การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

PROTECTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND LIBERTIES THROUGH THE CONSTITUTIONAL COURT

นภนันทน์ จันทราชโลธร

Noppanan Jantarachlotorn

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : noppanantn@gmail.com

Graduate student of Doctor of Laws Program

Faculty of Law, Thammasat University Email address : noppanantn@gmail.com

Received : May 26, 2023

Revised : June 14, 2023

Accepted : July 18, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทั้งในส่วนของการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและการกำหนดหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ด้วยเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้สิทธิและเสรีภาพได้รับความคุ้มครองเป็นหลัก ส่วนการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น รวมทั้งกำหนดให้มีหน้าที่ของรัฐ และกำหนดหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ครอบคลุมการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมายตามมาตรา 148 มาตรา 212 และมาตรา 231 (1) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำซึ่งมีผลเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลตามมาตรา 213 และการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ดี โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความชัดเจนทั้งในส่วนของสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ การกำหนดเงื่อนไข ข้อจำกัด หรือขั้นตอนอันไม่จำเป็นในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และการขาดกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ย่อมส่งผลต่อการปรับใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรณีจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และขั้นตอนการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนและเหมาะสม รวมทั้งลดขั้นตอนและเงื่อนไข

ที่ไม่จำเป็นต่อการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน นอกจากนี้สมควรปรับการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

คำสำคัญ

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, ศาลรัฐธรรมนูญ, การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ABSTRACT

This article aims to study protection of constitutional rights through the Constitutional Court of Thailand, including rights or liberties guaranteed by the Constitution and jurisdiction of the Constitutional Court on protecting the constitutional rights and liberties. From the study, it is apparent that the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) is reformed on guaranteeing and protecting rights and liberties more inclusively by recognising that protection of rights and liberties are the principle, while the restriction and limitation thereon are exceptions, and prescribing the duties of the State towards people. In addition, the Constitution prescribes the jurisdiction of the Constitutional Court relating to protect rights and liberties on any act, including reviewing the constitutionality of legislations under section 148 section 212 and section 231 (1), adjudicating constitutionality of actions, which rights or liberties of any person guaranteed by the Constitution are violated, under section 213, and adjudicating the duty of state under chapter V duties of the state under section 51 of the Constitution. However, provisions of the constitution and related organic acts and acts on guaranteeing and protecting rights and liberties are unclear and broadly; moreover, there are several problems on limitation to the Constitutional Court, unnecessary and unclear procedure, lacking of time limit on the Constitutional Court and related state agencies procedure. These lead to the effect of enforcing the Constitution and laws, causing problem of protection of rights and liberties through the Constitutional Court. In order to solve these problems, the Constitution and related laws should be amended for guaranteeing, and protecting rights and liberties more clearly and appropriately, reducing the limitation from bringing the case to the Constitutional Court and unnecessary procedure, and prescribing time limit on the Constitutional Court and related state agencies procedure. Moreover, the interpretation of the Constitution and laws should be reviewed for consistency standard.

Keywords

constitutional rights and liberties, constitutional court, judicial review

1. บทนำ

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองและเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรก สิทธิและเสรีภาพก็ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง จากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ขยายการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยนอกจากมีการกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ศาลรัฐธรรมนูญยังได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อทำหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยตรง เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายผ่านการเสนอความเห็นของศาลที่จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดและผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มสิทธิและเสรีภาพเฉพาะในหลายเรื่อง เช่น สิทธิในการได้รับความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม สำหรับการกำหนดหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มีการเพิ่มช่องทางให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว แต่โดยที่มีการกำหนดเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างเข้มงวด กรณีจึงส่งผลให้แม้ว่าจะมีผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลาดังกล่าวถึง 144 คดี แต่ศาลรัฐธรรมนูญเคยรับเรื่องไว้พิจารณาเพียงกรณีเดียว[1]

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเกิดจากความมุ่งหวังให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้นนั้น[2] แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และกำหนดให้มีบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ รวมทั้งได้เพิ่มช่องทางในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยการขยายการให้สิทธิประชาชนฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกรณีบุคคลหรือชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ตามบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการใช้และการตีความกฎหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏปัญหาอันเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญหลายประการ

[1] ปัญญา อุดชาชน, *หลักนิติธรรม : คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไทย-เยอรมนี* (วิญญูชน 2564) 169.

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คำปรารภ.

2. สิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ในส่วนของผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้มีการแบ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นสองลักษณะในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน คือ (1) สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมุ่งหมายให้ผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้นเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพนี้[3] และ (2) สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในส่วนอื่น เช่น บทบัญญัติในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งมุ่งหมายให้เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองปัจเจกบุคคลทั้งหลายที่อยู่ในประเทศไทย[4] นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2560 ยังได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยอย่างมีนัยสำคัญ โดยอาจแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองได้ดังนี้

2.1 สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้เป็นการเฉพาะในบทบัญญัติหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และบทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 28) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา 33) สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก (มาตรา 37) และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 44) อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพในหลายเรื่องที่เคยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน โดยมีทั้งกรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้เลย เช่น สิทธิของเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลในการได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ และกรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนไปกำหนดไว้ในรูปแบบอื่น เช่น สิทธิในด้านการศึกษาซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้เป็นบทบัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้เป็นบทบัญญัติในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

สำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้เป็นการเฉพาะนั้น อาจแบ่งได้เป็น (1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยตรงในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นการจำกัดโดยถ้อยคำของบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพนั้นเอง เช่น มาตรา 34 วรรคสอง ที่กำหนดให้การใช้เสรีภาพทางวิชาการต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น หรือการจำกัดโดยสิทธิและเสรีภาพหรือคุณค่าที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญ และ (2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอ้อมจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอ้อมจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้น มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ปรับเปลี่ยนการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเดิมที่มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ซึ่งเป็น

---

[3] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 9 (วันศุกร์ ที่ 16 ตุลาคม 2558).

[4] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562) 6.

