุประสงค์ให้มีความหมายอย่างไร นอกจากนี้ คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่รวมอยู่ในนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” มีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้หมายความรวมถึง “รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา” ส่วนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใช้ถ้อยคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เท่านั้น

จากข้อพิจารณาข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 คำว่า การกระทำของ “หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” หมายถึง การกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย ทั้งการกระทำทางนิติบัญญัติ กระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ และเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลอื่นด้วย แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะกำหนดข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (1) – (6) ให้ครอบคลุมถึงการกระทำบางประการที่เป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางบริหาร และอำนาจทางตุลาการ จึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 256 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 การวิเคราะห์ปัญหาวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 นี้ จึงนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

4.2 ปัญหาข้อจำกัดวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1)

ข้อยกเว้นเรื่อง การกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) วางหลักว่า “การกระทำของรัฐบาล” เมื่อพิจารณาความหมายของ “การกระทำของรัฐบาล” ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร

¹³⁴ เพิ่งอ้าง.

เจริญธนาวัฒน์ อธิบายว่า¹³⁵ “การกระทำทางรัฐบาล” หมายถึง การกระทำบางอย่างของรัฐซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่สามารถนำไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองก็ตาม เนื่องจากการกระทำทางรัฐบาลมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับการกระทำทางปกครอง ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงไม่อาจถือเป็นเหตุฟ้องร้องรัฐได้ ส่วนศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล อธิบายว่า¹³⁶ “การกระทำทางรัฐบาล” หมายถึง การกระทำบางอย่างของรัฐ ซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองก็ตาม

เมื่อพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจ จะเห็นได้ว่า “รัฐบาล” เป็นองค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจทางบริหาร ซึ่งจะประกอบด้วย “องค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล” ที่ใช้อำนาจบริหารในทางนโยบายเพื่อบริหารประเทศ และ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” ที่ใช้อำนาจบริหารในทางปกครอง ดังนั้น การพิจารณาข้อยกเว้นการกระทำของรัฐบาลซึ่งไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์การพิจารณาการกระทำทางรัฐบาล อันประกอบด้วยข้อพิจารณา 3 ประการ¹³⁷ คือ ประการแรก ข้อพิจารณาด้านองค์กรที่มีการกระทำทางรัฐบาล ประการที่สอง ข้อพิจารณาจากแหล่งที่มาของกฎหมายที่ให้อำนาจ และประการที่สาม ข้อพิจารณาจากลักษณะของอำนาจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ประการแรก ข้อพิจารณาด้านองค์กรที่มีการกระทำทางรัฐบาล ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการกระทำทางรัฐบาล คือ การใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยมีพระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เป็นองค์กรของรัฐในการใช้อำนาจทางบริหาร และภายใต้ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาล นั้น ศาลจำกัดอำนาจการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล เนื่องจากองค์กรตุลาการยอมรับว่าการดำเนินงานทางบริหารซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้นจะไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ

ประการที่สอง ข้อพิจารณาจากแหล่งที่มาของกฎหมายที่ให้อำนาจ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล นั้น ต้องเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเป็นการใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำทางรัฐบาลจึงต้องเป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่หากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่อาศัยอำนาจ

¹³⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, ‘การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ’ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2553) 79.

¹³⁶ ประยูร กาญจนดุล, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ* (ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524) 31.

¹³⁷ สุชาติา เรื่องแสงทองกุล, ‘การกระทำทางรัฐบาล และปัญหาการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2560) 140-142.

ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่าพระราชบัญญัติ ย่อมจะเป็นการใช้อำนาจกระทำการในฐานะองค์ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง

ประการที่สาม ข้อพิจารณาจากลักษณะของอำนาจ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งมีที่มาจากอำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องนำเกณฑ์พิจารณาการกระทำทางรัฐบาลจากลักษณะของอำนาจมาใช้พิจารณาด้วย กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐทางบริหารที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร มีลักษณะเป็นอำนาจดุลพินิจทางบริหาร เมื่อพิจารณาทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลซึ่งเกิดจากการต้องการให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจในทางบริหารได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจตัดสินใจได้ว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด การตัดสินใจเลือกกระทำหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของการดำเนินงานทางบริหาร ดังนั้น สิ่งที่ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลต้องการรักษาไว้ คือ อำนาจดุลพินิจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

จากข้อพิจารณาการกระทำทางรัฐบาลดังกล่าว หากพิจารณาเฉพาะการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายรัฐบาล อันเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองหรือทางนโยบาย หรือที่เรียกว่า “การกระทำของรัฐบาล” นั้น จะสามารถจำแนกได้ออกเป็น 3 ลักษณะ¹³⁸ คือ 1) การใช้อำนาจของรัฐบาลในทางรัฐสภา เช่น การยุบสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างกฎหมาย หรือการเรียกประชุมสภา 2) การใช้อำนาจของรัฐบาลในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การประกาศสงคราม หรือทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ 3) การใช้อำนาจของรัฐบาลต่อรัฐบาล เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางแนวคำวินิจฉัยกรณีการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีตัวอย่าง ดังนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 กรณีขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เป็นการกระทำทางรัฐบาลอันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ” จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานให้การกระทำทางรัฐบาลนั้นไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2566 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งและเป็นสมาชิกพรรคก้าวไกล ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 กล่าวอ้างว่า ในคราวการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2 สมัยสามัญประจำปี ครั้งที่หนึ่ง วันที่ 19 กรกฎาคม 2566 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้ง

¹³⁸ อัญญา ไชยชนะ (เชิงอรธ 126) 92.

เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 ประธานรัฐสภาอาศัยข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 151 ขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยตีความข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 41 ที่ห้ามนำญัตติ ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันกับญัตติที่ตกไปแล้วขึ้นเสนอเพื่อพิจารณาอีกในสมัยประชุมเดียวกัน ที่ประชุมวินิจฉัยตีความว่าการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งภายหลังจากที่รัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบไปแล้วถือเป็นการนำญัตติที่ตกไปมาเสนออีกในสมัยประชุมเดียวกัน ต้องห้ามตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 41 กล่าวคือ ไม่สามารถเสนอชื่อนายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคก้าวไกลแจ้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 เป็นรัฐมนตรีซ้ำอีกในสมัยประชุมนี้ ซึ่งการเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้รัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 272 ประกอบมาตรา 159 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 หมวด 9 กำหนดวิธีการขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะ ไม่มีเหตุผลทางกฎหมายใดที่จะนำข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 41 มาใช้แก่กรณีการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การกระทำของรัฐสภาดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “ผู้มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาต้องเป็นผู้ที่พรรคการเมืองเสนอตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง อันเป็นสิทธิเฉพาะบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก่อตั้งขึ้นเป็นหลักการใหม่ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกเหนือจากสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 3 เมื่อผู้ร้องเรียนไม่ใช่บุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อไว้ว่าจะเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งไม่ได้เป็นบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอชื่อต่อรัฐสภา ผู้ร้องเรียนไม่ใช่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง ไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมีช่องทางในการยื่นคำร้องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้” จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นได้ว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นการใช้อำนาจของรัฐสภาในการวินิจฉัยตีความข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ตามข้อ 151 ของข้อบังคับดังกล่าวก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาต่อรัฐบาล จึงถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลตามนัยมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

จากข้อพิจารณาข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การกระทำของรัฐบาล ตามนัยมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หมายถึง การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารที่กระทำการในฐานะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล และเป็นการใช้อำนาจบริหารในทางนโยบาย โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระทำของรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตุลาการ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจทางบริหารของฝ่ายรัฐบาลโดยแท้ เพื่อให้การดำเนินการทางนโยบายในการบริหารประเทศสามารถดำเนินการต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

มาตรา 47 (1) ใช้ถ้อยคำว่า “การกระทำของรัฐบาล” หรือ Act of Government นั้น ย่อมจะมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล และองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองด้วย จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 47 (1) ให้มีความชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาในการปรับใช้หรือตีความกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นได้

4.3 ปัญหาข้อจำกัดวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)

ข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) วางหลักว่า “รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว” เมื่อพิจารณาเนื้อหาของมาตรา 47 (2) ตามลายลักษณ์อักษรประกอบบทนิยามศัพท์ของกฎหมาย ตามมาตรา 4 กำหนดว่า “ศาล” หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถแยกพิจารณาองค์ประกอบของข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 (2) ได้สองกรณี คือ กรณีแรก ต้องเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีที่สอง ต้องเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ มิใช่เพียงบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลเท่านั้น¹³⁹ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาองค์ประกอบของข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) โดยสามารถแยกพิจารณาองค์ประกอบได้ 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ประการที่สอง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ

ประการแรก รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 47 (2) วางหลักว่า “รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว” ซึ่งมีประเด็นต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “ศาล” ตามมาตรา 47 (2) เมื่อพิจารณาบทนิยามศัพท์มาตรา 4 กำหนดว่า “ศาล” หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี” ประกอบกับในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194 และมาตรา 197.

ของศาลรัฐธรรมนูญ¹⁴⁰ ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แสดงความเห็นที่ “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดบทนิยามศัพท์คำว่า “ศาล” หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ดังนั้น ถ้อยคำในมาตรา 47 จึงควรให้แก้ไขจากเดิม “ศาลรัฐธรรมนูญ” แก้ไขเป็น “ศาล” เจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้คำว่า “ศาล” ตามมาตรา 47 (2) หมายความว่า เฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากมาตรา 4 ได้กำหนดนิยามศัพท์คำว่า “ศาล” ไว้ชัดเจนแล้ว จึงเห็นได้ว่า มาตรา 47 (2) จึงมีขอบเขตเฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วเท่านั้น ดังนั้น องค์ประกอบของข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (2) นั้น ต้องปรากฏว่าเป็นกรณีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ อาจพิจารณาเรื่องอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

อย่างไรก็ดี เจตนารมณ์ของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นระบบแบบคู่ขนาน โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนร่วมกับศาลอื่น มิใช่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีสถานะเหนือศาลอื่นหรือทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของศาลอื่นแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจพิจารณาเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นได้ แม้ว่ามาตรา 47 (2) จะกำหนดข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นได้เช่นกัน

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ

องค์ประกอบข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (2) ประการที่สองคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีเนื้อหาเป็นการกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย มิใช่เพียงแค่ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเท่านั้น¹⁴¹ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194 และมาตรา 197 แต่ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางแนวคำวินิจฉัยกรณีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาล

¹⁴⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ครั้งที่ 13/2560 (16 พฤศจิกายน 2560).

¹⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194 และมาตรา 197.

รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะนั้น หมายความว่ารวมถึงบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลด้วย¹⁴²

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจอธิปไตยและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจรัฐ รวมถึงหลักการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่วนวิธีการบังคับการให้เป็นตามรัฐธรรมนูญย่อมถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลูกหรือกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น การที่มาตรา 47 (2) ใช้ถ้อยคำว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงอาจไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กรณีพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มาตรา 21 กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ (วลพ.) เห็นว่ากฎหมายใดมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ สามารถยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งหากบุคคลได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติครบถ้วนแล้ว ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ หรือกรณีพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29 กำหนดกรณีการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเป็นผลโดยตรงมาจากการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี วุฒิสภาสามารถยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยสามารถแยกพิจารณาจากเหตุผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ 4 กรณี คือ กรณีแรก การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายหรือร่างกฎหมาย กรณีที่สอง การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กรณีที่สาม การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่น และกรณีที่สี่ การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎหรือการกระทำทางปกครอง โดยตัวอย่างคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองและการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครอง

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2561 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองและการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครอง เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นกรณีที่ไมอาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

¹⁴² คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 39/2563, 66/2563, 43/2564, 32/2565, 21/2566.

