



นายอภิวัฒน์ สุดสา
นิติกร สำนักกฎหมาย



สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชน ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

บทนำ

หากจะกล่าวถึง “สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้” นั้น ประเทศไทยได้นำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๒^๑ ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” แต่เพื่อป้องกันไม่ให้มีคดีในลักษณะดังกล่าว ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป จึงกำหนดเงื่อนไขไว้ในมาตรา ๒๑๒ วรรคสอง ว่าการใช้สิทธิดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว กล่าวคือ ไม่สามารถใช้สิทธิผ่านทางศาลตามมาตรา ๒๑๑^๒ หรือใช้สิทธิผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๔๕ (๑)^๓ หรือใช้สิทธิผ่านทาง

^๑รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๑๒ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

^๒รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๑๑ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

^๓รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ (๑) บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๔๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ”



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒)^๔ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีปรากฏว่าคดีที่ประชาชนใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยกคำร้อง ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้สิทธิไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๒ วรรคสอง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน นั้น ได้บัญญัติเรื่องสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ในมาตรา ๒๑๓^๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสิทธิดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒^๖ จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันในสาระสำคัญเกี่ยวกับ “วัตถุประสงค์การตรวจสอบ” กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๑๓ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบ “การกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างกว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบ “บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น สิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงเป็นการขยายขอบเขตในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพให้กว้างขึ้นมากกว่าสิทธิดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๓ นั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ

^๔รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า
“มาตรา ๒๕๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑ ๑.ล.๑

(๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีให้เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๑.ล.๑ ๑.ล.๑”

^๕รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๑๓ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับให้การกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

^๖ตารางเปรียบเทียบ “สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
<p>มาตรา ๒๑๒ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับให้การกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้</p> <p>การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p>	<p>มาตรา ๒๑๓ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับให้การกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p>



ศาลรัฐธรรมนูญ ในการนี้ คอลัมน์ คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ จึงขอเสนอเรื่อง “สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้” ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้วางหลักการในการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยว่าการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๓ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้สิทธิดังกล่าว นั้น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑^๓ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญของผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

ในการใช้สิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพเท่านั้น ที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. การยื่นคำร้อง

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ โดยเมื่อได้รับคำร้องแล้วให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องจากผู้ร้อง ให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๓. วัตถุประสงค์การตรวจสอบ

การใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๓ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ กำหนดว่า การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่จะยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่าขัดหรือแย้งต่อ

^๓ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๒ ก ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๑.



รัฐธรรมนูญ นั้น ต้องเป็น “การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของ
หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ”

หากพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะพบว่ามีเจตนารมณ์
ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง ดังความที่ว่า “... การรับรอง ปกป้อง
และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น
โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น...” เจตนารมณ์ดังกล่าว
ได้สะท้อนผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคแรก ความว่า
“สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว
การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ
ที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ
เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพ
ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้จึงมีขอบเขตที่กว้างขวาง กล่าวคือ นอกจากสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติคุ้มครอง
ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะแล้ว ยังรวมถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมิได้ห้ามหรือ
จำกัดไว้ด้วย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันจะเป็นเหตุ
ให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น คือการกระทำของบุคคลใด ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ ที่กำหนดว่า
“การใช้สิทธิยื่นคำร้องต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำ
ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” ดังนั้น การกระทำที่จะเป็นเหตุ
ให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จะต้องเป็นการกระทำของหน่วยงาน
ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ไม่ใช่การกระทำละเมิดของภาคเอกชนหรือ
ประชาชนทั่วไป ดังนั้น การค้นหาความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ
“หน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” ว่ามีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด จะทำให้มีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบ
ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มิได้ให้ความหมายคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้โดยเฉพาะ
ในการพิจารณาว่าหน่วยงานที่กระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ควรอาศัย
บทนิยามตามที่กฎหมายกำหนดไว้มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป
เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า
“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า “กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและ
มีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่น
ของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือ
ให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย”



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า (๑) ส่วนราชการ (๒) รัฐวิสาหกิจ (๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ (๔) องค์การมหาชน (๕) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีการบัญญัติความหมายไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคล บรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

ส่วนคำว่า “หน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” นั้น เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติความหมายไว้อย่างชัดเจน แต่ได้มีการกำหนดไว้ในบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ดังนั้น คำว่า “หน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ” น่าจะหมายถึงหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ แต่เป็นหน่วยงานที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น สภานายความ แพทยสภา สภากาชาด สภาวิศวกร สภาวิชาชีพบัญชี เป็นต้น

มีประเด็นจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ นั้น จะต้องเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือไม่ สำหรับประเด็นนี้ เห็นว่าการกระทำละเมิดที่จะเป็นเหตุให้ผู้ที่



ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น ควรเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ เพราะการกระทำละเมิดที่มีต่อการกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ย่อมไม่ใช่การใช้อำนาจมหาชน แต่เป็นการกระทำในลักษณะเฉพาะตัว และเป็นคดีละเมิดระหว่างเอกชนซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นคดีที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

๔. การกระทำที่เป็นข้อยกเว้นมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ นอกจากจะได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นมูลเหตุให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังได้กำหนดการกระทำที่เป็นข้อยกเว้นมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณา จำนวน ๖ กรณี ดังนี้

๔.๑ การกระทำของรัฐบาล

การกระทำของรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีกระทำการเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรัฐสภา เช่น การตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ.๕/๒๕๔๙ คดีหมายเลขแดงที่ พ.๓/๒๕๔๙ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๔๙ วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำของรัฐบาล หรือการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นการกระทำของรัฐบาล ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๔๖ หรือการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีกระทำการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังเช่นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น ทั้งนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐

๔.๒ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การดำเนินการเพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องดำเนินการตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้

๔.๓ กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน

ในกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วน เช่น การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือขอความเป็นธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ใช้อำนาจในทางบริหารในการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย



ให้แก่ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพก่อน ในกรณีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้รับการแก้ไขเยียวยาจนความเดือดร้อนหรือความเสียหายหมดไป ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพก็ไม่ต้องมาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอีกต่อไป

๔.๔ เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยเฉพาะคดีที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีหน้าที่และอำนาจไปวินิจฉัยคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร และในกรณีที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว คู่ความในคดีหรือบุคคลซึ่งถูกโต้แย้งสิทธิตามคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุด จะมายื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอื่นไม่ได้

๔.๕ การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๙๒ บัญญัติให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ให้เป็นที่สุด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาล ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

๔.๖ การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

การบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล ให้สามารถดำเนินการได้โดยอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อันจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม นอกจากนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการปกครองทหารเพื่อให้ทหารมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีความเป็นเอกภาพ จึงมีลักษณะเฉพาะตามเหตุผลและความจำเป็นของอาชีพและเป็นข้อยกเว้นในการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ



บทสรุป

ตามที่ได้กล่าวมาโดยลำดับจะพิจารณาเห็นได้ว่า “สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประชาชนผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้” เป็นสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมประการหนึ่ง โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นการขยายความคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมาจึงถือเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการใช้สิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น อาจจะมีประเด็นปัญหาในทางกฎหมายว่าการกระทำในลักษณะใดที่จะเป็นเหตุให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นนั้น เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ประกอบกับเมื่อพิจารณาการกระทำที่เป็นข้อยกเว้นมิให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ช่องทางในการเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๓ เป็นไปได้ยากในความเป็นจริง ดังนั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวมานี้ คงต้องรอความชัดเจนจากคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญในการวางบรรทัดฐานในเรื่องดังกล่าวต่อไป **๑**