

ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 : ศึกษาเชิง
พัฒนาการทางกฎหมายในการนำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย

Problems Related to the Object in Cases Exercising the Right to
Petition the Constitutional Court in Accordance with Section 213
of the Constitution of the Kingdom of Thailand, b.e. 2560 (2017): a Study
of Legal Developments for Applying Constitutional Complaints in Thailand

อัชชา ไชยชนะ¹

Atchana Chaichana¹

Received: Jul 3, 2021 Revised: Oct 8, 2021 Accepted: Feb 3, 2022

¹ นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กรุงเทพฯ 10900

¹ Graduate student in the Master of Laws Program in Public Law., Faculty of Law, Thammasat
University, Bangkok, 10900, Thailand.

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโต้แย้งว่า “การกระทำ” ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจรัฐละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตน โดยไม่ได้จำกัดวัตถุแห่งคดีให้มีแต่เฉพาะการโต้แย้งเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เท่านั้น ซึ่งสามารถทำให้ช่องทางในการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมีโอกาสเกิดขึ้นได้จริง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 213 กลับพบว่ายังมีการจำกัดขอบเขตวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ในหลายกรณี ทำให้มีข้อน่าพิจารณาว่าบทบัญญัติมาตรา 213 อาจไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ และจะสามารถคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญจากการใช้อำนาจมหาชนต่างๆ ของรัฐได้เพียงใด บทความวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้เห็นถึงพัฒนาการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตามมาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ว่ามีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิอย่างไร

คำสำคัญ: การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ, มาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, วัตถุแห่งคดี

ABSTRACT

Section 213 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) stipulates the right given to individuals to petition the Constitutional Court to counter “the act(s)” incurred from state authority exercise of power violating their rights and liberties, regardless of requirements or limits made on the object of the case. By specifying only the conflict or objection to the constitution, this differs from stipulations in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) and the

Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007). And thenceforth it provides certainty of enforcement and facilitation of rights and liberties incurred under the constitution. In addition, considerations on the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court, B.E. 2561 (2018), in terms of requirements and procedures designed as a follow up to Section 213 of the Constitution, reveal many limits and challenge to the scope of the object of cases exercising the right to petition the Constitutional Court, in accordance with Section 213. It should be considered whether this is in conflict with, or violating, the constitutional complaint system. In a similar way, stipulations in the Constitutions of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) and B.E. 2550 (2007) should be evaluated, to see how to protect and ensure individual rights and liberties under the Constitution in terms of the exercise of State public power. This article studies legal developments in Thailand related to the object in cases exercising the right to petition the Constitutional Court, focusing on section 213 of the Constitutions of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) that section 213 currently in force has requirements and procedures how to exercise the right.

Keywords: constitutional complaint, Section 213 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), object of the case

บทนำ

สิทธิทางรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีต่ออำนาจมหาชนแห่งรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพต่างๆ เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น โดยถือว่าปัจเจกบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิและองค์การของรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพแด่สิทธิเหล่านั้นโดยไม่กระทำการใดอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนปัจเจกบุคคลเองก็สามารถกล่าวอ้างสิทธิดังกล่าวใช้ยื่นต่อรัฐและบังคับให้รัฐดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามสิทธินั้นได้เช่นกัน เมื่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐ ทำให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองคุณค่าดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในการป้องกันมิให้เอกชนด้วยกันกระทำการล่วงละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญของบุคคลอื่น หรือการที่รัฐเองก็มีหน้าที่ต้องป้องกันมิให้องค์กรต่างๆ ของรัฐไปละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญของปัจเจกบุคคลด้วย [1] ดังนั้น ในการปฏิบัติการกิจของรัฐองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจึงต้องตระหนักและคำนึงถึงคุณค่าที่ปรากฏอยู่ในกฎเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิทางรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐกับราษฎร มิใช่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎร ผู้มีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงเฉพาะผู้ใช้อำนาจรัฐเท่านั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎรส่วนใหญ่จึงหาได้มีผลผูกพันราษฎรโดยตรงในการใช้สิทธิและเสรีภาพที่สัมพันธ์กับผู้อื่นด้วยไม่ [2]

เมื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐมุ่งคุ้มครองเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ส่วนกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการให้สิทธิแก่บุคคลยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือเรียกว่า “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” (Constitutional complaint) นั้น ถือเป็นกลไกที่จะช่วยให้บรรดาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลบังคับได้จริง แต่ที่ผ่านมาระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่เคยมีบทบัญญัติหรือกลไกที่ถือว่าเป็นไปตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด กระทั่งเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ซึ่งบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโต้แย้งว่า “การกระทำ” อันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตน โดยมีได้จำกัดแต่เฉพาะการกระทำทางนิติบัญญัติ ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ซึ่งนับเป็นพัฒนาการทางกฎหมายที่สำคัญของประเทศไทยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการยื่นคำร้องตามมาตรา 213 แล้วปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่จำกัดขอบเขตเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ไว้หลายประการ ซึ่งมีผลทำให้วัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 อาจไม่สามารถครอบคลุมถึงการกระทำทั้งหลายซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา และทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวซึ่งกำหนดให้การกระทำของรัฐต่างๆ สามารถถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นไม่อาจมีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญก็ยังคงไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มรูปแบบ