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2562 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ และตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 ได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2562 “กรณีการโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 39/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ อันเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง โดยกฎหมายกำหนดให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงเป็นกรณีรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2565 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบประกาศกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 จึงต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้พิจารณาพิพากษากรณีจึงเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่น

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบหน่วยงานของรัฐที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ นั้น ผู้ร้องขอที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครองได้ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 66/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครองได้ จึงเป็นกรณี

ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 72/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการสำรวจแนวเขตก่อนออกประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลานขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมอื่นได้อยู่แล้ว จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 28/2564 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหากมีผลกระทบหรือละเมิดต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นได้อยู่แล้ว จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 43/2564 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำที่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพ นั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หากมีผลกระทบหรือละเมิดต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นได้อยู่แล้ว จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2566 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้เกิดความเสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ นั้น มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมอื่นได้ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

กรณีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2565 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 และ

มาตรา 231 (1) แล้ว กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2565 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 และมาตรา 231 (1) กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ประกอบมาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2566 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกรณีประมวลกฎหมายยาเสพติดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิไว้เป็นการเฉพาะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 และมาตรา 231 (1) กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ประกอบมาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 22/2566 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิไว้เป็นการเฉพาะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 และมาตรา 231 (1) กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ประกอบมาตรา 47 (2)”

กรณีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราหรือร่างกฎหมาย

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2561 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกระบวนการตรากฎหมาย ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 ได้กำหนดให้สิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 46/2561 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. อันเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 ได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 39/2562 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 อันเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 148 ได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2)”

จากการพิจารณาองค์ประกอบและแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้ง 4 กรณีตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีช้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (2) นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า¹⁴³ “เรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง เรื่องที่สามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง หรือเรื่องที่สามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นได้” นั้น ถือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) ด้วย จึงเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “ศาล” ตามมาตรา 47 (2) ให้ความหมายรวมถึงศาลอื่น เช่น ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ส่วนคำว่า “รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย” ศาลรัฐธรรมนูญตีความให้ความหมายรวมถึงบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลด้วย เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 194 หรือมาตรา 197¹⁴⁴ มิใช่ให้ความหมายถึงบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเท่านั้น ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยในกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) นั้น อาจมีลักษณะเป็นการตีความกฎหมายไม่ตรงกับกฎหมายลายลักษณ์อักษร และเป็นการปรับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ อันเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 47 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 47 (2) ให้มีความชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาการตีความกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ

4.4 ปัญหาข้อจำกัดวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)

ช้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3) วางหลักว่า “กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน” เมื่อพิจารณามาตรา 47 (3) แล้ว สามารถแยกพิจารณาองค์ประกอบของช้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (3) ได้สองกรณี คือ กรณีแรก ต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ กรณีที่สอง เรื่องที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะนั้น ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น เนื่องจากกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในศาลรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในขอบเขตช้อยกเว้น

¹⁴³ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2562, 20/2562, 66/2562, 1/2563, 30/2563, 66/2563, 23/2564, 43/2564, 57/2564, 11/2565, 32/2565, 21/2566.

¹⁴⁴ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2562, 66/2562.

ตามมาตรา 47 (2) แล้ว ซึ่งจากการพิจารณาองค์ประกอบของมาตรา 47 (3) มีประเด็นต้องศึกษาถ้อยคำว่า “กรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ” นั้น หมายความว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิทางศาลอื่นไว้เป็นการเฉพาะ หรือหมายความรวมถึงกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะด้วย เช่น กรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 และมาตรา 13 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิข้อมูลข่าวสารของราชการจากหน่วยงานของรัฐได้ และหากหน่วยงานของรัฐไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนหรือฝ่าหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นวาทนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร บุคคลนั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ อันเป็นกรณีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (3) เช่นกัน ซึ่งหากบุคคลได้ใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายหรือยังถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพอยู่ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามนัยมาตรา 47 (3) ดังนั้น จึงมีประเด็นต้องศึกษามาตรา 47 (3) เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ” ดังนี้

การพิจารณาความหมายของคำว่า “กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ” ตามมาตรา 47 (3) ว่าหมายความว่าถึงกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิทางศาลอื่นไว้เป็นการเฉพาะ หรือหมายความรวมถึงกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะด้วย นั้น เมื่อพิจารณามาตรา 47 (3) ดังกล่าวต่อไปแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 (3) กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วย กล่าวคือ กรณี “ยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน” ซึ่งหากตีความให้กรณีมาตรา 47 (3) หมายถึง กรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิทางศาลอื่นไว้เป็นการเฉพาะ และบุคคลนั้นได้ดำเนินการใช้สิทธิทางศาลอื่นตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วนแล้ว บุคคลนั้นจะสามารถนำเรื่องดังกล่าวมาใช้สิทธิยื่นคำร้องสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีกครั้ง อันจะหมายถึงกรณีมาตรา 47 (3) กำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาเรื่องที่ผ่านการพิจารณาของศาลอื่นมาแล้ว ซึ่งมีข้อพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลร่วมกับศาลอื่น อีกทั้งยังเป็นกรณีเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 47 (4) ซึ่งห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเงื่อนไขการกำหนดให้สิทธิบุคคลที่ได้ดำเนินการใช้สิทธิทางศาลอื่นตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วนแล้ว มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 (3) ย่อมแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้บุคคลที่ใช้สิทธิตามกระบวนการตามกฎหมายจนถึงที่สุดแล้วสามารถนำเรื่องดังกล่าวมาใช้สิทธิยื่นคำร้องสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีกครั้ง ซึ่งมีความสอดคล้องกับระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบสำคัญของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ แต่การกำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาเรื่องที่ผ่านการพิจารณาของศาลอื่นมาแล้วนั้นอาจกระทบต่อหลักความเป็นอิสระ

ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลอื่น และอาจมีลักษณะเป็นการก้าวก่ายการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นได้ จึงอาจกำหนดขอบเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยนำหลักเกณฑ์ของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบต่อยอดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาใช้ ดังนั้น กรณีเรื่องที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วนตามมาตรา 47 (3) จึงหมายความว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิทางศาลอื่นไว้เป็นการเฉพาะ และหมายความรวมถึงกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะด้วย แต่เนื่องจากตามมาตรา 47 (3) มีความไม่ชัดเจน อันจะนำมาซึ่งปัญหาการตีความและการปรับใช้กฎหมายได้

