

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213¹

ณัฐวุฒิ พ็อครวงศ์²

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานว่าด้วยการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ แนวคิดว่าด้วยการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐธรรมนูญ แนวคิดว่าด้วยการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ทั้งการให้สิทธิบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหลักเกณฑ์วิธีการในการให้สิทธิบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสเปน ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่าเป็นกลไกให้ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามาคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้กำหนดบทบัญญัติมาตรา 213 เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญขึ้น

¹ บทบัญญัตินี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการคุมสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นฉบับที่มีการเขียนคุ้มครองสิทธิประชาชน แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่วางระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นระบบตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ 1949 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนเพียงว่าเป็นกลไกให้ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามาคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และ มาตรา 48 จากบทบัญญัติทั้งสองส่วนจะทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ทำให้หลักเกณฑ์หลายประการมีความชัดเจนขึ้น แต่ก็ได้ปรากฏประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิดังกล่าว สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดการกระทำที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้จำกัดวัตถุแห่งคดีให้มีเฉพาะการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า มาตรา 47 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องตามมาตรา 213 กลับทำให้ขอบเขตเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ถูกจำกัดสิทธิในการยื่นคำร้องในหลายกรณี โดยเมื่อพิจารณาขอบเขตของการกระทำที่เป็นวัตถุแห่งคดีตามมาตรา 213 จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ คือ การกระทำนั้นต้องไม่เป็นการกระทำที่ห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) (4) (5) (6) และการกระทำนั้นต้องไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลใด ด้วยเหตุนี้ การกระทำที่ไม่เข้าลักษณะต้องห้ามนี้และยังอาจเป็นวัตถุแห่งคดีได้จะเหลืออยู่ 3 กรณีด้วยกัน คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางปกครองและการกระทำที่ใช้อำนาจ

โดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับก่อนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญยังมีเงื่อนไขให้บุคคลจะต้องดำเนินการเพื่อยุติข้อพิพาทของตนในช่องทางอื่นก่อนจนหมดสิ้นหนทางแล้ว ซึ่งหมายรวมถึงการใช้สิทธิทางศาลด้วย แม้ผู้ร้องจะเห็นว่าการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนไม่อยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลใด แต่ในบางกรณีอาจยังไม่มี ความชัดเจนทำให้การยื่นฟ้องต่อศาลที่เกี่ยวข้องให้เป็นผู้พิจารณาเสียก่อนจึงเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการ รวมทั้งการใช้สิทธิทางศาลย่อมเป็นสิทธิของบุคคลที่จะใช้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนอยู่แล้ว นอกจากนี้ มาตรา 47 (4) ยังได้กำหนดห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว การยื่นคำฟ้องต่อศาลอื่นในกรณีดังกล่าวจึงอาจมีสถานะเป็นการตัดสิทธิการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไปด้วย จึงมีประเด็นว่าหากบุคคลเห็นว่าตนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพและได้ยื่นฟ้องต่อศาลอื่น แต่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะเหตุว่าเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ ซึ่งทำให้การกระทำนั้นยังไม่ผ่านการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการแต่อย่างใด จะสามารถนำคำสั่งดังกล่าวมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามกลไกมาตรา 213 และศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถรับคำร้องนั้นไว้พิจารณาได้หรือไม่ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การใช้สิทธิทางศาลอื่นเป็นสิทธิตามกระบวนการทางกฎหมายของบุคคล เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตน และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็ได้บังคับให้ต้องกระทำการเช่นนั้นก่อนด้วย หากตีความว่าเรื่องที่ศาลอื่นมีคำสั่งหรือคำพิพากษาแล้วเป็นกรณีต้องห้ามทุกกรณี จะทำให้กลไกมาตรา 213 ไม่มีช่องทางให้ใช้บังคับ ประกอบกับเมื่อศึกษาเงื่อนไขตามมาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จะพบว่า มีเจตนารมณ์ในการกำหนดการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่ให้เข้าไปตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอื่น แต่หากศาลอื่นมีคำสั่งไม่รับฟ้อง เพราะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลนั้น และผู้ฟ้องคดียังได้รับความเสียหายจากการกระทำที่เป็นปัญหานั้นอยู่ ความเดือดร้อนของบุคคลจึงยังไม่ได้รับการวินิจฉัยโดยองค์กรตุลาการ การที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบในกรณีนี้จึงไม่ได้มีลักษณะที่ไปกระทบต่ออำนาจของศาลอื่น การกระทำที่บุคคลได้ฟ้องเป็นคดีต่อศาลอื่นเพื่อยุติข้อพิพาทของตน หากศาลอื่นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะ ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลนั้น จึงไม่ควรเป็นกรณีต้องห้ามในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการรับคำร้องนั้นไว้พิจารณาตรวจสอบต่อไป

