

บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการยื่นคำร้อง ของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ: กรณีการยื่นผ่าน ผู้ตรวจการแผ่นดิน

Legal analysis of the right to submit a complaint to the
Constitutional Court: In cases of submission through
the Ombudsman

ไพศาล จังวตบุญกุล¹

Pisan Jungwuttanakun¹

สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน¹

Legal Affairs and Litigation Bureau, Office of the Ombudsman¹

E-mail: pisan@ombudsman.go.th

Received 11/08/2021 ► Revised 15/11/2021 ► Accepted 22/11/2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอ
ช่องทางการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการ
แผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่
รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และกรณีประชาชน

หรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับ
ประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่
ของรัฐ ซึ่งทั้งสามช่องทางต้องยื่นเรื่องร้องเรียน
ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน จึงจะสามารถใช้สิทธิ
ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพื่อให้บุคคล
ประชาชน และชุมชนเข้าใจหลักเกณฑ์และ
ขั้นตอนการเสนอเรื่องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน

¹ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

ในแต่ละช่องทาง ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในการใช้สิทธิทางศาลต่อศาลรัฐธรรมนูญและได้รับความคุ้มครองจาก

รัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: ผู้ตรวจการแผ่นดิน, ศาลรัฐธรรมนูญ, การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

Abstract

The purpose of this academic paper is to present the process of the submitting complaint channels of the ombudsman before submitting to the constitutional court regarding the matters that the decision shall be made regarding its constitutionality, a person whose rights or liberties guaranteed by the Constitution are violated and the people or community urge the State agency for the protection

under Chapter V Duties of the State. Such three matters must be submitted the complaint to the ombudsman prior to delivering to the constitutional court. This is to benefit the people exercising their rights to the Constitutional Court procedure as protected by the Constitution.

Keywords: Ombudsman, Constitutional Court, the submitting to the Constitutional Court

บทนำ

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิบุคคลหรือประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ต้องดำเนินการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เริ่มต้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 ที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถ

ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ กรณีเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 มีการแก้ไขให้ชัดเจนตาม अनु 1 และ अनु 2 ระหว่างยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณี บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกรณี การคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้

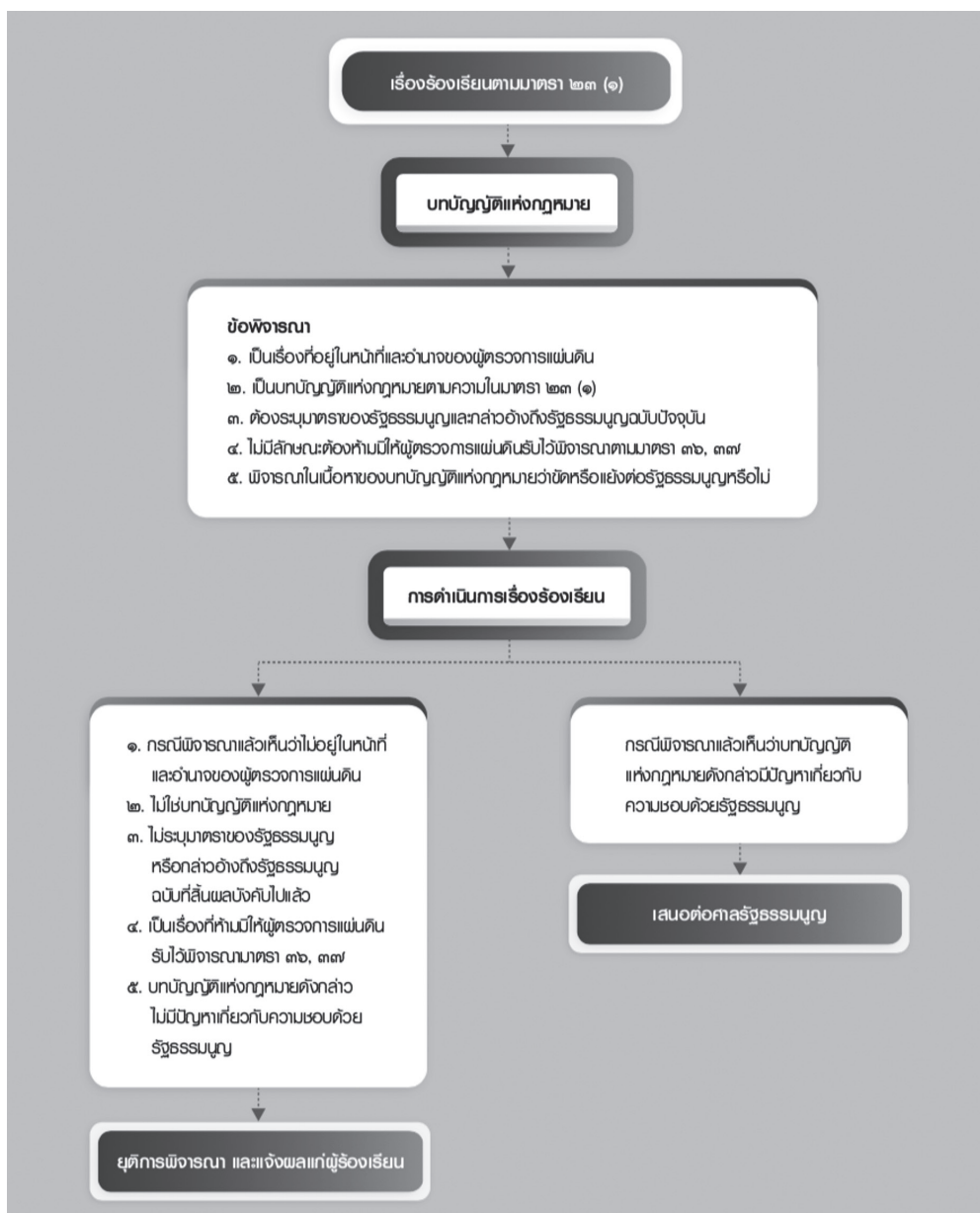
อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มช่องทางการยื่นคำร้องเป็น 3 ช่องทาง ช่องทางแรกตามมาตรา 231 ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งแยกเป็น อนุ 1 และ อนุ 2 เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเพิ่มอีก 2 ช่องทาง ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คือ ช่องทางที่สองตามมาตรา 213 กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และช่องทางที่สามตามมาตรา 51 กรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ทั้งนี้ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินทั้ง 3 ช่องทางดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกัน หากบุคคลหรือประชาชนไม่เข้าใจหลักเกณฑ์และขั้นตอนการร้องเรียนดังกล่าว เกิดปัญหา

ในการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะว่าคำร้องเรียนนั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์องค์ประกอบของกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงไม่เป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลหรือประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิทางศาลต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ จากการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าว ผู้นิพนธ์จึงขอเสนอช่องทางการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยรายละเอียดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการร้องเรียนดังกล่าว จะขอกล่าวถึงในเนื้อหาของบทความนี้

1. ช่องทางการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (1))

แผนภูมิที่ 1: หลักเกณฑ์และขั้นตอนการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 (1))



ที่มา: Office of The Ombudsman Thailand (2020)

1.1 หลักเกณฑ์และขั้นตอน

บุคคล² หรือประชาชนที่ได้รับการความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจาก “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้วางหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพิจารณาไว้ ดังนี้ (Office of The Ombudsman Thailand, 2020, pp.46-48)

1) ผู้ร้องเรียนจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากเหตุใดเหตุหนึ่งดังที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (1) (2) หรือ (3)³ หรือไม่ หากผู้ร้องเรียนไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับการความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมจากกรณีดังกล่าว ย่อมไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

2) วัตถุประสงค์แห่งการพิจารณาต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”⁴ หมายความว่า “กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจ

นิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ตาม อันได้แก่ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องมีผลใช้บังคับอยู่มิใช่ถูกยกเลิกไปแล้ว และไม่รวมถึงร่างกฎหมาย กระบวนการตรากฎหมาย หรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”

3) ต้องอ้างว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตราใด ทั้งนี้ ต้องมิใช่กรณีอ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่สิ้นผลบังคับใช้แล้ว⁵ หรือมิใช่กรณีอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันเอง⁶

4) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 36 และมาตรา 37

ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 เรื่องใดเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐ

² บุคคล หมายถึง บุคคลธรรมดา คณะบุคคล และนิติบุคคล

³ มาตรา 22 “ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ”

⁴ ตามแนวคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน (กฎหมาย) ที่ 2/2561

⁵ ตามแนวคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินที่ 6/2561

⁶ ตามแนวคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินที่ 3/2560

ที่จะขัดความเดือดร้อนหรืออำนายความ เป็นธรรมได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีการดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

(2) ในกรณีที่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้

(3) ในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

และลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 37 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าลักษณะดังต่อไปนี้ไว้พิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นหรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ

(5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

(8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

5) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาคำร้องเรียนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์แล้ว ก็จะพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่าเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเห็นว่าขัดจึงจะส่งเรื่อง (ยื่นคำร้อง) ให้ศาล

รัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่หากเห็นว่ามันขัดก็จะไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ เคยมีปัญหว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการวินิจฉัยเบื้องต้นดังกล่าวหรือไม่ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงบุรุษไปรษณีย์ มีหน้าที่รับเรื่องที่ร้องเรียนแล้วส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ปัญหานี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัย⁷ ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อวินิจฉัยส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ (Boon Tapanadul, 2017, pp.21-22)