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า กรณีถ้อยคำว่า “กฎหมาย” ตามมาตรา 47 (3) หมายถึง กฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติหรือหมายความถึงเฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาลำดับชั้นของกฎหมายตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ตาม ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่มีผลใช้บังคับเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่สำหรับคำว่า “กฎหมาย” ตามมาตรา 47 (3) นั้น ต้องตีความให้สอดคล้องกับกฎหมายที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ซึ่งจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ ดังนั้น คำว่า “กฎหมาย” ตามมาตรา 47 (3) จึงหมายความว่า กฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ การที่มาตรา 47 (3) ดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “กฎหมาย” นั้น จะมีความหมายรวมถึงรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย อาจจะมีปัญหาความซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติมาตรา 47 (2) และอาจมีผลต่อสิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือ กรณีเป็นเรื่องที่กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) บุคคลจะไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะต้องห้ามเด็ดขาด แต่หากกรณีเป็นเรื่องที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ และบุคคลได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว ตามมาตรา 47 (3) บุคคลดังกล่าวจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวางแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามมาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 62/2561 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่ง พร้อมเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 64/2561 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาแยกเลิกรัฐวิสาหกิจ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2562 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2562 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2562 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่เรือนจำที่สั่งการให้ผู้ต้องขังทำร้ายร่างกาย เพื่อชดเชยความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะและยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของอธิบดีกรมบังคับคดี เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่แขวงทางหลวงเป็นการกระทำฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤตินโดยมิชอบอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ โดยขอให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ร้อง นั้น ผู้ร้องขอที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤตินโดยมิชอบและกระทำการโดยทุจริต อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ โดยขอให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ร้อง นั้น ผู้ร้องขอที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานประพฤตินโดยมิชอบ และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยขอให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ร้อง นั้น ผู้ร้องขอที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานของรัฐประพฤตินโดยมิชอบ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นเหตุให้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพและได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยขอให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ร้อง นั้น ผู้ร้องขอที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 45/2563 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของอธิบดีกรมบังคับคดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอน

หรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2566 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการปิดกั้นบัญชีเฟซบุ๊กทำให้ไม่อาจทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 (1) เป็นเรื่องที่สามารถยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้โดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3)”

จากการพิจารณาองค์ประกอบและแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามมาตรา 47 (3) นั้น เห็นว่า องค์ประกอบข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญประการหนึ่งคือ เรื่องที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะนั้นต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีการปรับใช้บทบัญญัติมาตรา 47 (3) สำหรับกรณีที่ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นได้ ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ¹⁴⁵ เพียงจำนวน 8 เรื่อง (ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2566) นอกเหนือจากนี้ กรณีที่ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นได้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยคำร้องกรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามมาตรา 47 (3) นั้น อาจมีการปรับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ อันเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 47 (3) ให้มีความชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการตีความกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ

4.5 ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติมาตรา 47 (2) และมาตรา 47 (3) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

เมื่อพิจารณาคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2561 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ พบว่า การปรับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) และมาตรา 47 (3) มีปัญหาความซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยคำร้องกรณีข้อยกเว้นเรื่อง

¹⁴⁵ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 62/2561, 64/2561, 1/2562, 32/256, 15/2563, 17/2563, 24/2563, 25/2563.

การกระทำที่ไม่อยู่อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 (3) จำนวน 12 เรื่อง¹⁴⁶ โดยได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า การกระทำที่ไม่อยู่อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามมาตรา 47 (3) คือ “กรณีกฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กรณีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกรณีบุคคลขอที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง” โดยปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลการวินิจฉัยและปรับใช้กฎหมายตามมาตรา 47 (3) ซ้ำซ้อน และมีลักษณะเช่นเดียวกับเหตุผลของการวินิจฉัยคำร้องกรณีมาตรา 47 (2) กล่าวคือ กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง หรือกรณีเป็นเรื่องที่ผู้ร้องขอที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครองได้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) และเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามมาตรา 47 (3) ดังตัวอย่างคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้

กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2561 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) ส่วนคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2562 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามมาตรา 47 (3)

กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเรื่องที่ผู้ร้องขอที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครองได้

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 66/2563 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) ส่วนคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2563 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามมาตรา 47 (3)

¹⁴⁶ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 62/2561, 64/2561, 1/2562, 8/2564, 32/256, 3/2563, 15/2563, 17/2563, 24/2563, 25/2563, 45/2563, 18/2566.

ดังนั้น จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 47 (2) และมาตรา 47 (3) ให้มีความชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาในการปรับใช้กฎหมาย อันนำไปสู่การวางแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นบรรทัดฐานต่อไป

4.6 ปัญหาข้อจำกัดวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4)

ข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4) วางหลักว่า “เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว” โดยมาตรา 47 (4) มีเจตนารมณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนร่วมกับศาลอื่น รวมทั้งกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีเพื่อไม่ให้ทับซ้อนกับเขตอำนาจของศาลอื่น อันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25¹⁴⁷ ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 10 ศาลและบทนิยามศัพท์คำว่า “ศาล” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่า ถ้อยคำว่า “ศาลอื่น” ตามมาตรา 47 (4) หมายถึง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ดังนั้น หากเป็นกรณีการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพใดอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ นั้น อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น กล่าวคือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร หรือเป็นเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว บุคคลย่อมจะไม่อาจนำการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวมาเป็นวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก เนื่องจากเป็นข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงมีประเด็นต้องศึกษาว่าข้อยกเว้นตามมาตรา 47 (4) นั้น อาจเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือกระทบต่อหลักประกันการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ อย่างไร โดยจะสามารถพิจารณาได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งสามารถจำแนกคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจากประเภทของวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ 2 กรณี

¹⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 25 วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

คือ กรณีแรก บุคคลใช้สิทธิโต้แย้งการกระทำขององค์กรตุลาการ กล่าวคือ การโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล กรณีที่สอง บุคคลใช้สิทธิโต้แย้งการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรอื่น เช่น การกระทำทางปกครองหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยปรากฏตัวอย่างคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

กรณีโต้แย้งการกระทำขององค์กรตุลาการ

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2565 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ศาลแขวงขอนแก่นดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยมีคำพิพากษา คำสั่งไม่อนุญาตให้เลื่อนฟังคำสั่งฎีกา และคำสั่งไม่รับฎีกาเป็นการกระทำละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 194 และเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น ตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 67/2565 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้พิพากษาศาลจังหวัดสงขลามีคำสั่งยกคำร้องขอรีไทร์ฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่โดยมิได้ไต่สวนคำร้อง และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9 ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการรีไทร์ฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นการโต้แย้งดุลพินิจของศาลจังหวัดสงขลาเรื่องการสั่งคำร้องขอรีไทร์ฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9 อันเป็นการใช้อำนาจของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษารอคัด ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 188 วรรคสอง เมื่อคำสั่งและคำพิพากษาดังกล่าวถึงที่สุด กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561”