บทบัญญัติที่เข้าใจกันอยู่โดยทั่วไปว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อันได้แก่ เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ไปเป็นมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไ ว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

2.2 สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

โดยผลของมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นหลักการใหม่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประเทศไทยที่ได้นำหลักการของข้อ 5 แห่งประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีสิทธิจะห้ามได้เฉพาะการกระทำซึ่งอาจก่ออันตรายแก่สังคม การใดซึ่งมิได้ถูกห้ามไว้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การนั้นย่อมสามารถจะกระทำได้และบุคคลจะถูกบังคับให้กระทำการที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้กระทำมิได้” มากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้[5] บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการใดและได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ หากการนั้นมิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น และการใช้สิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยสิทธิและเสรีภาพนี้ในทางวิชาการ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ เห็นว่า มิใช่สิทธิและเสรีภาพเฉพาะเรื่อง และเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มีขอบเขตกว้างกว่ารัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น มาตรา 2 วรรค 1[6] ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่บัญญัติสิทธิและเสรีภาพทั่วไปโดยเชื่อมโยงจากสิทธิในการกำหนดตนเองของบุคคล[7] และรองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ เห็นว่า แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา 2 วรรค 1 ของกฎหมายพื้นฐาน มีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่บทบัญญัติทั้งสองมาตราเป็นการรับรองเสรีภาพทั่วไปซึ่งมีปัจเจกบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพดังกล่าว[8]

หากพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2561 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2564 แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวก็มิได้ปรากฏชัดถึงการตีความบทบัญญัติมาตรานี้ สำหรับคำวินิจฉัยที่มีการกล่าวถึงสิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง

---

[5] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 60 (วันจันทร์ ที่ 11 มกราคม 2559) 20 และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เชิงอรรถ 4) 37.

[6] มาตรา 2 วรรค 1 ของกฎหมายพื้นฐาน บัญญัติว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการพัฒนาบุคลิกลักษณะของตนได้ตราบเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น และไม่ขัดต่อระเบียบในทางรัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ในทางศีลธรรม.

[7] บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘เสรีภาพทั่วไปและข้อจำกัดการใช้เสรีภาพตามมาตรา 25 รัฐธรรมนูญ 2560’ ใน *60 ปี อุดม รัฐอมฤต ชีวิตและมิตรภาพบนเส้นทางวิชาการ (*คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562) 217-219.

[8] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2564) 278.

เช่น สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของหญิงตั้งครรภ์[9] และสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญามิให้ถูกฟ้องเมื่อเกินกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี[10] คำวินิจฉัยดังกล่าวก็ไม่มีการกล่าวโดยชัดเจนว่าเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง หรือเป็นสิทธิที่เกิดจากการตีความสิทธิและเสรีภาพอื่นที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.3 สิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องเพื่อให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แม้ว่ากรณีนี้มิใช่เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้เป็นพิเศษ หากแต่เป็นสิทธิในการติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องเท่านั้น แต่โดยที่การกำหนดสิทธิในเรื่องนี้เป็นการดำเนินการให้สอดรับกับการกำหนดหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งเกิดจากความพยายามของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จะหาวิธีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความเข้มแข็งมั่นคงยิ่งขึ้น โดยได้นำบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชาวไทยและหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ที่รัฐต้องทำให้แก่ทุกคนหรือเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมมากกว่ามุ่งเน้นสิทธิประโยชน์ของแต่ละคน มาบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนหรือชุมชน โดยที่ประชาชนแต่ละคนหรือชุมชนไม่ต้องร้องขอ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิประโยชน์นี้ได้โดยสะดวกและเกิดผลอย่างทั่วถึงและรวดเร็วยิ่งขึ้น[11] ในการพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพจึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐไปด้วยกัน โดยพิจารณาประเภทของหน้าที่ของรัฐในบทบัญญัติหมวด 5 จากผู้ทรงสิทธิได้[12] ดังนี้

(1) หน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดผู้ทรงสิทธิไว้โดยชัดแจ้ง เช่น หน้าที่ในการพิทักษ์อธิปไตยของชาติ (มาตรา 52) หน้าที่ในการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 53) และหน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด (มาตรา 62)

(2) หน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดผู้ทรงสิทธิไว้ เช่น หน้าที่ในด้านการศึกษา (มาตรา 54)[13] หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (มาตรา 56)[14] หน้าที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของชุมชน (มาตรา 57 และมาตรา 58)[15]

---

[9] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2563.

[10] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2564.

[11] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เชิงอรรถ 4) 74. และอุดม รัฐอมฤต ‘หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ ใน*รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 188 และ 191.

[12] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2563) 131.

[13] เดิมเคยบัญญัติเป็นสิทธิและเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

[14] เดิมเคยบัญญัติเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

[15] เดิมเคยบัญญัติเป็นสิทธิและเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณสุข (มาตรา 55) หน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 59) และหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค (มาตรา 61)[16]

3. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละประเทศได้กำหนดบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้แตกต่างกันตามความเป็นมาและความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย สำหรับศาลรัฐธรรมนูญไทยมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1 หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

อาจแบ่งการพิจารณาช่องทางในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละมาตราได้ ดังนี้

3.1.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายตามมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

กรณีนี้เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนการประกาศใช้ (*a priori*) ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากกฎหมายที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

3.1.1.1 วัตถุแห่งคดี

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ

3.1.1.2 ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องและเหตุแห่งการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สามารถเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา หรือนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นเอง ในกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

3.1.1.3 ระยะเวลาและขั้นตอนอันเป็นเงื่อนไขในการยื่นเรื่อง

บุคคลดังกล่าวสามารถส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายจนถึงช่วงเวลาก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย[17]

3.1.2 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

---

[16] บัญญัติไว้เป็นสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยด้วย

[17] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 148.

กรณีนี้เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังการประกาศใช้ (*a posteriori*) ซึ่งนอกจากจะเป็นการคุ้มครองบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้มีบุคคลอื่นถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวในอนาคตด้วย โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

3.1.2.1 วัตถุแห่งคดี

กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ[18] ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติซึ่งมีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ[19] โดยศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เฉพาะเนื้อหาของกฎหมาย แต่มิอาจตรวจสอบกระบวนการตรา[20] อย่างไรก็ตาม หากเป็นกฎ รัฐธรรมนูญนี้มิได้กำหนดให้ศาลสามารถส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้

3.1.2.2 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องและเหตุแห่งการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลซึ่งจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดี ในกรณีที่ศาลนั้นเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

3.1.2.3 ระยะเวลาและขั้นตอนอันเป็นเงื่อนไขในการยื่นเรื่อง

ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นกรณีที่คดีนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ทั้งนี้ หากคดีใดถึงที่สุดแล้ว ศาลนั้นจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกโต้แย้งนั้นเป็นกฎหมายที่ต้องใช้ในชั้นการบังคับคดี หรือเป็นกรณีที่ศาลนั้นได้ยอมรับให้มีการพิจารณาคดีใหม่และบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องใช้บังคับแก่คดีที่มีการพิจารณาคดีใหม่ สำหรับคดีที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาว่าจะรับฟ้องหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญก็รับเรื่องไว้พิจารณาได้หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณารับฟ้อง[21] โดยศาลที่ได้รับเรื่องมีหน้าที่ตรวจสอบเงื่อนไขในการยื่นคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ[22]ซึ่งรวมถึงยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับทบัญญัตินั้น[23] แต่ไม่มีดุลพินิจพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกรณีนี้เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่

3.1.3 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

---

[18] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542.

[19] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2552.

[20] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 26-34/2545 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2553.

[21] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2551.

[22] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2446/2547 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5240/2548.