ทั้งนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าวไว้โดยปกติผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาและแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยเร็ว แต่หากมีการขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ร้องเรียนหรือขอความเห็นในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานของรัฐผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะพิจารณาภายในระยะเวลาตามสมควร ในกรณีนี้เห็นว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องที่จะไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรมีกำหนดระยะเวลาเพื่อไม่ให้ขั้นตอนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ระยะเวลานานเกินสมควร ดังนั้น จึงมีข้อเสนอให้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

1.2 ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน

เรื่องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129⁸

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเรื่องร้องเรียนสรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 และมาตรา 8 ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการทั้งสองสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่ทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และเพื่อให้มีผลบังคับจึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกลไกการดำเนินกิจการของทั้งสองสภาไว้ในมาตรา 129 โดยบัญญัติว่าให้คณะกรรมการทั้งสองสภามีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่ทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ นอกจากนี้ยังได้บัญญัติวิธีการบังคับ

⁷ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2546

⁸ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 2109/2562

ไว้เป็นการเฉพาะในวรรคห้าของมาตรา 129 กล่าวคือ ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ ในกิจการที่คณะกรรมการการของทั้งสองสภา สอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับ ให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการการของทั้งสองสภาเรียก เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงไม่ได้บัญญัติให้มีกฎหมายบังคับการเรียกและมีได้มุ่งเน้นที่จะลงโทษทางอาญาต่อบุคคลผู้ถูกเรียก ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

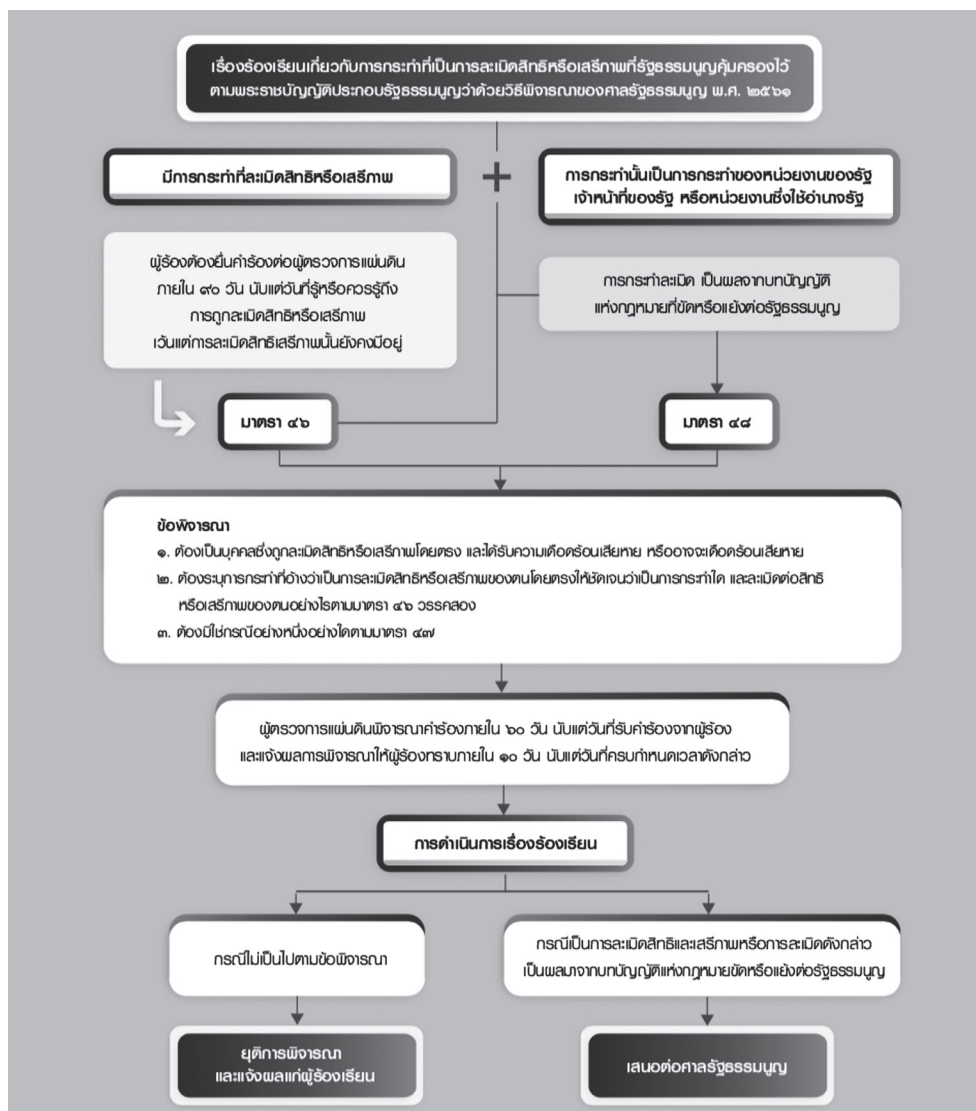
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง⁹ สรุปความได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 กำหนดหลักการและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 โดยใช้ถ้อยคำที่มีความแตกต่างกันถึงหน้าที่และอำนาจ รวมถึงสภาพบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ อำนาจของคณะกรรมการการให้มีอำนาจ “เรียก” แทนอำนาจ “ออกคำสั่งเรียก” โดยอำนาจเรียกเป็นการเชิญหรือการขอความร่วมมือบุคคลให้ส่งเอกสารหรือให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการการ ส่วนอำนาจ