กรณีจึงมีประเด็นศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ซึ่งมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยนำลักษณะของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาปรับใช้เป็นครั้งแรก ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแนวความคิดและพัฒนาการของระบบกฎหมายอย่างไร โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่พบว่ามี การแก้ไข เพื่อให้การกระทำของรัฐทั้งหลายสามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยเป็น การศึกษาในเชิงพัฒนาการของกฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นั่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 213 ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

วัตถุประสงค์

บทความวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจะใช้สิทธิในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะอธิบายให้เห็นถึงแนวความคิดและพัฒนาการทางกฎหมาย รวมถึงพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บุคคลจะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าว เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของต่างประเทศ

ว่ามีแนวความคิดหรือหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำมาพิจารณาเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากบทบัญญัติดังกล่าว โดยมุ่งหวังให้การใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชน ผู้ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ในประเทศไทย สามารถมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพสูงสุด

ระเบียบวิธีการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลปกครอง หนังสือ วารสาร บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยและสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต แล้วทำการประมวลข้อมูลและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical method)

ผลการวิจัย

ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

1. ความหมายและลักษณะสำคัญของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional complaint) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการคุ้มครองสิทธิทางรัฐธรรมนูญซึ่งผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะที่สิทธิทางรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการปกป้องแดนแห่งเสรีภาพของประชาชนมิให้รัฐเข้ามาก้าวล่วงได้ อันมีลักษณะเป็นสิทธิป้องกัน (status negativus) [3] หรืออาจกล่าวได้ว่า การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล โดยมุ่งไปที่การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในเชิงอัตวิสัย และหากพิจารณาในมุมมองของปัจเจกชน กลไกนี้จะเป็นการเยียวยาทางกฎหมายแบบพิเศษที่เปิดโอกาสให้บุคคลสามารถโต้แย้งได้ว่ารัฐกระทำการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของตน ซึ่งการเยียวยาทางกฎหมายรูปแบบอื่นไม่เป็นผล โดยขอบเขตของการตรวจสอบนั้นจะมีลักษณะค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ บุคคลสามารถโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำใดๆ ที่เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของตนได้ [4]

การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมีลักษณะสำคัญ นั่นคือ เป็นกระบวนการที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตย

อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ที่ไปละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญยังถือเป็นกระบวนการที่แยกออกจาก การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมหรือแบบนามธรรม กล่าวคือ กลไกการตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นกลไกที่ระบกกฏหมายส่วนใหญ่กำหนดไว้เพื่อประกันความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญ ส่วนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกระบวนการพิเศษในการเยียวยาสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็น การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ สามารถยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ว่าสิทธิหรือเสรีภาพของตนที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถูกละเมิดได้ อันมีลักษณะกว้างกว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นเรื่องของการตรวจสอบการกระทำ ขององค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเท่านั้น

2. เงื่อนไขสำคัญในการใช้สิทธิร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

2.1 การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้ร้องทุกข์เองเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญและถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวโดยตรง หรือเป็นผู้ที่เป็นเป้าหมายของมาตรการ ของรัฐ นอกจากนี้ ในขณะที่มีการร้องทุกข์จะต้องปรากฏด้วยว่าการละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญนั้น ยังคงมีอยู่ ส่วนการพิจารณาว่าผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญโดยตรงหรือไม่นั้น หากรัฐไม่จำต้องกระทำการใดอีกที่มีลักษณะเป็นการบังคับการเพื่อให้เกิดผลในทางกฎหมายกระทบ ต่อผู้ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ การกระทำของรัฐดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้บุคคลนั้นเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพโดยตรง

2.2 การกล่าวอ้างถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เงื่อนไขสำคัญที่ผู้ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะต้องกล่าวหรือระบุไว้ในคำร้องทุกข์ นั่นคือ ผู้ร้องทุกข์ เป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญอย่างไร อันถือเป็นการยืนยันหรือแสดงให้เห็นถึงความเดือดร้อน เสียหายที่ผู้ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้รับ เพื่อที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้ตรวจสอบและวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวอ้างว่ามีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องทุกข์โดยตรงตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ไว้จริงหรือไม่ การกล่าวอ้างแต่เพียงว่าคำพิพากษาของศาลละเมิดต่อกฎหมายหรือคำพิพากษาของ ศาลมีความบกพร่อง เพียงเท่านั้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้นั้นมีอำนาจร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ [5]

เนื่องจากการปรับใช้กฎหมายถือเป็นเรื่องของศาลแต่ละประเทศดี มิใช่อำนาจหรือหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเข้าไปตรวจสอบ

2.3 การหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมาย

การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อีกเมื่อผู้ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญหมดหนทางทางกฎหมายในการป้องกันสิทธิของตนแล้วโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขตามหลักการส่วนเสริม (Principle of Subsidiarity) จากกระบวนยุติธรรมอื่น [6] หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “บุคคลจะสามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้ใช้สิทธิในทางที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้นๆ จนถึงที่สุดแล้ว โดยจะต้องใช้สิทธิในทุกช่องทางที่มีความเป็นไปได้เพื่อให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิของตนดังกล่าว เรียกว่า “หลักการใช้สิทธิที่มีลักษณะสำรองสำหรับการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ” (der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde)” [7] ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่นๆ ในแง่การยอมรับให้ศาลต่างๆ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามภารกิจของศาลนั้น โดยไม่ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นศาลสูงสุดของทุกศาลและมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลเป็นการทั่วไป ดังนั้น ก่อนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องทุกข์จะต้องใช้สิทธิทางศาลทุกประการที่ตนมีเพื่อที่จะขจัดมาตรการของรัฐที่ล่วงละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญของตนให้หมดสิ้นไปตามช่องทางที่กฎหมายบัญญัติไว้เสียก่อน