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 212.

กรณีนี้เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังการประกาศใช้ (*a posteriori*) เช่นเดียวกับกลไกตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

3.1.3.1 วัตถุแห่งคดี

วัตถุแห่งคดีมีลักษณะเช่นเดียวกับวัตถุแห่งคดีตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประมวลกฎหมาย หรือกฎหมายอื่นที่มีสถานะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ[24] แต่หากเป็นกฎหมายลำดับรอง คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันในการเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง

3.1.3.2 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องและเหตุแห่งการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ปรากฏว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันย่อมสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ไว้แล้วหรือไม่[25]

3.1.3.3 ระยะเวลาและขั้นตอนอันเป็นเงื่อนไขในการยื่นเรื่อง

มาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินโดยมิให้มีอำนาจพิเศษในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นเอกเทศจากหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่ (1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น และ (3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ[26]

3.1.4 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ จากเดิมที่กำหนดเฉพาะการถูกละเมิดจาก “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เป็น “การกระทำ” ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[27] โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

3.1.4.1 วัตถุแห่งคดี

การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ[28] อย่างไรก็

---

[24] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 26-34/2545.

[25] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 (1) และมาตรา 26.

[26] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เชิงอรรถ 4) 395, 396 และ 402.

[27] เพิ่งอ้าง 366.

[28] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 และมาตรา 48.

ดี มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) การกระทำของรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่า ความหมายครอบคลุม 3 กรณี ได้แก่ การใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาล เช่น การประกาศสงครามและการทำสนธิสัญญา การใช้อำนาจทางรัฐสภาโดยรัฐบาล เช่น การยุบสภาและการเสนอกฎหมาย และการใช้อำนาจของรัฐสภาต่อรัฐบาล เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจ[29]

(2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งบทนิยามคำว่า “ศาล” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และในชั้นการยกร่างบทบัญญัตินี้ ก็มุ่งหมายให้ใช้สำหรับกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว[30] ข้อยกเว้นตามอนุมาตรานี้ เช่น การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 51 มาตรา 148 มาตรา 212 มาตรา 213 หรือมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญนี้

อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความข้อยกเว้นในกรณีนี้ให้รวมถึงศาลอื่นด้วย โดยอาจพิจารณาการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับข้อยกเว้นนี้ได้เป็น 5 กลุ่ม[31] ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่าสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 และการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน[32] อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี หากเรื่องดังกล่าวยังมิได้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอื่น ศาลรัฐธรรมนูญก็รับเรื่องไว้พิจารณาแม้ว่าจะยังมิได้ดำเนินการตามมาตราดังกล่าว เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2563 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ร้องถูกแจ้งข้อหาว่าการกระทำความผิดทางอาญา และเรื่องยังอยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวน

กลุ่มที่สอง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะโดยการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง[33] หรือมีการให้เหตุผลว่า

---

[29] คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 7/2560 (วันศุกร์ ที่ 20 ตุลาคม 2560) 11.

[30] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 369 (วันพุธ ที่ 9 สิงหาคม 2560) 3.

[31] อดิเทพ อุยยะพัฒน์, ‘แนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการฟ้องตรงโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 (ปรับปรุงครั้งที่ 70)’ 200-251 <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=288> สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2566.

[32] เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 34/2560.

[33] เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2561.

กฎหมายลำดับรองมิได้มีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่มีสภาพเป็นกฎซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว[34]

กลุ่มที่สาม การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าเป็นกรณีที่ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นได้[35]

อย่างไรก็ดี ในบางกรณี ศาลรัฐธรรมนูญก็รับคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลอื่นไว้พิจารณา เช่น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ไม่อนุญาตให้บุคคลเข้ามาในราชอาณาจักร[36] โดยไม่ปรากฏเหตุผลของการรับเรื่องไว้พิจารณาที่ชัดเจน และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด[37] ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มติดังกล่าวมีสถานะเป็นการออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การเรียกบุคคลเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนพิจารณา และการพิพากษาคดีปกครอง ที่มิได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเสมือนเป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่

กลุ่มที่สี่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำอื่น ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งสามารถยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการอัยการ[38] การกระทำทางปกครองซึ่งกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง[39] และการใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้แล้ว[40]

กลุ่มที่ห้า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วทั้งในส่วนของกระบวนการตราหรือเนื้อหา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติสิทธิการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามมาตรา 148 มาตรา 156 หรือมาตรา 255 ประกอบกับมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญนี้[41]

(3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ซึ่งการกำหนดข้อยกเว้นในเรื่องนี้อาจเทียบได้กับการกำหนดเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 ซึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขในเรื่อง “การหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมาย” เช่นเดียวกับการกำหนดเงื่อนไขในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่เป็นกลไกพิเศษที่ได้รับการสร้างขึ้นเพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สามารถตรวจสอบ

---

[34] เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2563.

[35] เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 68/2562 และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2564.

[36] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2563

[37] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564

[38] คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 39/2561.

[39] คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2562 คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 59/2562 และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 39/2563.

[40] คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 58/2562.

[41] เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2561 และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2565.

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐทั้งในส่วนของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการได้ หากหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมายแล้ว[42]

อย่างไรก็ดี สำหรับแนวการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับข้อยกเว้นนี้ แต่เดิมศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยอำนาจตามมาตรานี้ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาสำหรับกรณีการกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง[43] อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน หากเป็นกรณีที่สามารถใช้สิทธิทางศาลใด ๆ ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว[44]

(4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว อันเป็นการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบรัฐธรรมนูญแบบคู่ขนานทำนองเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี

(5) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 192 ซึ่งหมายถึงการกระทำของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

(6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวสามารถฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลอื่นที่มีเขตอำนาจได้[45] ทั้งนี้ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2563 ได้มีการอธิบายถึงกำหนดข้อยกเว้นนี้ว่า บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามมาตรา 196 และมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองมีความเป็นอิสระ โดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มิให้องค์กรอื่นเข้ามาแทรกแซงทำให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่เป็นอิสระ นอกจากนี้ เนื่องจากระบบศาลของไทยเป็นศาลคู่ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจของศาลแต่ละศาลไว้อย่างชัดเจน และเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร รัฐธรรมนูญจึงไม่ได้กำหนดให้ศาลใดเป็นศาลสูงสุดในระบบศาลคู่ สำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมนั้น แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะยกเว้นไม่ให้ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ก็มิได้หมายความว่าบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิจากการกระทำของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจะไม่สามารถใช้สิทธิทางอื่นได้ โดยสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติได้[46]

---

[42] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน : วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 4.

[43] คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 64/2561 และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2562.

[44] เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 58/2564 ดูอดิเทพ อุยยะพัฒน์ (เชิงอรรถ 31) 257.