ออกคำสั่งเรียกเป็นการออกคำสั่งที่ประสงค์มีผลบังคับทางกฎหมาย ส่วนของการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามการใช้อำนาจของคณะกรรมการการ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการมีความผิดและต้องได้รับโทษปรับหรือจำคุก ซึ่งเป็นโทษทางอาญา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดมาตรการเชิงบังคับไว้ในมาตรา 129 วรรคห้า โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการการ สอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการการเรียก ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5 ที่บัญญัติอำนาจของคณะกรรมการการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ มาตรา 8 ที่บัญญัติขั้นตอนในการออกคำสั่งเรียกไว้ และมาตรา 13 ที่กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129

⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563

2. ช่องทางการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213)

แผนภูมิที่ 2: หลักเกณฑ์และขั้นตอนการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 48)



ที่มา: Office of The Ombudsman Thailand (2020)

2.1 หลักเกณฑ์และขั้นตอน

กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มาจากแนวคิดพื้นฐานของการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญในระดับสากลเรียกกระบวนการนี้ว่า “คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional complaint) กล่าวคือ บุคคลใดอ้างว่าสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญถูกละเมิดโดยอำนาจมหาชนจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการกระทำทางกฎหมายที่มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือโดยคำพิพากษาของศาล บุคคลนั้นขอที่จะยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้ (Wuttichai Chittanu, 2008, pp.102) และหลักการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญนี้เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 ซึ่งวางหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ว่า 1) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย 2) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ 3) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีอื่นได้แล้ว จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติของการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจำกัดประเด็นของการยื่นคำร้องไว้ว่าจะต้องเป็นกรณีที่ยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น จึงไม่ถือว่าเป็นการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตามมาตรฐานที่ยอมรับ

กันในระดับสากล (Worachet Pakeerut, 2010, pp.30) อีกทั้งยังจำกัดว่าต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีอื่นได้แล้ว โดยต้องไปใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 มาตรา 245 (1) และมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) ให้ครบทั้งสามช่องทางดังกล่าวเสียก่อน จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทำให้คดีที่ประชาชนใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 มีจำนวนน้อยมาก (Apiwat Sudsao, 2010, pp.144) ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยวางหลักเกณฑ์ใหม่ เน้นการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ไม่ได้จำกัดเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และไม่มีข้อจำกัดกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีอื่นได้แล้ว ซึ่งน่าจะทำให้มีคดีที่ประชาชนได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้มากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ

ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 บัญญัติให้บุคคลที่จะได้ใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ ดังนี้ (Office of The Ombudsman Thailand, 2020, pp.48-51)

1) ผู้ร้องเรียนจะต้องเป็นบุคคล¹⁰ ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น กล่าวคือ ผู้ร้องเรียนจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเป็นผลกระทบโดยตรงจากการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั่นเอง

2) วัตถุประสงค์ของการพิจารณาต้องเป็น “การกระทำ” ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ โดยคำร้องเรียนจะต้องระบุการกระทำและลักษณะของการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพให้ชัดเจน กล่าวคือ ผู้ร้องเรียนจะต้องเขียนบรรยายข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ครบถ้วนว่าการกระทำที่อ้างว่าละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพคือการกระทำใด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเป็นผู้กระทำการนั้น รวมถึงบรรยายว่าการกระทำนั้นละเมิด

ต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนในเรื่องใด สิทธิหรือเสรีภาพนั้นรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองหรือรับรองไว้อย่างไร โดยต้องระบุมাত্রาของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิหรือเสรีภาพนั้นให้ชัดเจนด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ทำให้การพิจารณาความหมายคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” อาจให้ความหมายอย่างกว้างได้ว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใดไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ โดยศาลรัฐธรรมนูญเคยวางแนวทางไว้ว่าวุฒิสภาเป็นหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องตามกรณีนี้ได้¹¹

ส่วนความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ควรหมายถึง ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ คณะบุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ โดยศาลรัฐธรรมนูญเคยวางแนวทางไว้ว่าคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องตามกรณีนี้ได้¹²