3. วัตถุประสงค์ของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาความหมายและลักษณะสำคัญของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่า วัตถุประสงค์ของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญก็คือการกระทำทั้งหลายทั้งปวงอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ซึ่งได้แก่การกระทำดังต่อไปนี้

3.1 การกระทำและการงดเว้นการกระทำทางนิติบัญญัติ

เป็นการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติใน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก การตรากฎหมาย เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในรัฐ ซึ่งกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่มีความเป็นนามธรรม และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป [8] และรูปแบบที่สอง การกระทำในรูปแบบอื่น เนื่องจากองค์กรนิติบัญญัตียังมีอำนาจอื่นนอกเหนือจากการตรากฎหมายอีก [9] เช่น อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริง เป็นต้น โดยกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัตินั้นสามารถเป็นวัตถุประสงค์ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ได้อยู่แล้ว

แต่อาจมีเงื่อนไขที่ต่างกันไป นอกจากนี้การกระทำในรูปแบบอื่นขององค์กรนิติบัญญัติ ก็ถูกกำหนดให้เป็นวัตถุแห่งคดีของศาลรัฐธรรมนูญบางประเทศด้วย

3.2 การกระทำและการงดเว้นการกระทำทางบริหาร

โดยทั่วไปการกระทำทางบริหารย่อมาความถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการนำรัฐหรือการกระทำในทางนโยบายของรัฐบาล การกระทำทางปกครอง ตลอดจนการกระทำทั้งปวงของกองทัพ สำหรับการกระทำทางปกครองถือเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจขององค์กรรัฐฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีฐานอำนาจมาจากกฎหมาย โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การกระทำที่มุ่งผลทางกฎหมาย ซึ่งจะมีการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ขึ้นกับบุคคล เช่น คำสั่งทางปกครอง กฎ สัญญาทางปกครอง เป็นต้น และการกระทำในทางข้อเท็จจริงหรือปฏิบัติการทางปกครอง (administrative real act) ซึ่งการกระทำทางปกครองนั้นถือเป็นการกระทำที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมากจึงอาจมีผลเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้ การที่รัฐใช้อำนาจในทางบริหารกระทำการลงในแดนของกฎหมายเอกชนเพื่อดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นต่อกิจการสาธารณะ การกระทำดังกล่าวก็อาจเป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากกระทำทั้งหลายที่ฝ่ายปกครองได้กระทำลงไปในนั้น ย่อมเป็นไปเพื่อการปฏิบัติการกิจของรัฐซึ่งผูกติดอยู่กับสิทธิทางรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.3 การกระทำและการงดเว้นการกระทำทางตุลาการ

การกระทำทางตุลาการเป็นการกระทำขององค์กรตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยนำกฎหมายมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงในคดี ผลลัพธ์จากการใช้อำนาจคือ “คำพิพากษา” ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือมีความเป็นเด็ดขาดถึงที่สุด (res judicata) [10] การกระทำทางตุลาการอาจมีผลเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้หากมีการปรับใช้กฎหมายโดยไม่คำนึงถึงสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และมีใช้เฉพาะการโต้แย้งผลของคำพิพากษาว่าละเมิดต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น เหตุผลที่ปรากฏในคำพิพากษา ตลอดจนคำสั่งต่างๆ ของศาล เช่น คำสั่งกำหนดเงินค่าธรรมเนียมหรือคำสั่งที่ศาลสั่งในระหว่างกระบวนการพิจารณา เช่น คำสั่งปฏิเสธไม่รับฟังคำพยาน คำสั่งไม่อนุญาตให้คู่ความแถลงต่อศาล หรือศาลไม่นำเอาสิ่งที่คู่ความแถลงไปพิจารณา เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ การงดเว้นการกระทำของศาลก็อาจเป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการพิจารณาวัดุแห่งคดีซึ่งเป็นคำพิพากษาก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีการละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิใช่เป็นกรณีที่คำพิพากษาเกิดความผิดพลาดโดยทั่วไป

พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

1. ช่วงแรก : กรณีที่บุคคลอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ส่วนมาตรา 264 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญซึ่งเป็นเหมือนสะพานเชื่อมระหว่างประชาชนกับศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ยังไม่มีการเปิดช่องให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง คงมีเพียงการยื่นคำร้องผ่านช่องทางของศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นๆ ในกรณีมีคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาเท่านั้น ซึ่งทำให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เป็นไปตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ประการแรก การที่คู่ความมีสิทธิโต้แย้งต่อศาลที่กำลังพิจารณาคดีเพื่อขอให้มีการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญมีเพียงประเด็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่อาจใช้สิทธิโต้แย้งว่าการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจอื่นของรัฐไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจบริหาร หรือการใช้อำนาจตุลาการ ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนได้ เนื่องจากข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณา ซึ่งไม่เป็นไปตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ครอบคลุมถึงการโต้แย้งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำที่เป็นการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของฝ่ายตุลาการว่ามีการกระทำที่เป็นการก้าวล่วงหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองไว้หรือไม่อีกด้วย

