

**มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
ในการวินิจฉัยถึงการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560¹**

จิตติมา แซ่ม้อย²

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยถึงการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ถึงบทบัญญัติกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและหาแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยถึงการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยถึงการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการยื่นคำร้องที่หลายขั้นตอนและมีข้อจำกัดอย่างมาก มีการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น อันเป็นการมุ่งที่จะสร้างเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ มากกว่าการมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาในมาตรการมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยถึงการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 46 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยถึงการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดย มีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (11) ได้โดยจะต้องยื่นผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน แม้ความในมาตรา 48 จะกำหนดให้บุคคลผู้ถูกละเมิดสามารถยื่นคำร้องได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องหรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ ไม่ว่าความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นอย่างไรคำร้องของบุคคลที่กล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพก็จะถูกเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องพิจารณาคำร้องนั้นอยู่เช่นเดิม ฉะนั้น เจื่อนใจดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นการกั้นกรองเรื่องที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการรับคำร้องไว้พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญศาลอาจแต่งตั้งคณะตุลาการ ไม่น้อยกว่าสามคนเพื่อทำหน้าที่พิจารณากั้นกรองคำร้องว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ กระบวนการดังกล่าวย่อมมีประสิทธิภาพในการกั้นกรองคำร้องได้ดีกว่าอยู่แล้ว การยกเลิกเจื่อนใจบังคับให้ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการกั้นกรองคดีแต่อย่างใด ทั้งนี้ เจื่อนใจดังกล่าวเป็นการกำหนดขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเมื่อพิจารณาถึงหลักการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายของเยอรมันนั้นเป็นการให้สิทธิบุคคลผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญและสามารถริเริ่มคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้การที่ผู้ร้องไม่ยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ประกอบกับระยะเวลาในการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ยังคงไม่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขมาตรานี้เพื่อให้บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องมีการยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนและแก้ไขระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลด้วย

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับกรณีต้องห้ามในการยื่นคำร้องตามมาตรา 47 (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจตรวจสอบ “การกระทำของรัฐบาล” ได้ เป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ตามมาตรา 46 วรรคสาม ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าของประกาศคำสั่งและการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่ ทั้งนี้ จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้รับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ

กฎหมายของประกาศคำสั่งและการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งการกระทำที่เป็นการปฏิบัติตามประกาศคำสั่งหรือการกระทำนั้นก็รับรองให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วย ฉะนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองไว้ก็ตาม แต่หากเนื้อหาของคำสั่งหรือการกระทำมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ จึงควรตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดและวางบรรทัดฐานว่า การกระทำของรัฐบาลใดที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ด้วยเหตุนี้ จึงควรแก้ไขมาตรา 47 (1) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวนี้ได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 48 วรรคหนึ่ง เป็นการตัดการใช้บังคับของมาตรา 47 (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ร้องที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็น แต่ตามมาตรา 47 (2) เป็นบทกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำการกระทำของรัฐที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหาเป็นข้อห้ามเด็ดขาดมิให้นำการกระทำที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กรณีดังกล่าวจึงเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สามารถนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไปปรับใช้ได้กับทั้งสองมาตรา ทำให้มีปัญหาในทางเนื้อหาที่ขัดแย้งกันเอง ฉะนั้น จึงต้องยึดหลักการใช้กฎหมายที่ว่า บทกฎหมายเฉพาะย่อมดัดบทกฎหมายทั่วไป การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามมาตรา 48 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงเป็นข้อยกเว้นไม่นำมาตรา 47 (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาใช้บังคับในกรณีนี้ ด้วยเหตุนี้ จึงควรแก้ไขมาตรา 47 (2) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวนี้ได้

จากการค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยถึงการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 46 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เห็นควรให้มีการแก้ไข มาตรา 46 จากเดิมเป็นข้อความดังต่อไปนี้

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 (11) ได้ โดยให้ยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพแล้วแต่กรณี

ถ้าการไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะเหตุใดเหตุหนึ่งอันมิใช่ความผิดของผู้ร้อง ให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลพร้อมเหตุผลแห่งการที่ไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่หลังจากที่เหตุแห่งการไม่ยื่นดังกล่าวนี้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ผู้ร้องต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร”

2. ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกรณีต้องห้ามในการยื่นคำร้องตามมาตรา 47 (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 47 (1) การกระทำของรัฐบาล โดยให้แก้ไขเป็น (1) “การกระทำของรัฐบาล เว้นแต่ เป็นกรณีที่การกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยตรงตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้” จึงจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวนี้ได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา 48 วรรคหนึ่ง เป็นการตัดการใช้บังคับของมาตรา 47 (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เห็นควรให้มีการแก้ไขดังต่อไปนี้ “(2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เว้นแต่ เป็นกรณีตามมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาหรือไม่”

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย,

พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

ฐาตุร ศิริยุทวิวัฒนา. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบ

ประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

บรรเจิด สิงคะเนติ.ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.พิมพ์ครั้งที่ 2.กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

ปัญญา อุดชาชน.ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในโลกสมัยใหม่, กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.

มานิตย์ จุมปา.หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ.พิมพ์ครั้งที่ 4.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

นิติธรรม, 2561

สุรศักดิ์ บุญญานุภักดิ์.รายงานฉบับสมบูรณ์ สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. เสนอต่อ

คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.