¹⁰ บุคคล หมายถึง บุคคลธรรมดา คณะบุคคล และนิติบุคคล นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางแนวทางไว้ว่า อาจหมายความรวมถึงนิติบุคคลมหาชนด้วย ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564

¹¹ ตามแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ ต. 20/2564

¹² ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2564

3) สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อาจเป็นสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 25 ถึงมาตรา 49 หรือรับรองไว้โดยปริยายก็ได้ เนื่องจากมาตรา 25 ได้บัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางแนวทางไว้ว่า กรณีร้องอุทธรณ์สิทธิหรือเสรีภาพ โดยระบุมาตราของรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ถือเป็นการร้องเพื่อให้ได้ประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อันเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 ที่กำหนดกระบวนการร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย¹³

4) การกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว ต้องมิใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

(1) การกระทำของรัฐบาล

(2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

(3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน

(4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

(5) การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192

(6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

5) ผู้ร้องเรียนจะต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องเรียนได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่

สำหรับกรณีที่การละเมิดดังกล่าวเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นยังไม่ได้ยกเลิก แก้ไข หรือปรับปรุง ต้องถือว่าการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้

6) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนดังกล่าวแล้ว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็นภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียนจาก

¹³ ตามแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 42/2653

ผู้ร้องเรียน และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ทั้งนี้ มีข้อสังเกต กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเกิน 60 วัน จะเกิดผลทางกฎหมายอย่างไร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48 วรรคสอง กำหนดให้เมื่อครบ 60 วัน ให้เกิดสิทธิแก่ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่ไม่ได้กำหนดให้การพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผลเสียหรือโมฆะแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นว่าการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้เสียเปล่า

อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางแนวทางไว้ว่า กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกินกำหนดเวลา 60 วัน เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเรียกเอกสารจากผู้ถูกร้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ถูกร้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อพ้นระยะเวลา 60 วัน ดังกล่าว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม อาศัยอำนาจตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ให้ขยายระยะเวลาการยื่นคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน¹⁴

7) เมื่อได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลา 60 วัน แล้วผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลา 60 วันดังกล่าว

ทั้งนี้ มีข้อสังเกต ผู้ร้องเรียนจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ตามช่องทางมาตรา 213 จะต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน ซึ่งในบางกรณี ผู้ร้องเรียนยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในช่องทางมาตรา 231(1) หรือช่องทางมาตรา 51 ซึ่งเป็นคนละช่องทางกับกรณีนี้ แต่ผู้ร้องเรียนนำการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในช่องทางอื่นมาเป็นเหตุในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามช่องทางมาตรา 213 กรณีนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งควรดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงเสนอให้มีมาตรการตรวจสอบก่อนรับคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาจให้มีการขอหลักฐานการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น คำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อตรวจสอบว่าได้มีการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในช่องทางมาตรา 213 มาก่อนแล้ว เป็นการป้องกันไม่ให้มีการข้ามช่องทางกัน

2.2 ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน

เรื่องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹⁴ ตามแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องพิจารณาที่ ค.20/2564

มาตรา 213 กรณีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 25 วรรคสาม มาตรา 188 และมาตรา 197¹⁵

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเรื่องราวเรียน สรุปความได้ว่า กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย (คู่สัญญาฝ่ายรัฐในสัญญาสัมปทานโครงการโฮปเวลล์) มีคำร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 กรณีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 18/2545 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 25 วรรคสาม มาตรา 188 และมาตรา 197 หรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วมีความวินิจฉัยว่ามติที่ประชุมใหญ่กำหนดให้เริ่มนับอายุความคดีปกครองตั้งแต่วันที่ “ศาลปกครองเปิดทำการ” คือ ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งผิดไปจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 ที่บัญญัติว่าให้เริ่มนับระยะเวลาอายุความคดีปกครองตั้งแต่วันที่ “รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี” ดังนั้นมติที่ประชุมใหญ่ฯ จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติ

ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 188 และมาตรา 197 อันเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำที่ไม่อาจใช้บังคับได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิดังกล่าวสามารถใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 วรรคสาม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