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้น หากประชาชนประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีจะต้องดำเนินการผ่านศาลที่พิจารณาคดีอยู่ในขณะนั้น หรืออาจร้องทุกข์ไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา 198 ว่าได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้องค์กรดังกล่าวนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่ปัจเจกบุคคลไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้เปิดช่องไว้ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

2. ช่วงที่สอง : การให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้บังคับ ได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏอยู่ในมาตรา 212 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้”วรรคสอง “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นไปตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น จึงเป็นเพียงเรื่องของการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม (Concrete norm control) นอกจากนี้หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 212 จะเห็นว่าทำให้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขาดความเป็นระบบ เนื่องจากมาตรา 211 ถือเป็นกรณีทั่วไปสำหรับบุคคลซึ่งเป็นคู่ความในคดีจะใช้สิทธิโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้วว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีล่วงละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตน ความเป็นไปได้ที่บุคคลจะใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 จึงมีอยู่น้อยมากหรือแทบจะไม่มีที่ใช้เนื่องจากบุคคลสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 211 ได้ก่อนแล้วเกือบทุกกรณีนั่นเอง และหากบุคคลไม่ใช้สิทธิตามมาตรา 211 ก็จะไม่สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 212 ได้ [11] ดังนั้น นอกจากบทบัญญัติมาตรา 212 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะไม่เป็นไปตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเนื่องจากบุคคลไม่อาจโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำทางบริหารหรือการกระทำทางตุลาการที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนได้แล้ว บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังไม่สามารถใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริงอีกด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าพัฒนาการเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในสองช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้างต้น มิใช่ลักษณะของกลไกเสริมที่เรียกว่า “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” โดยอาจมีสาเหตุจากความรู้ความเข้าใจของนักกฎหมายไทย ในขณะนั้นที่เห็นว่าการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ เพราะการกระทำต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐย่อมต้องอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ถ้าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่กฎหมายบัญญัติ ให้กระทำได้ ก็ต้องถือว่ากฎหมายนั้นเองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิใช่การกระทำขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าการกระทำนั้นออกนอกขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (ultra vires) ซึ่งอยู่ในเขต อำนาจของศาลปกครอง แต่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ [12]

3. ช่วงที่สาม : การให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ “การกระทำ” ที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ยกให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีได้จำกัดวัตถุแห่งคดีให้มีเฉพาะการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น อันแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะนำกระบวนการของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบเต็มรูป (Full Constitutional complaint) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ อำนาจของรัฐหรืออำนาจมหาชนทุกประเภท นั่นคือ การกระทำและการงดเว้นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำและการงดเว้นการกระทำทางบริหาร และการกระทำและการงดเว้นการกระทำทางตุลาการ เข้ามาใช้ในประเทศไทย อย่างไรก็ดี ปรากฏว่ามาตรา 47 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องตามมาตรา 213 กลับทำให้ขอบเขตเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ถูกจำกัดสิทธิในการยื่นคำร้องในหลายกรณี ได้แก่ 1) การกระทำของรัฐบาล 2) การกระทำที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว 3) เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน 4) การกระทำ

ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นหรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว 5) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 และ 6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร ส่วนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะทำให้วัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ไม่เป็นไปตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญอย่างไร ผู้เขียนจะได้กล่าวในลำดับถัดไป

ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

1. การใช้สิทธิยื่นคำร้องเกี่ยวกับการกระทำทางนิติบัญญัติ

การใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีวัตถุแห่งคดีเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะต้องปรากฏว่ามีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ยื่นคำร้องเกิดขึ้นเสียก่อน กล่าวคือ จะต้องมีการกระทำที่เป็นการปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ปรากฏเป็นรูปธรรมและมีผลบังคับกับบุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจงแล้ว และผลจากการกระทำนั้นผู้ยื่นคำร้องเห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ การใช้สิทธิตามมาตรา 213 โดยอ้างแต่เพียงว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นล่วงละเมิดต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญของตน โดยยังไม่ได้มีการกระทำอันเป็นการปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเสียก่อนจึงไม่อาจกระทำได้ เพราะถือว่าผู้ยื่นคำร้องไม่ใช่ผู้ถูกละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญโดยตรง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากเป็นบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษทางอาญาซึ่งโดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้อย่างชัดเจนให้บุคคลมีหน้าที่ต้องกระทำการหรือไม่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ล่วงหน้าแล้ว กรณีมีปัญหาว่ากฎหมายดังกล่าวตราขึ้นโดยละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประชาชนควรมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้ โดยไม่ต้องให้รัฐใช้มาตรการที่เป็นรูปธรรมมากระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ยื่นคำร้องก่อนแต่อย่างใด เนื่องจากเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐไม่อาจคาดหวังให้บุคคลต้องกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเสียก่อน แล้วเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายจึงจะมาใช้สิทธิโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นนั้นตรารึขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ แม้ว่ารรัฐจะมีการกระทำซึ่งเป็นการบังคับใช้กฎหมาย และการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลแล้ว ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญก็ต้องต่อสู้ป้องกันสิทธิของ

ตนโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเสียก่อน ต่อเมื่อหมดสิ้นหนทางเยียวยาแล้วจึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 เพราะระบบกฎหมายไทยถือว่าการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกลไกส่วนเสริม (Principle of Subsidiarity) ของกระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ซึ่งหากพิจารณาถ้อยคำตามมาตรา 47 (3) จะเห็นว่าเป็นเพียงเงื่อนไขที่ให้ผู้ไปดำเนินการก่อนการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 เท่านั้น มิใช่บทบัญญัติห้ามโดยเด็ดขาดมิให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 213 เสียทีเดียว อย่างไรก็ดี กลับพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมักจะวินิจฉัยไม่รับคำร้องในกรณีดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ได้แก่ ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 โดยให้ศาลที่กำลังพิจารณาคดีนั้นเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่าบุคคลไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยเด็ดขาด ทั้งที่หากพิจารณาถ้อยคำตามมาตรา 213 ซึ่งใช้คำว่า “การกระทำ” แล้ว จะเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติย่อมเป็นวัตถุแห่งคดีที่บุคคลสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เหตุผลตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นจึงอาจทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 213 ไม่เป็นไปตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

ส่วนบทบัญญัติมาตรา 212 ซึ่งเป็นเรื่องของการตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรมนั้น เห็นว่าเป็นเพียงเงื่อนไขตามมาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่ผู้ยื่นคำร้องจะต้องไปดำเนินการเยียวยาสิทธิของตนให้ครบถ้วนโดยการโต้แย้งต่อศาลที่พิจารณาคดีเสียก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 213 ได้ แต่ปรากฏว่าระบบการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรมของประเทศไทย มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลในการตรวจสอบว่ากฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่บัญญัติให้ศาลจะต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในทุกกรณีที่มีการโต้แย้งของคู่ความ ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีการแยก

เรื่องอำนาจในการตรวจสอบกับอำนาจในการชี้ขาดออกจากกัน กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสอบว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ คือศาลที่พิจารณาคดี ถ้าศาลตรวจสอบแล้วเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะไม่มีอำนาจชี้ขาดในกรณีดังกล่าว แต่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาด ส่วนในกรณีที่คู่ความในคดีโต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ศาลในคดีเห็นว่ากฎหมายนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญศาลสามารถไม่ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ เช่นนี้หากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเสร็จสิ้นลงและคู่ความเห็นว่าสิทธิหรือเสรีภาพของตนยังไม่ได้รับการเยียวยา ก็สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยใช้ช่องทาง “การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” ได้ อันถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่งสุดท้ายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 212 ของประเทศไทย ซึ่งบังคับให้ศาลจะต้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญทุกกรณี โดยไม่มีอำนาจในการตรวจสอบก่อนว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงทำให้ช่องทางการใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 213 แทบจะไม่ได้ใช้ จากสภาพการณดังกล่าวจึงทำให้การกระทำทางนิติบัญญัติซึ่งมีผลผลิต นั่นคือ การตราบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่อาจเป็นวัตถุแห่งคดีที่บุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้

2. การใช้สิทธิยื่นคำร้องเกี่ยวกับการกระทำทางบริหาร

2.1 การกระทำของรัฐในระบบกฎหมายเอกชน

เมื่อพิจารณาเหตุผลที่องค์กรของรัฐจำต้องผูกพันต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ก็ได้บัญญัติให้องค์กรของรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม จึงเห็นว่ากรณีที่องค์กรของรัฐได้เข้าทำสัญญาเกี่ยวกับเอกชนในระบบกฎหมายเอกชนนั้น ย่อมไม่ทำให้องค์กรของรัฐหลุดพ้นจากหน้าที่ที่ต้องเคารพต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญของเอกชนไปได้ เนื่องจากองค์กรของรัฐกำเนิดมาจากกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหน้าที่จะต้องผูกพันต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญตามหลักนิติรัฐ และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง ข้างต้นก็บัญญัติให้องค์กรของรัฐต่างๆ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย เช่นในเรื่องความเสมอภาค หากฝ่ายปกครองเข้ามาทำสัญญาทางแพ่งกับเอกชนตามอำเภอใจ เอกชนรายอื่นที่ไม่ได้รับความเสมอภาคในการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวย่อมสามารถร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

ได้ว่าฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของตนโดยตรง ดังนั้น แม้ว่าหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐจะกระทำการในระบบกฎหมายเอกชนก็ตามก็ต้องคำนึงถึงความผูกพันต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญควบคู่กันไปด้วยเสมอ เพราะเป็นคุณค่าที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และหากมีปัญหาว่การกระทำของรัฐในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งกระทำลงในแดนของกฎหมายเอกชนละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวย่อมสามารถใช้สิทธิโต้แย้งการกระทำดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้

2.2 การกระทำของเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจกระทำการแทนรัฐ

ในการพิจารณาว่าองค์กรใดมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญ จะพิจารณาเฉพาะในทางรูปแบบเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของการกระทำหรือภารกิจขององค์กรเหล่านั้นด้วยว่าเป็นการใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ ซึ่งจะเห็นว่ามาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มิได้บัญญัติให้บุคคลสามารถฟ้องการกระทำอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เท่านั้น แต่ยังได้บัญญัติถึงกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจาก “หน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” อีกด้วย แม้ว่าโดยหลักแล้วบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนจะไม่ต้องผูกพันต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสิทธิทางรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันต่อองค์กรของรัฐทั้งหลายซึ่งใช้อำนาจมหาชนเท่านั้น แต่การที่เอกชนได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐในกิจการต่างๆ อันเป็นการใช้อำนาจรัฐด้วยนั้น ต้องถือว่าการกระทำของเอกชนดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองในทางเนื้อหาด้วย ดังนั้น เอกชนซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชนกระทำการแทนรัฐจึงมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรของรัฐอื่นๆ ในกิจการที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากอำนาจรัฐไม่ว่าจะเกิดจากองค์กรใดย่อมต้องถูกตรวจสอบได้เสมอ และหากปรากฏว่าการใช้อำนาจรัฐนั้นไปกระทบหรือก้ำกึ่งต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวจึงย่อมเป็นวัตถุประสงค์ที่บุคคลสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เช่นเดียวกัน