2. การกำหนดให้บุคคลที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเสนอคำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 ที่กำหนดให้บุคคลต้องเสนอเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน จึงเป็น

เงื่อนไขบังคับให้ผู้จะใช้สิทธิต้องดำเนินการก่อนหน้านั้นและเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาคำร้องของผู้ร้องว่าควรจะเสนอต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ การกำหนดเงื่อนไขนี้มีขึ้นเพื่อให้เกิดการกลั่นกรองคดีก่อนเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และไม่ได้กำหนดเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ในการเชี่ยวชาญสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก่อนมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในกรณีนี้แต่อย่างใด ทำให้คำร้องที่เข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญมีเฉพาะเรื่องที่มีสาระควรได้รับการวินิจฉัยและมีจำนวนไม่มาก แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีดุลพินิจในการพิจารณาคำร้องของผู้ร้องว่าจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยคำร้องของผู้ร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นว่าควรยื่นต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะแปลได้ว่าเป็นคำร้องที่น่าจะมีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย แต่ขณะเดียวกันหากผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นไม่เสนอคำร้อง หรือไม่เสนอคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ร้องก็ยังมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อไป กล่าวได้ว่า ไม่ว่าความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นอย่างไร คำร้องของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพก็จะถูกเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และศาลรัฐธรรมนูญก็จะต้องพิจารณาคำร้องดังกล่าวอยู่เช่นเดิม การกำหนดให้บุคคลต้องเสนอคำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน จึงไม่อาจเป็นการกลั่นกรองเรื่องที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้ง ยังเป็นการกำหนดขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น และจากลักษณะมาตรา 213 ที่มีความแตกต่างกับกลไกอื่น ๆ ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกรณีที่บุคคลจะไม่ถูกบังคับให้ต้องผ่านคนกลางในการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น การกำหนดให้บุคคลต้องเสนอคำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และสภาพของกลไกการให้สิทธิบุคคลที่สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย

3. การกำหนดระยะเวลาให้บุคคลที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปการกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องเป็นไปเพื่อเป็นกรอบเวลาในการใช้สิทธิทางศาลของบุคคล อันมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีที่พยานหลักฐานอาจสูญหายไปตามกาลเวลาจนยากแก่การให้ความเป็นธรรม หรือผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของผู้เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ความว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (11) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่และให้นำความในมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วย

โดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 48 วรรคสอง”

แสดงให้เห็นว่า การยื่นคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องยื่นคำร้องในคดีละเมิด สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องไว้เช่นกัน คือ ภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องในกรณี ที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ สิทธิในการยื่นคำร้องจะมีอยู่ตราบเท่าที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ยังคงมีอยู่ แม้ว่าประเด็นของข้อยกเวดังกล่าว จะมีข้อดีในการทำให้นุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพและการ ละเมิดนั้นยังดำรงคงอยู่สามารถขอความคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ถูกจำกัดระยะเวลาก็ตาม แต่ใน ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาการกระทำที่ใช้อำนาจอรัฐที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายหรือเป็นการปรับใช้กฎหมายที่ เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นกับบุคคล การดำรงคงอยู่ของการกระทำนั้นจะมีอยู่จนกว่าจะมีการยกเลิกเพิกถอน หรือสิ้นกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับไป ส่งผลให้การกำหนดข้อยกเวดังกล่าวจะมีผลเป็นการทำให้การ กระทำในอดีตที่เกิดขึ้นมานานแล้วและยังมีสภาพบังคับทางกฎหมายอยู่สามารถถูกยกขึ้นมาเพื่อใช้กลไกนี้ได้และ ยังทำให้นุคคลอาจจะเลยในการใช้สิทธิของตนในระยะเวลาที่พอควรโดยยอมส่งผลต่อปริมาณคดีที่มากขึ้น ปัญหา การพิสูจน์พยานหลักฐาน และความมั่นคงแน่นอนด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาพบว่า มี ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การกำหนดการกระทำที่เป็นวัตถุแห่งคดีในการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาปัญหาขอบเขตของการกระทำที่อาจนำมายื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 พบว่า แม้ว่าจะมีการนิยามความหมายของการกระทำที่กว้าง แต่ด้วยข้อกำหนดต้องห้ามหลายประการทำให้ การกระทำที่อาจเป็นวัตถุแห่งคดีเหลือเพียงการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำที่ใช้อำนาจโดยตรงตาม รัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยเฉพาะกรณีการปรับใช้มาตรา 47 (4) แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แม้ว่าเรื่องที่ศาลอื่นมี คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วจะเป็นกรณีต้องห้ามในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่กรณีที่เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้อง เพราะไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลนั้น และ ไม่ปรากฏว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลใดอีกแล้ว เรื่องนั้นไม่ควรถูกตีความว่าเป็นการ