[45] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 389 (วันจันทร์ 11 กันยายน 2560) 19-20.

[46] ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้ว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในเรื่องนี้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่โดยที่มาตรา 9 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ไม่อยู่ในอำนาจ

เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นดังกล่าวประกอบกับเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว อาจทำให้เข้าใจได้ว่าคงเหลือการกระทำไม่กี่รูปแบบที่ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ในช่วงปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลใช้บังคับไม่นานนักจึงมีนักวิชาการ เห็นว่า ข้อยกเว้นดังกล่าวทำให้คงเหลือแต่เพียง 4 การกระทำที่สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้[47]

(1) การงดเว้นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติ กล่าวคือ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของประชาชนหรือทำให้สิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถดำเนินการได้ หรือต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญและล่วงละเมิดต่อสิทธิทางรัฐธรรมนูญของบุคคล แต่รัฐสภาไม่ตราพระราชบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

(2) การใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นที่สุดและศาลอื่นปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำนั้น เช่น คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตามมาตรา 225 และมาตรา 224 (4) ของรัฐธรรมนูญนี้

(3) การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลอื่นปฏิเสธที่จะตรวจสอบ เช่น การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 85 และมาตรา 91 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

(4) การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หรือตามมาตรา 265 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2560 เนื่องจากศาลอื่นไม่รับฟ้องหรือยกฟ้องด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้อำนาจชอบด้วยรัฐธรรมนูญและชอบด้วยกฎหมายและเป็นที่สุด โดยการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีขอบเขตจำกัดเฉพาะการตรวจสอบในเชิงวัตถุประสงค์และความจำเป็นของการใช้มาตรา 44

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญเคยรับวัตถุแห่งคดีกรณีข้างต้นไว้พิจารณา เช่น การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติเช่นเดียวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว[48] ยังปรากฏการกระทำอื่นที่ศาลรัฐธรรมนูญรับเป็นวัตถุแห่งคดีไว้พิจารณา ได้แก่ มติของคณะกรรมการ

ศาลปกครอง การที่มาตรา 194 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในเรื่องนี้ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาวินิจฉัย.

[47] มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563) 369-377.

[48] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2563.

สรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ[49] บทบัญญัติแห่งกฎหมาย[50] มติของวุฒิสภาที่ไม่เห็นชอบผู้ได้รับการคัดเลือกให้แต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด[51] มติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด[52] และคำสั่งทางปกครอง[53]

3.1.4.2 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องและเหตุแห่งการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเกิดจากการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ มายื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และบุคคลนั้นเองในกรณีที่ผู้นั้นได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมิได้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ[54] โดยสิทธิหรือเสรีภาพที่ถูกละเมิดนั้นอาจเป็นสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 3 หรือบทบัญญัติในส่วนอื่นของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมิได้รับรองไว้เป็นการเฉพาะแต่รับรองและคุ้มครองไว้ตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญนี้

3.1.4.3 ระยะเวลาและขั้นตอนอันเป็นเงื่อนไขในการยื่นเรื่อง

ระยะเวลาและขั้นตอนอันเป็นเงื่อนไขในการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีที่ผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้นั้นต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน และหากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง บุคคลดังกล่าวมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ[55] อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ผู้นั้นจึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่ยังมีการละเมิดอยู่

(2) กรณีที่ผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดไม่ได้เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้นั้นจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และหากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลา 60 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

---

[49] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2564.

[50] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2563.

[51] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2565.

[52] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564.

[53] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2563.

[54] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48.

[55] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 48.

ผู้นั้นย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ[56]

ในการนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับคำร้องที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ คำร้องต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร[57] โดยผลของการกำหนดเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว หากคำร้องไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย[58] การกำหนดเงื่อนไขนี้จึงแตกต่างจากการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 148 มาตรา 212 และมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่มุ่งพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยมิต้องคำนึงถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ปรากฏคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้พิจารณา โดยไม่ปรากฏรายละเอียดในคำร้องว่า มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพใด ผู้ร้องเรียนจึงเห็นว่า ขัดหรือแย้งต่อ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 25 วรรคสาม มาตรา 188 และมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญ

3.1.5 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญผ่านการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

เพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจดังกล่าว โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

3.1.5.1 วัตถุแห่งคดี

กรณีที่รัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือกรณีที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร อย่างไรก็ดี โดยที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ มิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวรวมถึงหน้าที่ของหน่วยงานประเภทใดบ้าง ซึ่งหากพิจารณาหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญนี้ กรณีย่อมเห็นได้ว่ามีทั้งกรณีที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่เป็นอิสระ

3.1.5.2 ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร[59] ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

3.1.5.3 ขั้นตอนและระยะเวลาอันเป็นเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ก่อนการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและเงื่อนไข ดังนี้[60]

---

[56] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45.

[57] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 41 และมาตรา 46.

[58] เช่น คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 64/2561 คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2562 คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2562.

[59] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45.

[60] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45.

(1) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง

(2) บุคคลหรือชุมชนตาม (1) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีหนังสือโต้แย้งตาม (1) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยการปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องแจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ โดยผู้ร้องไม่อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

(3) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้ว คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ แต่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีไว้

(4) หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ บุคคลหรือชุมชนนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

3.2 การรับคำร้องไว้พิจารณา การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัย และการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

3.2.1 การรับคำร้องไว้พิจารณา

เมื่อมีการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการพิจารณาก่อนว่าคำร้องหรือหนังสือนั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่[61] โดยการพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญอาจแต่งตั้งตุลาการไม่น้อยกว่าสามคนเป็นผู้พิจารณาเบื้องต้นก็ได้ โดยคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยของคณะตุลาการดังกล่าวถือเป็นคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการเต็มองค์คณะ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่คณะตุลาการดังกล่าวเห็นควรสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย คณะตุลาการจะมีคำสั่งเองไม่ได้ แต่ต้องเสนอให้องค์คณะเต็มพิจารณาโดยหากเห็นพ้องด้วยกับความเห็นนั้น ให้จัดทำเป็นคำสั่งของศาล หากศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นพ้องด้วย ให้ดำเนินการตามความเห็นของศาล ทั้งนี้ คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือตามเสียงข้างมาก[62]

3.2.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของการวินิจฉัยในเนื้อหานั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ มิได้บัญญัติไว้โดยตรง คงปรากฏแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง ดังนี้

---

[61] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 49 และมาตรา 50.

[62] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 49.