2.3 ข้อห้ามมิให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล

แม้ว่าการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายต่อประชาชน อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และอาจทำให้การกระทำนั้นเป็นวัตถุประสงค์ที่บุคคลสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตาม

มาตรา 213 ได้ก็ตาม แต่ก็หมายถึงเฉพาะกรณีที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร กระทำการในฐานะที่เป็น “ฝ่ายปกครอง” เท่านั้น เนื่องจากโดยหลักแล้วการกระทำทางปกครองจะต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติรัฐส่วนกรณีที่รัฐบาลกระทำในฐานะที่เป็น “ฝ่ายบริหาร” ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเกี่ยวกับการวางนโยบายต่างๆ อันเป็นกิจการในทางการเมือง หรือเป็นกรณีที่รัฐบาลกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ อันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่เรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล” นั้น การกระทำลักษณะดังกล่าวย่อมปลอดจากการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและเป็นการเข้าไปก้าวก่ายในกิจการของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหารยังคงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน รวมถึงการบริหารงานภายใต้ความรับผิดชอบต่อประมุขของประเทศ [13] แต่ต้องใช้วิธีการควบคุมตรวจสอบกันทางการเมืองเท่านั้นซึ่งอาจกระทำโดยรัฐบาล สื่อมวลชน หรือประชาชน

ผู้เขียนจึงเห็นว่าสำหรับบทบัญญัติมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งห้ามมิให้มีการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 กรณีเป็น “การกระทำของรัฐบาล” นั้น อาจทำให้ความหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้องค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบการกระทำทางปกครองไม่อาจสำเร็จได้ ประกอบกับในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ... [14] ซึ่งเห็นว่า “การกระทำของรัฐบาลเป็นการกระทำที่ทางทฤษฎีแล้วถือเป็นการกระทำทางการเมืองที่องค์กรตุลาการจะปฏิเสธในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบทางกฎหมาย แต่ให้เป็นเรื่องของการตรวจสอบในทางการเมือง จึงมีการบัญญัติให้การกระทำของรัฐบาลนั้น เป็นการกระทำที่ต้องห้ามมิให้บุคคลใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล” ซึ่งแม้จะมีการใช้คำว่า “การกระทำของรัฐบาล” ก็ตามแต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความมุ่งหมายที่จะบัญญัติห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมืองหรือการกระทำทางรัฐบาลให้ไม่สามารถถูกควบคุมหรือตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรตุลาการได้ ดังนั้น จึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขถ้อยคำตามมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังกล่าวจากคำว่า “การกระทำของรัฐบาล” เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” เนื่องจากข้อจำกัดหรือขอบเขตวัตถุประสงค์สำหรับช่องทางการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ควรมีเฉพาะการกระทำที่ไม่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพต่อปัจเจกบุคคลโดยตรง

และไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้เท่านั้น ส่วนการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจบริหารในฐานะฝ่ายปกครองย่อมเป็นวัตถุประสงค์อันอยู่ในขอบเขตของการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้ ดังกล่าวมาข้างต้น

2.4 ข้อห้ามมิให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการในระบบศาลต่างๆ และการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

สำหรับการกระทำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (กต.) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) คณะกรรมการตุลาการทหาร นั้น โดยสภาพถือเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างหนึ่ง และอาจเป็นเหตุให้เกิดการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ ซึ่งการจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพิงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40) ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำดังกล่าวจึงอาจใช้สิทธิฟ้องการกระทำทางปกครองนั้นต่อศาลปกครอง และเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้ว บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (2) จะเห็นว่าแม้คดีดังกล่าวจะเป็นคดีปกครอง แต่เข้าข้อยกเว้นที่ศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ประกอบกับปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการของศาลต่างๆ ไว้ ตามมาตรา 193 วรรคหนึ่ง ความว่า “ให้แต่ละศาล ยกเว้นศาลทหาร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น” ทำให้การกระทำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการในระบบศาลต่างๆ ไม่อาจเป็นวัตถุประสงค์ตามมาตรา 213 ได้ ส่วนการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร นั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง บัญญัติว่า เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ส่งผลให้คดีประเภทดังกล่าวแม้จะมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งที่สามารถละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญได้ แต่ก็ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแต่อย่างใด ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 199 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

ที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารจึงไม่อาจฟ้องไปยังศาลปกครองและไม่อาจเป็นวัตถุแห่งคดีตามมาตรา 213 ได้เช่นเดียวกัน