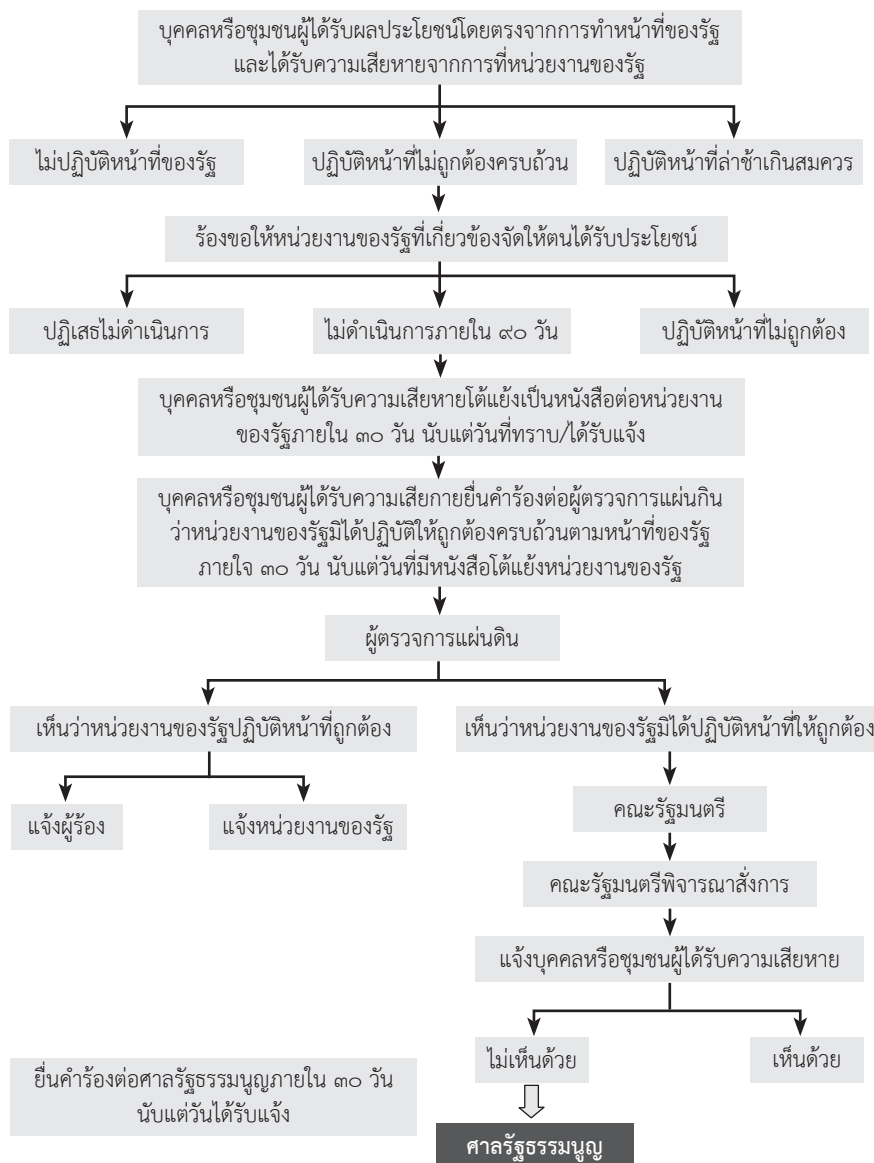
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง¹⁶ สรุปความได้ว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 2545/18 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 เป็นการออกกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 แต่ไม่ได้ดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 197 วรรคสี่

3. ช่องทางการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51)

¹⁵ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 2833/2563

¹⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564

แผนภูมิที่ 3: หลักเกณฑ์และขั้นตอนการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45)



ที่มา: The Office of the Constitutional Court (2020)

3.1 หลักเกณฑ์และขั้นตอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และยังให้สิทธิประชาชนและชุมชนในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ได้บัญญัติให้บุคคลหรือชุมชนมีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (The Office of the Constitutional Court, 2020, pp.20-23)

1) บุคคล¹⁷ หรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร

2) วัตถุประสงค์ของการพิจารณาต้องเป็น “การไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ” ของหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 51 ถึงมาตรา 63 ซึ่งสามารถสรุปเรื่องที่เป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการดังนี้

(1) รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันกษัตริย์ เอกราช อธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(2) รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

(3) รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาอย่างน้อยสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

(4) รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค สนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทย

(5) รัฐต้องดำเนินการให้มีสาธารณสุขปกคลุมขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ดูแลไม่ให้มีการเก็บค่าบริการจนเป็นภาระต่อประชาชน และสาธารณสุขปกคลุมขั้นพื้นฐานต้องให้รัฐเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

(6) รัฐต้องอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ

(7) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน

(8) การดำเนินการใดของรัฐหรือรัฐจะอนุญาต ถ้ามีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตของประชาชนหรือชุมชน ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบระยะยาวไม่ให้เกิดผลกระทบหรือกระทบให้น้อยที่สุด และต้องมีการดำเนินการเยียวยาความเดือดร้อนด้วย

¹⁷ บุคคล หมายถึง บุคคลธรรมดา คณะบุคคล และนิติบุคคล

(9) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความลับทางราชการ และจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย

(10) รัฐต้องดูแลรักษาถิ่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรของดาวเทียม เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

(11) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการรับรู้ข้อมูลที่เป็นจริงด้านความปลอดภัยหรือด้านอื่นใดที่เป็นประโยชน์

(12) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมต่อสังคม

(13) รัฐต้องมีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชนอย่างเข้มงวด

3) บุคคลหรือชุมชนดังกล่าวได้**ร้องขอ**ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการและหน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และได้**โต้แย้ง**การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้น ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ และยังให้โต้แย้งต่อหน่วยงานของรัฐอีกครั้ง อาจเป็นขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน เนื่องจากการร้องขอและโต้แย้งต่อหน่วยงานเดิม ดังนั้น จึงมีข้อเสนอควรลดขั้นตอนในส่วนของการโต้แย้งเพื่อให้ขั้นตอนการดำเนินการไปสู่การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสั้นลง

4) บุคคลหรือชุมชนดังกล่าวได้**ยื่นคำร้องเรียน**ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ของรัฐบาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่หนังสือโต้แย้งหน่วยงานของรัฐ

5) กรณีนี้หาก**ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา**แล้วเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามหน้าที่แล้ว ก็ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ก็ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบ

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าในขั้นตอนนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดว่า กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามหน้าที่แล้ว หากบุคคลหรือชุมชนไม่เห็นด้วยให้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีหรือมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เหมือนเช่นกรณีมาตรา 213 ที่ผู้ร้องเรียนไม่เห็นด้วยกับผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ดังนั้น จึงมีข้อเสนอให้กรณีมาตรา 51 อาจเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีหรือใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเหมือนกรณีมาตรา 213

6) **คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็น**ของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใด ให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนดังกล่าวทราบ

7) ถ้าบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

8) **ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา**วินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

ทั้งนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างไรก็ดีในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการศึกษาสภาพปัญหาของเรื่อง ขอให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียนชี้แจงข้อเท็จจริง รวมถึงขอความเห็นในการปฏิบัติงานจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน แล้วผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจะพิจารณาภายในระยะเวลาตามสมควร ในกรณีนี้เห็นว่า กฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ทุกขั้นตอน ยกเว้นการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรี ซึ่งควรมีกำหนดระยะเวลาด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงมีข้อเสนอให้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีด้วย

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า กรณีบุคคลหรือชุมชนที่ต้องการได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ยังสามารถใช้ช่องทาง

หนึ่ง คือการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 (3) ซึ่งเริ่มต้นที่การยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่ต้องขอร้องและโต้แย้งหน่วยงานของรัฐก่อน แต่กรณีดังกล่าวเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีจะไปถึงขั้นตอนคณะรัฐมนตรีสั่งการเท่านั้น ไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น เป็นสิทธิของบุคคลหรือชุมชนที่สามารถเลือกได้เองว่า จะใช้สิทธิตามมาตรา 51 เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือจะใช้สิทธิตามมาตรา 230 (3) เพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ส่วนวิธีการและหลักเกณฑ์ก็แตกต่างกัน โดยไม่อาจข้ามช่องทางหรือข้ามขั้นตอนได้

3.2 ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน

เรื่องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบ กรณีกระทรวงพลังงาน ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 56 วรรคสอง โดยประสงค์จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51¹⁸

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเรื่องร้องเรียน สรุปความได้ว่าผู้ร้องเรียนมีคำร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบ กรณีกระทรวงพลังงาน กำหนดนโยบายและแผนพัฒนากำลังการผลิต

¹⁸ คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 430/2564

ไฟฟ้าโดยลดสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานลดต่ำกว่าร้อยละ 51 อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 56 วรรคสอง ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับผลกระทบจากการใช้ไฟฟ้าในราคาที่แพงขึ้นและไม่เป็นธรรม โดยประสงค์จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยว่า กรณีนี้ผู้ร้องเรียนได้มีหนังสือร้องขอให้กระทรวงพลังงานดำเนินการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 56 วรรคสอง ต่อมากระทรวงพลังงานมีหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าไม่สามารถดำเนินการได้ ผู้ร้องเรียนจึงมีหนังสือโต้แย้งการไม่ดำเนินการนั้นต่อกระทรวงพลังงานแล้ว เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงของกระทรวงพลังงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า กระทรวงพลังงานกำหนดนโยบายและแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า ลดสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ปัจจุบันมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 34.70 โดยให้บริษัทเอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตไฟฟ้ามากขึ้นจนทำให้สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐมีน้อยกว่าร้อยละ 51 อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

มาตรา 56 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละ 51 มิได้ ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 56 วรรคสอง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

ขณะนี้ เรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ โดยผู้ร้องเรียนรอผลการดำเนินการตามข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรีอยู่ ซึ่งหากผู้ร้องเรียนเห็นว่าข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ก็ประสงค์จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