(1) กรณีมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อมาตรา 148 วรรคสามและวรรคสี่ ใช้ข้อความว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ...” กรณีจึงย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำวินิจฉัยว่า ข้อความในร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และกระบวนการตราพระราชบัญญัติถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น

(2) กรณีมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อมาตราดังกล่าวใช้ข้อความว่า “...บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา 5...” และมาตรา 5 ใช้ข้อความว่า “บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” กรณีจึงย่อมทำให้เข้าได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น

(3) กรณีมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อมาตราดังกล่าวและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้ข้อความว่า “...มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” กรณีจึงย่อมทำให้เข้าใจว่า ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น

(4) กรณีมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อมาตราดังกล่าวใช้ข้อความว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ...” กรณีจึงย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น

(5) กรณีมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อมาตรา 7 (4) ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ ใช้ข้อความว่า “คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ” กรณีย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจอย่างกว้างโดยอาจมีคำวินิจฉัยใด ๆ ก็ได้เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนผู้ร้องได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในส่วนของผลของคำวินิจฉัย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดผลของคำวินิจฉัยในสองกรณี ได้แก่ (1) กรณีมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมาตรา 148 วรรคสามและวรรคสี่กำหนดว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับเป็นอันตกไป ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป และ (2) กรณีตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมาตราดังกล่าวกำหนดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าวหรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ อย่างไรก็ตามไม่มีการกำหนดผลในส่วนของมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเช่นเดียวกัน รวมทั้งไม่มีการกำหนดสำหรับกรณีตามมาตรา 51 และมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญฯ ด้วย

ในทางปฏิบัติ จึงปรากฏกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในการกำหนดคำบังคับตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ ในการกำหนดให้คำวินิจฉัยมีผลไปในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งหลังวันอ่านคำวินิจฉัย[63]

[63] เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2563 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7-8/2565.

4. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกว้างขวางและกำหนดช่องทางในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้มากกว่าหลายประเทศอื่นด้วยความมุ่งหวังให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ดี หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการใช้และการตีความของศาลรัฐธรรมนูญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏปัญหาหลายประการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

4.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของรัฐ ดังนั้น หากบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไม่มีความชัดเจนย่อมส่งผลต่อการตีความและมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในส่วนของสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญนี้ แม้ว่าจะทำให้บุคคลได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกว้างขวางยิ่งขึ้น แต่ด้วยเหตุที่ถ้อยคำในมาตรานี้ใช้ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่จะทำการใด” ผู้เขียนจึงเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองนี้จึงจำกัดเฉพาะสิทธิและเสรีภาพที่จะทำหรือไม่ทำการใดเท่านั้น กรณีจึงส่งผลให้สิทธิที่ต้องเรียกร้องให้รัฐเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเคยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้รับการรับรองไว้เป็นการเฉพาะ ไม่เป็นสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง เช่น สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และสิทธิในด้านการศึกษาหรือสวัสดิการอื่น นอกจากนี้ การที่มาตรานี้ใช้ถ้อยคำว่า “การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้...ในกฎหมายอื่น” กรณีย่อมอาจมีการตีความว่า สิทธิและเสรีภาพตามมาตรานี้อาจถูกจำกัดได้โดยง่ายด้วยกฎหมายใด ๆ ซึ่งมิต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทั่วไปในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 26

นอกจากนี้ เมื่อสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนี้รวมถึงสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดในบทบัญญัติส่วนอื่น เช่น มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งอยู่ในประเทศไทยไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตาม ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของรัฐย่อมต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย อย่างไรก็ดี โดยที่ในหลายคดี[64] เมื่อมีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญก็เคยไม่พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า มิใช่บทบัญญัติที่มีข้อความใดที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ กรณีย่อมส่งผลให้บุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมุ่งหวังให้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรานี้ ไม่สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

[64] เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2565 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2564.

สำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น โดยที่มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้กำหนดชัดเจนดังรัฐธรรมนูญฉบับก่อนว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น กรณีย่อมเป็นปัญหาว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอาจกระทำโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

นอกจากนี้ การที่มาตรา 26 ได้ตัดเงื่อนไขสำคัญที่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ กรณีย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาหากมีการตีความบทบัญญัติดังกล่าวตามลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัดว่า ในกรณีที่มีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ย่อมเป็นกฎหมายที่มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพก็ตาม

สำหรับการที่มาตรา 26 ได้แบ่งบทบัญญัติเป็นสองส่วน โดยถ้อยคำในส่วนแรก คือ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” ถ้อยคำในส่วนที่สอง คือ “ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” นั้น หากพิจารณาจากหนังสือความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีการอธิบายว่า “มาตรา 26 ... บัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะมาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ 4 ประการ...”[65] กรณีย่อมอาจทำให้เข้าใจได้ว่า สิทธิและเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทั่วไปตามมาตรา 26 ได้แก่ (1) กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (2) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (3) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (4) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อย่างไรก็ดี หากเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทั่วไปตามมาตรา 26 เช่น การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นไปเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐย่อมสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่

จากปัญหาความไม่ชัดเจนดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อทั้งฝ่ายผู้ทรงสิทธิและผู้มีหน้าที่ต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพนั้นเกิดขึ้นได้ กรณีจึงเป็นเรื่องที่องค์กรผู้ใช้อำนาจในการตีความเรื่องนี้จะต้องมีการพิจารณาวางหลักต่อไป โดยหากยังไม่มีการวางหลักในเรื่องนี้ให้ชัดเจน ผู้ทรงสิทธิและรัฐย่อมไม่อาจทราบและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง

4.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนและข้อจำกัดในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หากเริ่มพิจารณาจากการกระทำหรือวัตถุแห่งคดีที่สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แม้ว่ามาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้อุดช่องว่างให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้อย่างกว้างขวาง แต่ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญนี้ที่ได้รับรองให้การกระทำบางกรณีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญนี้ และกำหนดให้การกระทำบางกรณีเป็นที่สุด เช่น มติของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร

[65] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เชิงอรรถ 4) 38.

อิสระตามรัฐธรรมนูญ กรณีย่อมส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญอาจตีความว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำดังกล่าวไม่อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แม้ว่าปรากฏกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยรับเรื่องไว้พิจารณาก็ตาม

สำหรับกรณีที่มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ไม่อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ซึ่งการใช้และการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในหลายกรณีก็อาจไม่ชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้ในหัวข้อที่แล้ว เช่น การกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “ศาล” ให้รวมถึงศาลอื่นด้วย นอกจากนี้ การกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ซึ่งหากพิจารณากับการกำหนดข้อยกเว้นตามหลัก “การหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมาย” เช่นเดียวกับการกำหนดเงื่อนไขในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ถ้อยคำตามข้อยกเว้นนี้อาจทำเข้าใจว่า เป็นข้อยกเว้นที่หากผู้ร้องได้ดำเนินการตามวิธีการดังกล่าวแล้ว ผู้ร้องยังถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอยู่ ผู้นั้นย่อมใช้สิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ดี โดยที่มาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว อันหมายถึงศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจตุลาการในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง การที่มาตรา 194 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น กรณีย่อมส่งผลให้แทบไม่มีกรณีใดที่สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านช่องทางตามมาตรานี้ได้ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวอาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม

ในส่วนของผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญสำหรับกรณีมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น โดยที่มาตรา 46 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ กำหนดบุคคลและเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพไว้ไม่ชัดเจน และหากพิจารณาการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2563 ศาลรัฐธรรมนูญเคยรับเรื่องไว้พิจารณา กรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นแพทย์ถูกเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมและกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทำให้หญิงแท้งลูกโดยหญิงนั้นยินยอมตามมาตรา 302 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และนำไปสู่การจับกุมและแจ้งข้อกล่าวหาผู้เข้ารับบริการเพื่อยุติการตั้งครรภ์ที่ท้องไม่พร้อมตามมาตรา 301 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยผู้ร้องได้ยื่นคำร้องโดยมีประเด็นหนึ่งว่า มาตรา 301 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และมาตรา 28 (2) โดยศาลรัฐธรรมนูญรับประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย แม้ว่าผู้ร้องมิได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามมาตรา 301 ก็ตาม อย่างไรก็ดี หากพิจารณาคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2561 กรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นบริษัทที่ประกอบกิจการธุรกิจรักษาความปลอดภัยเห็นว่าถูกจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพอันสุจริตและถูกการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยมีเหตุผลประการหนึ่งอันเนื่องมาจากบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัยตามพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากบทบัญญัตินี้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานรักษาความปลอดภัย ผู้ร้องจึงมิใช่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ กรณีย่อมไม่ชัดเจนว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยตรงตามมาตรานี้มีขอบเขตเพียงใด อันส่งผลให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต้อง “ทดลอง” เสนอเรื่องผ่านกลไกต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับการ

แก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้น ซึ่งในหลายครั้งย่อมไม่ทันกาลและอาจส่งผลให้บุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพมากยิ่งขึ้น จนอาจเกิดกรณีที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้

นอกจากนี้ การกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น แม้ว่าจะช่วยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องก่อนไปศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี โดยที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกละเมิดย่อมมีสิทธิยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดขั้นตอนนี้ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะมีการลดเรื่องไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงอาจเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ส่งผลให้เกิดอุปสรรคและความล่าช้าต่อผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ในบางครั้งต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาเป็นการเร่งด่วน

สำหรับมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการที่ศาลอื่นจะส่งความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นกรณีที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ย่อมส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจพัฒนาการตีความสิทธิและเสรีภาพให้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่มีพลวัต ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยกรณีการเสียภาษีของคู่สมรส[66] และการไม่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่กำหนดให้คู่ความในคดีสามารถยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ในส่วนของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร อย่างไรก็ดี โดยที่บทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วยหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปรากฏผู้ทรงสิทธิไว้โดยชัดแจ้งด้วย เช่น หน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลัง กรณีย่อมมีปัญหาว่า บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐนี้มีหมายความเช่นใด

นอกจากนี้ การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญนี้อาจมีปัญหาความซ้ำซ้อนกับการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่กรณีในคดีของศาลปกครองนั้นอาจพิจารณาได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ หมวด 5 ด้วยเช่นกัน หากหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการดำเนินการและปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ[67]

สำหรับการกำหนดขั้นตอนก่อนการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นอุปสรรคต่อผู้ได้รับความเสียหายจากการที่รัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย เช่น การกำหนดให้มีการร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน โดยไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนถึง

---

[66] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2545 วินิจฉัยว่า การกำหนดให้ภริยามีสิทธิแยกยื่นภาษีต่างหากจากสามีเฉพาะรายได้ตามมาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากร โดยไม่ได้บัญญัติให้สามีแยกยื่นรายการและเสียภาษีต่างหากได้ และการกำหนดให้เงินได้พึงประเมินอื่นของภรรยาถือเป็นเงินได้ของสามี ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ แต่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2555 วินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ.

[67] สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2563) 185.

กรณีที่มีการยื่นเรื่องผิดหน่วยงานหรือเป็นกรณีที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ดังกล่าวมีมากกว่าหนึ่งแห่ง ผู้นั้นต้องร้องขอหรือแจ้งหน่วยงานใดบ้าง การไม่กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรี การไม่กำหนดให้ผู้ร้องสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องแล้ว และการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องมีการพิจารณาสั่งการก่อนทั้ง ๆ ที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ดังกล่าวอาจไม่ใช่หน่วยงานในฝ่ายบริหารก็ได้ ย่อมเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผ่านกลไกตามมาตรานี้

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะแต่งตั้งตุลาการจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน เป็นผู้พิจารณาคำร้องว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้ พร้อมทั้งยังกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนไว้ จะช่วยลดภาระและย่นระยะเวลาในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ มิได้กำหนดให้คณะตุลาการดังกล่าวมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้เอง หากแต่ต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว การเพิ่มขั้นตอนดังกล่าวอาจยิ่งเป็นการเพิ่มระยะเวลาในการดำเนินการ

นอกจากนี้ โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดในเรื่องเนื้อหาของคำวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งมิได้มีบทบัญญัติให้ดุลพินิจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดผลของคำวินิจฉัยและการมีผลของคำวินิจฉัยให้แตกต่างกันตามความเหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงหรือสภาพปัญหาในแต่ละกรณี[68] รวมทั้งยังไม่ได้ให้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด อย่างไรก็ดี แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดคำบังคับมาใช้ในการกำหนดวันที่ให้คำวินิจฉัยมีผล เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7-8/2565 ซึ่งศาลกำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยของศาลในส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลเมื่อพ้นกำหนด 360 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันโดยไม่เกิดสุญญากาศหรือปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2563 ที่มีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ซึ่งจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 12 (11) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในทำนองเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดคำบังคับให้คำวินิจฉัยมีผลในอนาคต ดังนั้น เมื่อกฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่มีความชัดเจนจึงเกิดความไม่แน่นอนสำหรับแนวทางในการกำหนดคำบังคับได้

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่และอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การที่มาตรา 25 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ โดยมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าเป็นศาลใด ประกอบกับมาตรา 231 (2) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองกรณีที่กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหา

[68] เช่น การกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลในอนาคตหรือย้อนไปในอดีต การกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายหรือการกระทำให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การกำหนดให้มีการเพิกถอนการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการกำหนดผลของการดำเนินการที่ได้กระทำตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไปก่อนแล้ว.

เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมาตรา 194 กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น กรณีย่อมส่งผลให้ศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการตีความบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพซึ่งรวมถึงสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง รวมทั้งการตีความเงื่อนไขในการใช้สิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งมีถ้อยคำกว้างและแตกต่างกันไปในหลายมาตรา การไม่กำหนดให้ศาลใดหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลสุดท้ายที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วเป็นข้อยกเว้นการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ย่อมก่อให้เกิดปัญหาหากศาลแต่ละแห่งหรือองค์คณะแต่ละองค์คณะ ซึ่งมีนิติวิธีและมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องเดียวกันก็ตาม กรณีย่อมอาจส่งผลต่อการตีความสิทธิและเสรีภาพที่ขาดความเป็นเอกภาพได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกิดจากความมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ดียิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน อย่างไรก็ตาม ด้วยความไม่ชัดเจนและข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบกับการใช้และการตีความของศาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรณีจึงก่อให้เกิดอุปสรรคหลายประการจากกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น กรณีจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทบทวนแนวทางการใช้และการตีความของศาลรัฐธรรมนูญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มการรับรองสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพที่เคยมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เช่น สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง สิทธิพื้นฐานในกระบวนพิจารณา และสิทธิของบุคคลในคดีแพ่งในการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ และนำสิทธิและเสรีภาพที่อยู่ในส่วนหน้าที่ของรัฐมากำหนดเป็นบทบัญญัติในส่วนสิทธิและเสรีภาพด้วย เช่น สิทธิเกี่ยวกับการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากหากไม่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ในอนาคตอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ อีกทั้งยังเป็นการลดภาระการตีความของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการตีความรัฐธรรมนูญไปในทางที่เป็นข้อจำกัดหรือผลร้ายต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยคงสาระสำคัญตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และนำรูปแบบบทบัญญัติมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 มาปรับใช้ กล่าวคือ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ รวมทั้งต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวจะเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุมิได้ ซึ่งรวมถึงจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและ

เสรีภาพด้วย อีกทั้งควรคงความในวรรคสองที่กำหนดให้กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงไว้เช่นเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) สมควรยกเลิกบทบัญญัติที่รับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำใด ๆ และกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นที่สุดได้

(2) ปฏิรูประบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญด้วยการนำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญระบบต่อยอดมาใช้ โดยให้การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจมหาชนของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจมหาชน อันได้แก่ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ เว้นแต่เป็นการกระทำทางรัฐบาล และกำหนดเงื่อนไขการหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลสุดท้ายที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของรัฐ ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาหรือคำสั่งของฝ่ายตุลาการ อันจะส่งผลให้การตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้รับการตีความและมีพัฒนาการอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นเอกภาพ

นอกจากนี้ เพื่อลดภาระงานของศาลรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ต้องเป็นกรณีที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่กลั่นกรองการรับคำร้องไว้พิจารณา หากองค์คณะมีมติเอกฉันท์สามารถมีคำสั่งไม่รับคำร้องได้ และตัดการบังคับให้ต้องมีการเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในทุกกรณีออก

(3) ในส่วนของการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ ให้สอดคล้องกับลักษณะและสภาพของหน้าที่ของรัฐที่มีความแตกต่างกัน โดยหากเป็นหน้าที่พื้นฐานซึ่งมิได้เป็นภาระงบประมาณเป็นจำนวนมากก็สมควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีไว้ ซึ่งหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง นอกจากนี้ หากหน่วยงานที่มีหน้าที่ดังกล่าวมิใช่หน่วยงานในฝ่ายบริหาร ก็สมควรกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นผู้พิจารณาแทนคณะรัฐมนตรีได้

(4) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาเงื่อนไข “และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น” ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาตั้งแต่แรกว่ากรณีดังกล่าวมีเหตุที่ต้องเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยเดิมหรือไม่

(5) ในส่วนของการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ โดยกำหนดกรอบที่ชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอย่างไรได้บ้าง รวมทั้งยังต้อง

ให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีคำวินิจฉัยและกำหนดผลของคำวินิจฉัยให้เหมาะสมตามความจำเป็นในแต่ละกรณีด้วย เช่น การเพิ่มบทบัญญัติในทำนองเดียวกับมาตรา 62 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสไว้ว่า “บทบัญญัติใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 61[69] ย่อมไม่อาจประกาศใช้หรือมีผลใช้บังคับได้ และมาตรา 62 วรรคสอง กำหนดว่า บทบัญญัติใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 61-1[70] ย่อมเป็นอันถูกยกเลิก นับแต่วันประกาศคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือนับแต่วันที่กำหนดขึ้นในภายหลังตามที่ระบุไว้ในคำวินิจฉัย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติดังกล่าวว่าจะให้มีผลกระทบอย่างไร ส่งผลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจโดยชัดแจ้งที่จะกำหนดให้คำวินิจฉัยมีผลโดยทันทีหรือมีผลในอนาคต รวมทั้งยังสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งโดยหลักแล้วคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความสิ้นผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกับหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (sécurité juridique) นอกจากนี้ ควรนำบทบัญญัติในมาตรา 212 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว...” ไปกำหนดเป็นมาตราใหม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ากรณีนี้มิได้มีผลเฉพาะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เสนอผ่านช่องทางตามมาตรา 212 เท่านั้น

(6) สำหรับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่และอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนตามหลักการที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ ประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมกลไกตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นศาลสุดท้ายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผ่านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจของรัฐแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนระหว่างเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลอื่นก็ย่อมลดน้อยลง

5.2 ทบทวนแนวทางการใช้และการตีความของศาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นควรมีการทบทวนแนวทางการใช้และการตีความทั้งในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้และการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หากยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฯ เห็นควรให้มีการวางหลักเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ต้องมีการพิจารณาก่อนว่า สิทธิและเสรีภาพที่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจมหาชนเป็นสิทธิและเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ หากเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้เป็นการเฉพาะจำเป็นต้องมีการพิจารณาว่า การใช้อำนาจดังกล่าวมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับไว้หรือไม่ แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่า การตรากฎหมายนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขของการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพใดไว้เป็นการเฉพาะ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทั่วไปตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่ ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

[69] การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย.

[70] การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.

ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งรวมถึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยหากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สำหรับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขของการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเฉพาะดังกล่าวและยังต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทั่วไปตามที่กำหนดในมาตรา 26 นอกจากนี้ ในทั้งสองกรณีต้องมีการชั่งน้ำหนักกับสิทธิและเสรีภาพและคุณค่าอื่นที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ในส่วนของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้รับรองไว้เป็นการเฉพาะนั้น เห็นควรมีการพิจารณาวางหลักในการตีความมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้มีความชัดเจนโดยนำแนวทางการใช้และการตีความของต่างประเทศมาปรับใช้ แต่โดยที่ยังไม่ปรากฏว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการตีความบทบัญญัติข้อ 5 แห่งประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 หรือนำมาใช้ในการวินิจฉัยคดีใด[71] กรณีจึงอาจนำแนวการตีความมาตรา 2 (1) ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่กำหนดว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการพัฒนาบุคลิกลักษณะของตนได้ ตราบเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น และไม่ขัดต่อระเบียบในทางรัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ในทางศีลธรรม” มาปรับใช้ โดยกรณีนี้ต้องใช้ทฤษฎีพรมแดนอิสระของปัจเจกบุคคล (Sphärentheorie)[72] เป็นแนวทางการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวกล่าวคือ หากสิทธิและเสรีภาพที่ถูกละเมิดนั้นมิใช่สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้เป็นการเฉพาะ ต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำหรือไม่กระทำการดังกล่าวอยู่ในพรมแดนแห่งชีวิตส่วนใด ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 พรมแดน ดังนี้