กรณีโต้แย้งการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรอื่น

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2564 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่กรมบังคับคดียึดทรัพย์และนำตำรวจเข้าจับกุมผู้ร้อง เป็นการกระทำละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องคดีและบังคับคดีแพ่งตามคำพิพากษาของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ กรณีจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561”

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2564 “กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้อำนวยการชลประทานชัยภูมิไม่ดำเนินการตรวจสอบและจ่ายเงินทดแทนเพื่อเวนคืนที่ดินในโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำโปร่งขุนเพชร เป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องนำเรื่องดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนครราชสีมา และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561”

เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อยกเว้นเรื่องการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา

พิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา (47) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก กรณีโต้แย้งการกระทำขององค์กรตุลาการ

องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของบุคคล หรือการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย องค์กรตุลาการจึงเป็นองค์กรที่สร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และขณะเดียวกัน การใช้อำนาจขององค์กรตุลาการก็ต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีอันถือเป็นการใช้อำนาจมหาชนนั้นย่อมมีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการใช้บังคับกฎหมาย การตีความกฎหมาย และการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น ศาลมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ¹⁴⁸ คือ ประการแรก ศาลต้องตรวจสอบว่ากรณีที่เป็นปัญหามาสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้น เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือไม่ ประการที่สอง ศาลต้องไม่ใช้บังคับหรือตีความกฎหมาย ให้เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ดังนั้น การใช้อำนาจทางตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงอาจกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ กล่าวคือ กรณีศาลเห็นว่าปัญหาที่นำมาสู่การพิจารณาคดีของศาลซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ แต่ศาลเองเห็นว่าไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือกรณีที่ศาลเองใช้หรือตีความกฎหมายอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้ องค์กรตุลาการ จึงได้สร้างกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการ โดยกำหนดกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กร คือ ระบบศาลสามชั้น เพื่อให้ศาลสูงได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลล่าง แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าบุคคลจะได้ใช้สิทธิทางศาลจนคดีถึงที่สุดแล้วก็ตาม การใช้บังคับกฎหมาย การตีความกฎหมาย หรือการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลสูงก็อาจกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้เช่นกัน เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4) กำหนดห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องศาลอื่นมีคำสั่งหรือคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว บุคคลซึ่งใช้สิทธิทางศาลจนคดีถึงที่สุดแล้วจึงไม่อาจใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลเยียวยาสิทธิที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางตุลาการได้อีก ทั้งนี้ เพื่อมิให้ศาลรัฐธรรมนูญแทรกแซงหรือก้าวล่วงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลอื่น และเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระของศาล และตุลาการซึ่งได้รับการรับรองคุ้มครองไว้ในมาตรา 188 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับกรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ในเรื่องศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว จำนวน ๒ เรื่อง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2563 ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 กรณีผู้ร้องเป็นชายต่างชาติ ซึ่งมีบิดาสัญชาติดัตช์ และมารดาสัญชาติไทย ผู้ร้องเป็นลูกจ้าง

¹⁴⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 19) XXXI.

ในสถานบริการแห่งหนึ่งในจังหวัดภูเก็ต ต่อมาผู้ร้องเดินทางออกนอกประเทศไทย ภายหลังจากกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งที่ 115/2546 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2546 ไม่อนุญาตให้ผู้ร้องเข้ามาในราชอาณาจักรไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น เนื่องจากผู้ร้องเข้าลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ร้องจึงได้ยื่นหนังสือต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อขออนุญาตให้ผู้ร้องเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำบัตรประชาชนและขอสัญชาติไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีหนังสือแจ้งว่าไม่อนุญาตให้ผู้ร้องเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เนื่องจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 115/2546 และคำสั่งรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดกระบี่ เรื่อง ขอสัญชาติไทย และศาลจังหวัดกระบี่มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ.673/2561 ว่า ผู้ร้องขอที่จะไปดำเนินการ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก่อน จึงพิพากษาให้ยกคำร้อง ต่อมาผู้ร้องอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค 8 และศาลอุทธรณ์ภาค 8 มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 2776/2561 พิพากษายืน ทั้งนี้ ระหว่างการใช้สิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ผู้ร้องมีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 115/2546 และอนุญาตให้ผู้ร้องกลับเข้ามาในราชอาณาจักร รวมทั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีหนังสือแจ้งผลรายงานการดำเนินการว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้บันทึกข้อมูลลงในระบบสารสนเทศว่าผู้ร้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 2752/2562 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2562 ยกเลิกการไม่อนุญาตให้ผู้ร้องเข้ามาในราชอาณาจักร และได้รับสัญชาติไทย พร้อมทั้งจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนและหนังสือเดินทางไทยแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไปว่า แม้ข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังว่าผู้ร้องได้รับการเยียวยา ความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีบุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีสิทธิ ความเป็นพลเมืองไทยได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของรัฐ และเป็นเหตุที่มีความเกี่ยวเนื่องกับ สถานภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่ไม่อาจถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรหรือไม่อาจถูกห้ามมิให้เข้ามา ในราชอาณาจักรได้ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ มีผลให้การพิจารณาคดีนี้ต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ตามมาตรา 51 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ศาลรัฐธรรมนูญจึงพิจารณาคดีนี้ต่อไปในประเด็นเกี่ยวกับการเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า “พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดอ้างว่า เป็นคนมีสัญชาติไทย ถ้าไม่ปรากฏหลักฐานอันเพียงพอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเชื่อถือได้ว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นคนต่างด้าวจนกว่าผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติไทย” และวรรคสอง กำหนดว่า “การพิสูจน์ตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่...” ส่วนระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการขอพิสูจน์สัญชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 3 และข้อ 4 กำหนดให้ผู้ขอพิสูจน์สัญชาติไทยต้องยื่นคำขอ พร้อมนำหลักฐานยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบคำขอพิสูจน์สัญชาติ (ต.ม. 10) ซึ่งระบุให้ผู้ขอพิสูจน์ สัญชาติไทยต้องยื่นคำขอด้วยตนเอง จึงทำให้การขอพิสูจน์สัญชาติไทยดำเนินการได้เฉพาะกรณีที่ผู้ขอพิสูจน์ สัญชาติไทยสามารถเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรได้เท่านั้น แม้ระเบียบดังกล่าวจะไม่มีเนื้อหาที่เป็นการตัดสิทธิ

ของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขอพิสูจน์สัญชาติไทยก็ตาม แต่ในกรณีที่คุณคนถูกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรมีผลให้คุณคนนั้นไม่สามารถเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขอพิสูจน์สัญชาติไทยตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ได้ การที่ไม่ได้กำหนด ยกเว้นกรณีที่คุณคนไม่สามารถเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขอพิสูจน์สัญชาติไทยของตนเองได้ ดังเช่นกรณีข้อเท็จจริงตามคำร้องในคดีนี้ ทำให้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ของคุณคน ดังกล่าวอาจถูกระงับได้ จึงวินิจฉัยว่า การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้ ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง” ซึ่งกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง นั้น เป็นการวินิจฉัยเพื่อเป็นหลักการปฏิบัติราชการในภายหน้าเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลต่อไป อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคุณคนให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยกรณีดังกล่าวนี้มีใช้การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายซึ่งอยู่ในการอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแต่อย่างใด

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564 ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) โดยการร้องเรียนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 กรณีข้อพิพาทสัญญาสัมปทานระบบขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร ระหว่างกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ร้องเรียน) กับบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวบริษัทฯ ได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ 119/2547 และคณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ร้องเรียนคืนเงินค่าตอบแทนให้แก่บริษัทฯ เป็นเงินจำนวน 2,850,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย คินหนังสือค้ำประกันและคืนเงินค่าธรรมเนียม พร้อมดอกเบี้ย และให้ใช้เงินค่าก่อสร้างโครงการเป็นเงิน 9,000,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ต่อมาผู้ร้องเรียนฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ บริษัทฯ ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ.410 – 412/2557 คดีหมายเลขแดงที่ อ.221 – 223/2562 วินิจฉัยว่า ข้อพิพาทนี้เสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการภายในกำหนดระยะเวลาโดยชอบแล้ว ผู้ร้องเรียนจึงกล่าวอ้างว่า ตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกบังคับตามคำสั่งชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 ขัดต่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 แต่มิได้ปฏิบัติตามมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง จึงเป็นการออกระเบียบโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 197 วรรคสี่ จากคำวินิจฉัยดังกล่าว การที่รัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ถือเป็นกรณีข้อกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุด

ใช้ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงขอที่จะขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ ตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อันถือเป็นคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 212 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด นั้นเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต่อไป อันสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น

จากกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2563 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว จึงอาจกล่าวได้ ศาลรัฐธรรมนูญวางแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว เฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลอื่น อันสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง กรณีโต้แย้งการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรอื่น

โดยหลักการใช้สิทธิทางศาลหรือการยกข้อต่อสู้คดีในศาลนั้นต้องใช้สิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีรัฐธรรมนูญ¹⁴⁹ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง¹⁵⁰ ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่น¹⁵¹ ส่วนศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์ตุลาการที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล และควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิทางศาลเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจหรือกระทำขององค์กรใดจึงต้องใช้สิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจศาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4) กำหนดห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องที่ศาลอื่นมีคำสั่งหรือคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนั้น

¹⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194.

¹⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197.

¹⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 199.

บทบัญญัติดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ หรือกระทบต่อหลักประกันการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ หากกรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลอื่นแต่ศาลอื่นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น จะส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่ผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ หรือหากกรณีบุคคลได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลอื่นแล้วแต่ยังถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอยู่หรือไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ นั้น จะกระทบต่อหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประกอบกับเมื่อพิจารณามาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่เป็นเงื่อนไข กล่าวคือ หากเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะบุคคลต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วนก่อน จึงตีความได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไปได้ แต่หากบุคคลได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ และศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว บุคคลดังกล่าวก็ย่อมไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก เนื่องจากเป็นเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จากข้อพิจารณาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 47 (4) เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบับดังกล่าว

จากข้อพิจารณาดังกล่าว กรณีบุคคลไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโต้แย้งการกระทำขององค์กรตุลาการหรือโต้แย้งการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรอื่น เนื่องจากเป็นเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 นั้น เห็นว่าได้ ตามมาตรา 47 (4) กระทบต่อสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ และได้ใช้สิทธิทางศาลอื่นจนคดีถึงที่สุดแล้วแต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีหรือยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อให้กลไกในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย กำหนดกลไกในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมาย และการปรับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ ปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ประกอบกับข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญตามกฎหมายบางประการนั้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถนำเรื่องการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน มาฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดี ในการให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งกำหนดให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยอำนาจมหาชน นั้น สามารถจำแนกเป็น “ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบต่อยอด” ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องที่ยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อเมื่อบุคคลได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอื่นจนถึงที่สุดแล้ว ตามหลักการหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมาย และ “ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบคู่ขนาน” ที่กำหนดให้ศาลอื่น เช่น ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ แต่จะกำหนดขอบเขตเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ เพื่อมิให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจการพิจารณาที่ทับซ้อนกับศาลอื่น

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ตามกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี คือ การกระทำของรัฐทั้งหลายที่เกิดจากใช้อำนาจมหาชน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ โดยระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ถือเป็นกระบวนการเยียวยาในทางกฎหมายกรณีพิเศษ โดยบุคคลผู้ร้องทุกข์ต้องหมดสิ้นหนทางเยียวยาตามกฎหมายหรือใช้สิทธิตามกระบวนการเยียวยาความเสียหายตามที่กฎหมายไว้จนถึงที่สุดแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ การกระทำทางตุลาการที่เป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีได้นั้น คือ คำพิพากษาที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาของศาลที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คำพิพากษาที่เกิดจากกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินใจเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และคำพิพากษาที่ตัวคำพิพากษาเองมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่กระทบกระบวนการพิจารณาที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้ว

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลีย คือ การให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยกำหนดขอบเขตให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อร้องทุกข์กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพ อันเป็นการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสอบการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการเฉพาะประเด็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับใช้หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นรากฐานของการออกคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ ทั้งนี้ การให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลียได้กำหนดหลักการหมดสิ้นหนทางเยียวยา