4. บทสรุป

ปัญหาของประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิทางศาลต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ ไม่สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยต้องยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน และการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญก็มี 3 ช่องทาง ซึ่งมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่แตกต่างกัน หากประชาชนยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน

ดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามความประสงค์ของผู้ร้องเรียน อันทำให้เกิดปัญหาประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญเพื่อลดปัญหา

ดังกล่าว ผู้นิพนธ์จึงขอเสนอช่องทางการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยสรุปหลักเกณฑ์และขั้นตอน ดังตารางที่แสดงต่อไปนี้

ตารางที่ 1: สรุปองค์ประกอบของหลักเกณฑ์และขั้นตอนช่องทางการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (1) มาตรา 213 และมาตรา 51

ช่องทาง องค์ประกอบ	กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา 231(1))	กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ (มาตรา 213)	กรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (มาตรา 51)
ผู้มีสิทธิร้องเรียน	บุคคลหรือประชาชนที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม	บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย	บุคคลหรือชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ
วัตถุประสงค์การพิจารณา	“บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”	“การกระทำ”	“การไม่ปฏิบัติหน้าที่”
ผู้ถูกร้องเรียน	ไม่มี	เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ	หน่วยงานของรัฐ
ขั้นตอนและระยะเวลา	1. ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน 2. ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วมีความเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	1. ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 90 วัน 2. ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาภายใน 60 วัน 3. ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 90 วัน	1. ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธหรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน 2. โต้แย้งต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 30 วัน 3. ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 30 วัน 4. ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน จึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรี 5. คณะรัฐมนตรีพิจารณาและสั่งการตามที่เห็นสมควร 6. ไม่เห็นด้วยกับข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรี จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ 7. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยภายใน 120 วัน

ทั้งนี้ หากประชาชนเข้าใจและสามารถยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยสามารถพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิทางศาลต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และทำให้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้นต่อไป

นอกจากนี้ จากข้อสังเกตที่ผู้นิพนธ์ได้ตั้งประเด็นไว้ จึงขอเสนอให้มีการพัฒนามาตรการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของประชาชนตามช่องทางการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231(1)) ควรพัฒนามาตรการโดยกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน
2. กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา

213) ควรพัฒนามาตรการโดยให้มีมาตรการตรวจสอบว่าได้มีการยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในช่องทางนี้ ไม่ใช่ช่องทางอื่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 หรือ มาตรา 231 (1)) ก่อนมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ไม่ให้มีการข้ามช่องทางกัน

3. กรณีประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51) ควรพัฒนามาตรการ ดังนี้

- 1) กำหนดระยะเวลาการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรี
- 2) ตัดขั้นตอนการโต้แย้งหน่วยงานของรัฐออก เพื่อให้ขั้นตอนสั้นลง
- 3) เพิ่มกรณีไม่เห็นด้วยกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรสามารถใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีหรือใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เหมือนกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ●

บรรณานุกรม

- Apiwat Sudsao. (2010). panhā nai thāng patibat khōng kām yūn khamrōng dōi trong tō sām ratthammanūn [Practical problems of submitting complaint directly to the Constitutional Court]. *Journal of the Senate*, 7., 6, 137-144.
- Boon Tapanadul. (2017). botbāt nāthī læ ‘amnāt khōng phū trūatkām phāēndin tām ratthammanūn hāeng rācha’ānāchak Thai Phutthasakkarāt sōngphan-hārōihoksip [Roles, duties and powers of the Ombudsman According to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560]. *Journal of the Ombudsman*, 10., 1, 10-33.
- Office of The Ombudsman Thailand. (2020). khūmū patibat ngān tām rabīap phū trūatkām phāēndin wādūai kāmchāeng kām rōnggrān kām sawāeng hā khōthetch-ing læ kāmphičhāranā rūang rōnggrān Phō.Sō. sōng hā hok sōng [The practical guide of Ombudsman Regulations on complaint, fact finding and consideration B.E. 2562]. Bangkok
- The Office of the Constitutional Court. (2020). khwāmūr būrangton kīeokap sām ratthammanūn [Introduction to the Constitutional Court]. Bangkok: Active Print Co., Ltd.
- Worachet Pakeerut. (2010). khwāmsamphan rawāng khana ratthamontī ratthasaphā læ sām [Relationships between the Cabinet, the Parliament and the Courts]. Faculty of Law Thammasat University
- Wuttichai Chittanu. (2008). krabūankām thāng kotmāi tām khamrōngthuk tām ratthammanūn [Legal process of the submitting complaint under the Constitution]. *Journal of Courts of Justice*, 102 ,4 ,.2.