พรมแดนที่หนึ่ง พรมแดนแห่งชีวิตที่เป็นสาระสำคัญที่สุดในการดำเนินชีวิตส่วนตนของมนุษย์ (Kernbereich privater Lebensgestaltung) ซึ่งเป็นพรมแดนแห่งชีวิตที่ได้รับการรับรองเด็ดขาดอันเป็นพรมแดนที่ได้รับการคุ้มครองตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น ความคิดภายในจิตใจ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้ย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในทุกกรณี

พรมแดนที่สอง พรมแดนส่วนบุคคล (Weitere Privatsphäre) ซึ่งเป็นพรมแดนที่เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตส่วนตัวมนุษย์ หากเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำในส่วนที่เป็นพรมแดนนี้ต้องพิจารณาว่าเจตนาของบุคคลที่จะรักษาพรมแดนแห่งชีวิตนั้นไว้เป็นความลับเป็นเรื่องที่หลุดพ้นจากเรื่องส่วนบุคคลโดยเด็ดขาดไปเป็นเรื่องสาธารณะแล้วหรือไม่ เช่น การจดในสมุดบันทึกที่ตั้งใจเก็บไว้เป็นความลับในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาของตนเอง ซึ่งแม้ว่าในเรื่องนี้บุคคลนั้นจะตั้งใจจดไว้เป็นความลับ แต่เมื่อเนื้อหาที่จดลงในสมุดบันทึกเป็นเรื่องที่กระทบต่อ

[71] Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, (LGDJ) 265.

[72] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ (เชิงอรรถ 12) 277-323.

สาธารณะ การกระทำในเรื่องนี้จึงได้รับความคุ้มครองจากพรมแดนส่วนบุคคลเท่านั้น รัฐจึงสามารถตรากฎหมายเข้ามาจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้โดยต้องชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะว่าประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่าอย่างมีนัยะสำคัญหรืออย่างชัดแจ้งเท่านั้น

พรมแดนที่สาม พรมแดนที่เกี่ยวกับสังคม (Sozialsphäre) การกระทำหรือไม่กระทำของบุคคลในพรมแดนแห่งชีวิตส่วนนี้จะมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับสังคมในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคม รัฐจึงสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้หากเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ การจำกัดเสรีภาพทั้งสองกรณีต้องไม่เป็นการทำลายสาระสำคัญของการใช้เสรีภาพนั้นอย่างสิ้นเชิงด้วย

สำหรับการใช้และการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อจำกัดในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ นั้น เห็นควรตีความข้อจำกัดให้เป็นไปอย่างเคร่งครัดเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ไม่สมควรตีความให้รวมถึงช่องทางการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญนี้ หากกรณีดังกล่าวยังมิได้เป็นข้อพิพาทที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลใด นอกจากนี้ ไม่ควรนำช่องทางการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญนี้มาเป็นข้อจำกัด เนื่องจากในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีดังกล่าว มิได้มุ่งหมายให้ใช้แก่กรณีที่มีบุคคลซึ่งสงสัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญแล้วมายื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ[73]

ในส่วนของการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของการฟ้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า หน้าที่ที่มีการละเลยหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรนั้นเป็นหน้าที่ใด หากเป็นหน้าที่ที่มีกฎหมายบัญญัติแล้ว ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่หากหน้าที่ในเรื่องใดมิใช่เรื่องที่กำหนดในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่เป็นการกำหนดหน้าที่ในรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และหากกรณีใดเป็นหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ทั้งในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญนี้ และก็ได้มีการตรากฎหมายในเรื่องนี้แล้ว สมควรให้เป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง มิใช่ศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อกลไกตามมาตรา 212 และมาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญนี้ เป็นการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจึงมิได้กำหนดเงื่อนไขว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น ดังนั้นในการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในทุกมาตรา เว้นแต่มาตราที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลในทางบังคับให้เกิดสิทธิเรียกร้องใด ๆ หรือให้เป็นเรื่องที่ต้องตรวจสอบหรือเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง เช่น แนวนโยบายแห่งรัฐ

[73] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 100 (วันอังคาร ที่ 8 มีนาคม 2559) 20-21.

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 นั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นกรณีที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของรัฐตามมาตรานี้จึงมีเงื่อนไขสำคัญที่ต้องพิจารณาว่า สิทธิหรือเสรีภาพใดที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิหรือเสรีภาพที่ถูกละเมิด อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แก่บุคคลนั้น ในการนี้ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วางหลักเกี่ยวกับบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นให้มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือ ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องปรากฏว่าบุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพใดสิทธิหรือเสรีภาพหนึ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวเป็นผลมาจากการกระทำหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีความชัดเจน สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพัฒนาแนวทางการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง โดยต้องมีการอธิบายให้เหตุผลอย่างชัดเจนในแต่ละคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง เพื่อสร้างความชัดเจนและความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการใช้และการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งยังทำให้เกิดการต่อยอดในการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลอื่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562).

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, วิญญูชน 2564).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2563).

ปัญญา อุดชาชน, *หลักนิติธรรม : คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไทย-เยอรมนี* (วิญญูชน 2564).

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, *อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2563).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน : วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553).

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *สิทธิของประชาชนและชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2563).

ภาษาต่างประเทศ

Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux* (LGDJ).

บทความ

ภาษาไทย

บรรเจิด สิงคะเนติ, 'การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560' ใน*รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562).

–, 'เสรีภาพทั่วไปและข้อจำกัดการใช้เสรีภาพตามมาตรา 25 รัฐธรรมนูญ 2560' ใน *60 ปี อุดม รัฐอมฤต ชีวิตและมิตรภาพบนเส้นทางวิชาการ* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562).

อุดม รัฐอมฤต, 'หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560' ใน*รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562).

รายงานการประชุมและบันทึกการประชุม

ภาษาไทย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 9 (วันศุกร์ ที่ 16 ตุลาคม 2558).

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 100 (วันอังคาร ที่ 8 มีนาคม 2559) 20-21.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 60 (วันจันทร์ ที่ 11 มกราคม 2559).

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 389 (วันจันทร์ ที่ 11 กันยายน 2560).

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 7/2560 (วันศุกร์ ที่ 20 ตุลาคม 2560).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

อดิเทพ อุยยะพัฒน์, ‘แนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการฟ้องตรงโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 (ปรับปรุงครั้งที่ 70)’ <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=288> สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2566