ทางกฎหมาย โดยบุคคลที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายก่อน และต้องได้ใช้สิทธิตามกระบวนการเยียวยาหรือฟ้องคดีต่อศาลอื่นจนจนถึงที่สุดแล้ว

ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลี คือ การให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ เฉพาะการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้เท่านั้น โดยรวมถึงการงดเว้นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางปกครองกรณีการละเว้นไม่ตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย

สำหรับระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของระบบกฎหมายไทย คือ การกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจรัฐมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยมีการนำระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบสำคัญของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ และกำหนดให้เป็นระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบคู่ขนาน กล่าวคือ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนร่วมกับศาลอื่น ๆ เพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลอื่นเท่านั้น ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นระบบแบบต่อยอดที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ได้ผ่านการพิจารณาจากศาลอื่นมาแล้ว ทั้งนี้ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลอื่นนั้น มีความจำเป็นต้องศึกษาขอบเขตการกระทำซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจน และป้องกันปัญหาการตีความหรือการปรับใช้กฎหมาย อันจะกระทบต่อบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาขอบเขตการกระทำที่เป็นวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 กำหนดรายละเอียดของ “การกระทำ” ที่เป็นวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้กำหนดบทนิยามศัพท์ของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” ไว้อย่างชัดเจน การตีความขอบเขตการกระทำที่เป็นวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลซึ่งถูกละเมิดจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจรัฐ อันเป็นไปตามหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดโดยมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วางหลักการรับรองว่าการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จะมีได้ขอบเขตการกระทำที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ก็ตาม แต่การกระทำที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายถึงการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐทั้งหลาย กล่าวคือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ ทั้งนี้ ภายใต้ขอบเขตข้อจำกัดการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 (1) – (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

กรณีข้อจำกัดวัตถุแห่งคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) ซึ่งวางหลักว่า “การกระทำทางรัฐบาล” เนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้นสามารถกระทำการได้ในฐานะ “องค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล” และ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” แต่เมื่อพิจารณาความหมายและลักษณะของการกระทำทางรัฐบาล รวมถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางบริหารโดยองค์กรตุลาการ จะเห็นได้ว่า การกระทำของรัฐบาลตามนัยมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หมายถึง การกระทำขององค์กรรัฐฝ่ายบริหารที่กระทำการในฐานะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) ใช้ถ้อยคำว่า “การกระทำของรัฐบาล” หรือ Act of Government จึงมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล และการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองด้วย จึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 47 (1) ให้มีความชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาในการปรับใช้หรือตีความกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยแก้ไขถ้อยคำว่า “การกระทำของรัฐบาล” เป็นคำว่า “การกระทำทางรัฐบาล”

กรณีข้อจำกัดวัตถุแห่งคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) ซึ่งวางหลักว่า “รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว” เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “ศาล” ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “ศาล” ให้หมายความรวมถึงศาลอื่นนอกเหนือจากศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งกำหนดบทนิยามศัพท์คำว่า “ศาล” ให้หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญ อันนำมาซึ่งปัญหาการปรับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 47 (2) ให้มีความชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการตีความกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแก้ไขถ้อยคำว่า “รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” เป็นคำว่า “กฎหมาย” เพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วด้วย และไม่ให้ความซ้ำซ้อนกับมาตรา 47 (3)

นอกจากนี้ ข้อจำกัดวัตถุแห่งคดีตามมาตรา 47 (2) นั้น มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์เด็ดขาด เนื่องจากหากกรณีเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ใช้สิทธิตามกระบวนการทางกฎหมายจนถึงที่สุดแล้ว บุคคลดังกล่าวจะไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้อง

ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก ข้อจำกัดวัตถุแห่งคดีตามมาตรา 47 (2) จึงอาจมีลักษณะเป็นจำกัดการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญประการสำคัญ กล่าวคือ กรณี บุคคลได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยไม่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (1) บุคคลดังกล่าวจะไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก หรือกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางแนวคำวินิจฉัย¹⁵² ว่าเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) อันจะเห็นได้ว่าแม้กรณีนี้จะเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเห็นควรเพิ่มเติมมาตรา 47 (2) โดยขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาเรื่องที่บุคคลผู้ร้องได้ใช้สิทธิตามกระบวนการทางกฎหมายจนถึงที่สุดแล้ว และยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ทั้งนี้ เฉพาะกรณีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีข้อจำกัดวัตถุแห่งคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (3) ซึ่งวางหลักว่า “กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน” เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ากรณีบุคคลชอบที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่น กรณีบุคคลชอบที่จะใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง หรือกรณีขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง นั้น ถือเป็นทั้งกรณีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา 47 (2) และกรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามมาตรา 47 (3) อันเป็นการวินิจฉัยด้วยเหตุผลที่ซ้ำซ้อนกัน อันจะนำมาซึ่งปัญหาการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องแก่กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประกอบกับกรณีบุคคลสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอื่นที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเพื่อเยียวยาสิทธิของตนได้เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง อยู่ในขอบเขตความหมายของกรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ตามมาตรา 47 (3) จึงมีความ

¹⁵² คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2561.

จำเป็นต้องบัญญัติข้อจำกัดวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแยกออกจากกันให้ชัดเจนระหว่างเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและมีกฎหมายกำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ กับเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลอื่นและมีกฎหมายกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และป้องกันปัญหาการปรับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามกรณีกฎหมายกำหนดรวมทั้งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจพิจารณาทับซ้อนกับเขตอำนาจของศาลอื่น

กรณีข้อจำกัดวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (4) ซึ่งวางหลักว่า “เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นหรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว” เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งได้ใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลอื่นจนคดีถึงที่สุดแล้ว แต่ศาลอื่นยังไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีด้วยเหตุไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลหรือด้วยเหตุอื่นใด หรือบุคคลซึ่งได้ใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลอื่นจนคดีถึงที่สุดแล้วแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา 47 (4) อันจะส่งผลกระทบต่อหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 47 (4) โดยขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาเรื่องที่บุคคลผู้ร้องได้ใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลอื่นจนคดีถึงที่สุดแล้ว ให้ครอบคลุมถึงกรณีบุคคลซึ่งยังไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีจากศาลอื่น หรือยังไม่ได้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรที่คุ้มครองหลักประกันความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของระบบกฎหมายไทย เพื่อนำไปสู่ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบต่อยอดดังเช่นระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วได้นั้น จะต้องคำนึงถึงการทับซ้อนกับเขตอำนาจของศาลอื่น รวมทั้งจะต้องอยู่ภายใต้กรอบหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นศาลสูงหรือก้าวล่วงอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น