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อการกระทำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (กต.) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วรรคสอง (1) และ (2) ดังกล่าวมาข้างต้น หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแล้วย่อมเป็นกรณีที่บุคคลหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมายและสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 213 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ การที่มาตรา 47 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใช้สิทธิฟ้องการกระทำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการศาลปกครอง คณะกรรมการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจทำให้บทบัญญัติมาตรา 213 ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 193 และมาตรา 199 ได้บัญญัติยกเว้นเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวมิให้ถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น จึงไม่อาจถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (6) เป็นกรณีที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 213 แต่อย่างใด และโดยผลของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 193 และมาตรา 199 ดังกล่าว จึงทำให้การกระทำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการศาลปกครอง คณะกรรมการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ไม่อาจเป็นวัตถุแห่งคดีที่บุคคลสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้

3. การใช้สิทธิยื่นคำร้องเกี่ยวกับการกระทำทางตุลาการ

ระบบการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยปัจจุบัน ได้วางบทบาทให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิทางรัฐธรรมนูญของประชาชนจากการถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐไว้ร่วมกับศาลอื่นๆ ในระบบกฎหมาย โดยหากการกระทำใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นแล้ว ก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลนั้นๆ ในการพิจารณาพิพากษาคดีไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการ โดยผู้ที่ถูกล่วงละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้สำหรับการฟ้องคดีในศาลที่มีเขตอำนาจ และจะไม่สามารถนำเรื่องนั้นมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก แต่หากการกระทำใด

ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น จึงจะอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกระทำทางตุลาการ ดังนี้

3.1 การเป็นกลไกสำรองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นศาลพิเศษที่แยกต่างหากจากศาลปกติทั่วไป โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจทับซ้อนกับเขตอำนาจของศาลปกติทั่วไป จึงต้องมีเงื่อนไขให้บุคคลไปดำเนินการตามที่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะจนครบถ้วนเสียก่อน และเมื่อบุคคลหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมายแล้ว จึงจะสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ สำหรับประเทศไทยมีบทบัญญัติมาตรา 47 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช้เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (3) กฎหมายบัญญัติขึ้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน” อันทำให้มาตรา 213 มีลักษณะเป็นกลไกเสริมของกระบวนการยุติธรรมในระบบปกติ กล่าวคือ เมื่อบุคคลหมดสิ้นหนทางจากกระบวนการทางกฎหมายในการเยียวยาสิทธิของตนแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลอื่นแต่ความเดือดร้อนหรือเสียหายของบุคคลยังไม่ได้รับการเยียวยา ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามามีบทบาทเสริมเพื่อให้ความคุ้มครองแก่สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต่อไป แต่ด้วยเงื่อนไขตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่นหรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดไว้พิจารณา ทำให้กลไกการยื่นคำร้องตามมาตรา 213 ไม่อาจทำหน้าที่เป็นกลไกเสริมกระบวนการยุติธรรมอื่นในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้แต่อย่างใด กล่าวคือ แม้จะปรากฏหลักการหรือเงื่อนไขที่กำหนดให้บุคคลจะต้องไปดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจนหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมายเสียก่อน จากนั้น บุคคลย่อมสามารถนำคดีมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดของมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ทำให้เรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วไม่อาจเป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ตามระบบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ปัจจุบัน หากการกระทำใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นแล้ว ก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลนั้นๆ ในการพิจารณาพิพากษาคดีไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการ และผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิทางรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ดังกล่าว โดยไม่สามารถนำการกระทำนั้นมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีก อันส่งผลทำให้ระบบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของไทยตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 213 ไม่เป็นไปตามระบบการทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในความหมายและลักษณะดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในตอนต้น

3.2 ข้อห้ามมิให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องในเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

โดยทั่วไปแล้วสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมผูกพันต่อองค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย รวมทั้งองค์กรตุลาการหรือศาล ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของมาตรา 3 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” โดยการใช้ อำนาจมหาชนในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ ขององค์กรตุลาการนั้น องค์กรตุลาการมีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนใน 3 ลักษณะ [15] คือ ประการหนึ่ง ศาลจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่ามีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในคดีเรื่องนั้นๆ หรือไม่ การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของศาลจึงอาจเกิดขึ้นหากคดีที่ศาลพิจารณานั้นมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ แต่ศาลกลับพิจารณาว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ประการที่สอง ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ ของศาล ศาลเองจะต้องไม่ใช้หรือตีความกฎหมายไปในทางที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของศาลจึงอาจเกิดขึ้นหากศาลใช้หรือตีความกฎหมายขัดกับสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และประการที่สาม ศาลจะต้องไม่ละเมิดสิทธิในการพิจารณาคดีของคู่ความ กล่าวคือ ในฐานะที่ศาลเป็นผู้ควบคุมดูแลให้กระบวนการพิจารณาดำเนินไปด้วยดี ศาลจะต้องเคารพหลักการต่างๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ได้แก่ หลักฟังความทุกฝ่าย หลักความเสมอภาค หลักการพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาคดีโดยเที่ยงธรรม หลักความไม่มีส่วนได้เสียในคดี หลักการพิจารณาคดีต้องทำโดยรวดเร็ว หรือหลักการให้เหตุผล ประกอบคำพิพากษา เป็นต้น เมื่อการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการอาจเกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง ข้างต้น บัญญัติให้ศาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ การกระทำทางตุลาการจึงอาจเป็นวัตถุประสงค์ที่บุคคลสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้แต่โดยที่มาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้

ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดไว้พิจารณา ส่งผลให้การกระทำขององค์กรตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี ซึ่งแม้จะเป็นคำพิพากษาในชั้นที่สุดซึ่งทำให้บุคคลหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมายอื่นใดแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 เพื่อให้ตรวจสอบว่าการกระทำทางตุลาการนั้นละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้

บทสรุป

พัฒนาการในการให้สิทธิแก่บุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ เริ่มเห็นได้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก นั่นคือ ในกรณีที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 28 วรรคสอง และการที่บุคคลสามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยอย่างใดก็ได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่ได้เปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง อีกทั้ง วัตถุประสงค์ที่บุคคลสามารถใช้สิทธิโต้แย้ง ก็จำกัดแต่เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีเท่านั้น ไม่อาจใช้สิทธิโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำอื่นของรัฐว่าละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจบริหาร หรือการใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่สามารถมีการเสนอคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จะเห็นว่ายังไม่เป็นไปตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้บังคับ ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญซึ่งแตกต่างไปจากมาตรา 264 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั่นคือ ตามมาตรา 212 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิโต้แย้งผ่านองค์กรอื่นให้เป็นผู้เสนอความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญอีกต่อไป แต่กลับปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 นั้น แทบจะไม่มีที่ใช้ในระบบกฎหมาย เพราะ

บุคคลจำเป็นต้องใช้สิทธิผ่านช่องทางอื่นๆ จนครบถ้วนเสียก่อน ซึ่งรวมถึงการใช้สิทธิตามบทบัญญัติมาตรา 211 ที่ให้คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก้คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และให้ศาลในคดีนั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ จึงแทบไม่มีกรณีที่บุคคลจะสามารถใช้สิทธิตามช่องทางของมาตรา 212 ได้เลย นอกจากนี้ มาตรา 212 ยังจำกัดวัตถุแห่งคดีที่บุคคลจะเสนอคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้มีเฉพาะการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น บุคคลจึงไม่สามารถกล่าวอ้างถึงการกระทำทางบริหาร หรือการกระทำทางตุลาการ ว่าละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

กระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ซึ่งเป็นการอุดช่องว่างของบทบัญญัติมาตรา 212 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้างต้น โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ อันเนื่องมาจาก “การกระทำ” ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ที่ละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ โดยไม่ได้กำหนดให้วัตถุแห่งคดีในการโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญมีเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เท่านั้น ซึ่งถือเป็นพัฒนาการช่วงที่สามของระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับวัตถุแห่งคดีในการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และความพยายามในการนำกลไกการร้องทุกข์แบบเต็มรูปมาใช้ แต่หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 213 และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แล้ว จะเห็นว่า สำหรับการกระทำทางนิติบัญญัติ การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการโต้แย้งเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา 47 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 อันเป็นบทต้องห้ามโดยเด็ดขาด ทำให้การกระทำทางนิติบัญญัติไม่อาจเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องตามมาตรา 213 ได้ ส่วนการกระทำทางบริหาร เมื่อพิจารณาตามมาตรา 47 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งใช้คำว่า “การกระทำของรัฐบาล” จะเห็นว่าอาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่ารวมถึงการกระทำทางปกครองด้วย ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง แต่ควรบัญญัติห้ามเฉพาะกรณีของ “การกระทำทางรัฐบาล” เท่านั้น นอกจากนี้ การบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใช้สิทธิยื่นคำร้องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการ ในระบบศาลต่างๆ และการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ตามมาตรา 47 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการกระทำ

ทางปกครอง ย่อมทำให้การกระทำทางบริหารซึ่งควรถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจเป็นวัตถุแห่งการยื่นคำร้องตามมาตรา 213 ได้ ส่วนการกระทำทางตุลาการนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วไว้พิจารณา มีผลทำให้การกระทำอันเกิดจากการกระทำทางตุลาการ คือ คำพิพากษาของศาล ไม่สามารถเป็นวัตถุแห่งคดีที่บุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้วัตถุประสงค์ดั้งเดิมของกลไกการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชนทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือการพิจารณาพิพากษาคดี ขาดหายไปเมื่อเข้ามาสู่ระบบกฎหมายของไทย เพราะไม่สามารถทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่พึ่งสุดท้ายและรับประกันการใช้อำนาจรัฐทั้งทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ว่าองค์กรดังกล่าวจะสามารถเคารพและปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลได้อย่างแท้จริง.

เอกสารอ้างอิง

- [1,3] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2556). *ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [2] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). สิทธิมนุษยชนกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (น. 79,107). กรุงเทพฯ: เดือนตุลาคม.
- [4] Bernadette, S. and Beatrix, V. (2012). *Citizens Role in Constitutional Adjudication in Hungary: From the Actio Popularis to the Constitutional Complaint*. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eot.
- [5] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). *การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน : วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [6] วุฒิชัย จิตตานุ. (2546). การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามคำร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 5(13), 151,165.

- [7] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). *การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา 28 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- [8,10] สมยศ เชื้อไทย. (2549). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [9] มนตรี รูปสุวรรณ. (2529) *กฎหมายรัฐสภา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- [11] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน : วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย *วารสารนิติศาสตร์*, 39(3), 470.
- [12] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2561). *หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213. โครงการสัมมนาทางวิชาการ* (น. 7). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- [13] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ. (2554). *การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- [14] คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.... . (2560). ใน *การประชุม ครั้งที่ 7/2560* (น. 10-11).
- [15] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.