กระทำได้ห้ามตามมาตรา ๑๑ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวจะยังไม่ได้ถูกพิจารณาในเนื้อหาโดยศาลใด การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้เป็นการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นแต่อย่างใด

จึงเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างชัดเจนว่าขอบเขตของการกระทำที่เป็นวัตถุแห่งคดีมีเฉพาะการกระทำที่ใช้อำนาจรัฐที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลใดเท่านั้น และปรับถ้อยคำในมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งควรมีเนื้อความดังนี้

“มาตรา 47 การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมิใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ...

(4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของ ~~ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา~~ ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ กรณีที่เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับฟ้องเนื่องจากไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลนั้น...”

2. การกำหนดให้บุคคลที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเสนอคำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน

การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 213 จะถูกบังคับให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนเสมอ ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับกระบวนการอื่น ๆ ที่ผู้ร้องได้ดำเนินการมาก่อนแล้ว จึงทำให้เป็นภาระกับผู้ที่ต้องการใช้สิทธิ โดยกระบวนการดังกล่าวยังไม่เป็นประโยชน์ในการถ่วงดุลการคุ้มครองคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และผลสำคัญที่เกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว คือ สิทธิของบุคคลที่จะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเหลือกรณีเดียว กล่าวคือ เฉพาะกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องของผู้ร้องไป ยังศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น การกำหนดให้บุคคลต้องเสนอคำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนจึงกลายเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การใช้สิทธิตามมาตรา 213 นี้เกิดขึ้นได้ยากมากและเป็นการสร้างขั้นตอนวิธีการที่ไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับสภาพการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

จึงเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรปรับถ้อยคำในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพื่อให้บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องมีการยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน ซึ่งควรมีเนื้อความดังนี้

// // “มาตรา 46 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีเหตุเพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรานี้ (17) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน/สิทธิก่อนศาลรัฐธรรมนูญภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว...

และให้นำความในมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาล ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา 48 วรรคสอง”

3. การกำหนดระยะเวลาให้บุคคลที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาปัญหากำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยมีการกำหนด ข้อยกเว้นเกี่ยวกับระยะเวลาการใช้สิทธิยื่นคำร้องที่บัญญัติว่า “การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่” เป็นการกำหนดระยะเวลาที่ยาวจนเกินไป เนื่องจากโดยสภาพของการกระทำของรัฐจะมีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีการยกเลิกเพิกถอนหรือสิ้นระยะเวลา ตามที่กำหนด การกำหนดดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดปัญหาความมั่นคงและปัญหาการพิสูจน์หลักฐาน และทำให้เกิดการปล่อยปะละเลยการใช้สิทธิของตน ดังนั้น จึงควรยกเลิกหลักเกณฑ์ในส่วนดังกล่าว

จึงเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรปรับถ้อยคำในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งควรมีเนื้อความดังนี้

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมี สิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (11) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้อง ... ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว ~~เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่~~”

เอกสารอ้างอิง

- มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563.
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์. รายงานการวิจัย เรื่อง การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน : วิเคราะห์ เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดย ประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2553.
- สุรศักดิ์ บุญญานุภณกิจ. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการ ส่งเสริมงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.