5.2 ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) (2) (3) และ (4) ดังนี้

มาตรา 47

“(1) การกระทำทางรัฐบาล

(2) กฎหมายได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เว้นแต่คดีเกี่ยวกับความชอบรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งได้ใช้สิทธิตามกระบวนการจนถึงที่สุดแล้ว และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำวินิจฉัย

(3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในใช้สิทธิทางศาลอื่นหรือการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน

(4) “เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่เป็นคดีที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และยังไม่ได้รับการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี หรือยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย”

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2537).
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).
- _____, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).
- _____, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).
- _____, ‘การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์รัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ’ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2553).
- จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ, ‘การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาของศาล’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ‘หลักนิติธรรม’ ใน *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541).
- _____, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (สำนักพิมพ์จักรวรรดิพิมพ์ 2540).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, *องค์กรออิสระ: ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).
- ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘ใครควรเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ข้อโต้แย้งทางวิชาการระหว่างคาร์ล ชมิตต์ และฮันส์ เคล เช่น’ (มิถุนายน 2556) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ <<http://digi.library.tu.ac.th/journal/0022/42-2-JUNE-2556.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2566.
- ธีระ สุธีวรารังกูร, ‘ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับฉบับก่อน ๆ’ (มกราคม - เมษายน 2542) 1 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=884&cat=1&typ=1&file=Journal_1.pdf> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2566.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560’ ใน *รัฐธรรมนูญ 60: 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562).
- _____, ‘การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา 28 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว’ (รายงานการวิจัย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2551).
- _____, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2544).
- _____, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).
- _____, ‘ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ ใน *พีกส์รัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า 2561).

บรรณานุกรม (ต่อ)

บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์’ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (องค์การค่าของคุรุสภา 2544).

_____, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2552).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538).

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน (สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ 2535).

ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2523).

_____, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524).

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ‘อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2563).

วุฒิชัย จิตตานุ, กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ของโลก (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2556).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัย และผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน’ (รายงานการวิจัยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2550).

_____, การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน: วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553).

_____, ‘ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับศาลรัฐธรรมนูญ’ ใน รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541).

_____, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557).

_____, ‘ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ’ (ธันวาคม 2556) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครอง ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง หมวดที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ชุดวิชาการที่ 1 (สำนักพิมพ์ธนาเพลส 2548).

_____, “นิติรัฐ”: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2540).

_____, สิทธิมนุษยชนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2560).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2538).
- _____, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2543).
- _____, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง* (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2540).
- วัลยา จิวานพันธ์, ‘การใช้สิทธิของประชาชนในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตุลาการ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546).
- วิชญู เครื่องงาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2530).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, *การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2551).
- สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ 2535).
- สุชาติา เรืองแสงทองกุล, ‘การกระทำทางรัฐบาล และปัญหาการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2560).
- สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, ‘ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ ใน *ที่ระลึก 60 ปี พี่ใหญ่ ใจหาญ* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561).
- _____, *รายงานฉบับสมบูรณ์ สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562).
- _____, *สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 256* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562).
- สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘บันทึกเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550’ ใน *รวมบทสรุปผู้บริหารการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2552).
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, *การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2548).
- หยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ 2526).
- _____, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง 2535).

บรรณานุกรม (ต่อ)

อัชชา ไชยชนะ, ‘พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

- ในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาปัญหาวัตถุประสงค์ (วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2564).
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, *การกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำของรัฐบาล: ข้อถกเถียงทางวิชาการในระบบ
กฎหมายมหาชนไทย* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551).
- Ernst Hellbling, *Die geschichtliche Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich*
(The Joanna Briggs Institute 1951).
- Klaus Schlaich, *Das Bundesverfassungsgericht* (Muenchen 1991).
- Lech Garlicki, 'Constitutional courts versus supreme courts' (January 2007) 1 International
Journal of Constitutional Law < <https://academic.oup.com/icon/article/5/1/44/722508>>
สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2566.
- Lee Jinsung, 'Constitutional Complaint System, the Korea Experience and Comparative
Studies' in *Global Constitutionalism and Multi-Layered Protection of Human
Rights* (pdf, Constitutional Court of Korea 2016).
- Legislationline, 'Administrati Justice in Europe: Report for Austria' (Legislationline)
<<http://www.Legislationline.org/document/id/18979>> สืบค้นเมื่อ 27 สิงหาคม 2566.
- Maartje de Visser, *Constitution review in Europe: a comparative analysis* (Hart Publishing
2014).
- Michael Gerhardt, *Probleme des gesetzgeberischen Unterlassens in der echtsprechung
des Bundesverfassungsgerichts* (pdf,no publisher 2007).
- Rudolf Machacek, *Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und vor dem Verwaltungsgerichtdhof*
(Manz'Sche Verlags- U. Universitatsbuchhandlung 2004).
- The Constitutional Court of Korea, 'Jurisdiction' (Constitutional Court of Korea, 2018)
<<http://english.ccourt.go.kr/cckhome/eng/jurisdiction/jurisdiction/constComplaint.do>>
สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2566.
- _____, *Thirty years of the Constitutional Court of Korea* (The Constitutional Court 2018).
- _____, *The First Ten Years of the Korean Constitutional Court* (The Constitutional Court
2001).

บรรณานุกรม (ต่อ)

Tom Ginsburg, 'Rule by Law or Rule of Law? The Constitutional Court of Korea' in *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases* (Cambridge University Press 2003).

Victor Ferreres Comella, *The Constitution of Spain* (Hart Publishing Ltd 2013).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล สติตพร เรืองจันทร์

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2559 - เนติบัณฑิต เนติบัณฑิตยสภา ในพระบรมราชูปถัมภ์
พ.ศ. 2556 - ปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ประสบการณ์ทำงาน

- พ.ศ. 2566 - นิติกรชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน