



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จัดทำโดย ดร.ปัญญา อุดชาชน
รหัส ๕๐๓๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐

จัดทำโดย ดร.ปัญญา อุดชาชน
รหัส ๕๐๓๘

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ดร. จิตริยา ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ชาดิชาย ฦ เชียงใหม่)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการกรณีผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

๑. ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒. บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

๓. ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ดังปรากฏจากสถิติคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบันมีจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้อง มีเพียงคำร้องเดียวที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้อง คือ คำร้องพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิยื่นคำร้องประเด็นที่มีปัญหามากที่สุด คือ ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว เพราะจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาถึง ๓ องค์กร คือ ศาล ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผลการศึกษา พบว่าการฟ้องตรงของศาลรัฐธรรมนูญไทยเป็นไปตามหลักการฟ้องตรงของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว ส่วนประเด็นต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ควรให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องช่องทางใดช่องทางหนึ่งก็เพียงพอที่จะฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ช่องทางที่ ๑ คือ ศาลอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี หรือช่องทางที่ ๒ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น นอกจากนี้รัฐสภาต้องให้ความสำคัญที่จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยด่วน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนได้ในที่สุดเป็นรูปธรรม

กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้ให้ความกรุณาข้าพเจ้ามาเรียนหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ ๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านศุภร พลมณี เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง และท่านธีรวัฒน์ ภูมิจิตร์ ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ความสำเร็จของรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (IS) สำเร็จได้ด้วย ความอนุเคราะห์ การแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม ดร. จิตรिया ปิ่นทอง และศาสตราจารย์ ดร. ชาทิชาย ณ เชียงใหม่ และข้าพเจ้าขอขอบคุณ มา ณ โอกาสนี้

ข้าพเจ้าภูมิใจและประทับใจเจ้าหน้าที่สถาบันที่รับผิดชอบหลักสูตรนี้ทุกคน ไม่ว่าจะเป็น ทางด้านวิชาการ ด้านการบริหาร และด้านการต้อนรับอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ขอชื่นชมใน ความสามารถ ความอุทิศและอุทิศตนในการทำงานอย่างดียิ่ง

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (IS) ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อทาง วิชาการและผู้สนใจทั่วไป

ดร.ปัญญา อุดชาชน

๕ สิงหาคม ๒๕๕๖

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญแผนภูมิ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา	๒
๑.๔ วิธีดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา	๒
๑.๕ ประโยชน์ของการศึกษา	๓
๑.๖ การนำเสนอ	๓
บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา	๔
๒.๑ แนวคิดทฤษฎี	๔
๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๑๘
บทที่ ๓ การวิเคราะห์การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศและศาลรัฐธรรมนูญไทย	๒๑
๓.๑ การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	๒๑
๓.๒ การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไทย	๒๙
๓.๓ บทวิเคราะห์	๔๓
บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๕๑
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๕๑
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๕๒
บรรณานุกรม	๕๔
ภาคผนวก คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔	๕๖
ประวัติผู้เขียน	

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ ๑	โครงสร้างการปกครองระดับต่าง ๆ ในประเทศไทยขณะนี้	๑๗
แผนภูมิที่ ๒	แสดงการยื่นคำร้องของประชาชน	๕๐

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบให้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่รับฟ้องเรื่องที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ ถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่เป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่ผ่านมา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการกรณีผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

๑) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่อง มาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

๓) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ดังปรากฏจากสถิติคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบันมีจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้อง มีเพียงคำร้องเดียวที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้อง คือ คำร้องพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนั้นจากสถิติการให้คำปรึกษาแก่ประชาชนที่ขอคำแนะนำทั้งที่เดินมาที่สำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญและขอคำปรึกษาทางโทรศัพท์เกี่ยวกับการยื่นคำร้องมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าว สาเหตุที่เป็นประเด็นสำคัญตามลำดับความสำคัญ ประกอบด้วย

๑) สาเหตุอันเกิดจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒) สาเหตุอันเกิดจากความรู้ความเข้าใจอันถ่องแท้ของประชาชน

๓) สาเหตุอันเกิดจากการผนึกกำลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ

ทั้งนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์และมีข้อเสนอแนะในลำดับต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประกอบด้วย หลักการฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ หลักรัฐธรรมนูญนิยม และรูปแบบการปกครองประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาแนวคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

๑.๒.๓ เพื่อนำหลักทฤษฎีตามข้อ ๑.๒.๑ และแนวคิดของต่างประเทศตามข้อ ๑.๒.๒ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไทย เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ให้เป็นรูปธรรม ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนได้ในที่สุดอย่างเป็นรูปธรรม

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้องตรงของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ โดยเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี ที่เป็นต้นแบบการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทย

๑.๔ วิธีดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษามีลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทางนิติศาสตร์ โดยเน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ดังนี้

๑.๔.๑ ประเภทข้อมูล

- ๑) ข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ
- ๒) ข้อมูลทุติยภูมิ ดังนี้

(๑) ข้อมูลด้านเอกสาร ได้แก่ หนังสือ วารสาร รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) ข้อมูลจากข้อคิดเห็นของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศในการประชุม สัมมนาทางวิชาการ และคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาล

๑.๔.๒ วิธีเก็บข้อมูล

- ๑) ค้นคว้าจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมทั้งห้องสมุดรัฐสภาไทย
- ๒) ผลจากการศึกษาดูงานจากต่างประเทศของผู้เขียน และขอรับการสนับสนุนเอกสารจากต่างประเทศ

๓) ค้นคว้าจาก Internet

๑.๔.๓ วิธีวิเคราะห์

เป็นการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้กรอบแนวคิดในบทที่ ๒

๑.๕ ประโยชน์ของการศึกษา

- ๑.๕.๑ ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ
- ๑.๕.๒ ได้มาตรการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ
- ๑.๕.๓ ได้มีการปฏิบัติตามพันธกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ อย่างเป็นรูปธรรม

๑.๖ การนำเสนอ

การนำเสนอรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่อง การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ประกอบด้วย ๔ บท คือ

- บทที่ ๑ บทนำ
- บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ ๓ การวิเคราะห์การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศและศาลรัฐธรรมนูญไทย
- บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดทฤษฎี

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ประกอบด้วย หลักการฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ หลักรัฐธรรมนูญนิยม และรูปแบบ การปกครองประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ดังนี้

๒.๑.๑ หลักการฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี^๑

๒.๑.๑.๑ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยึดหลักนิติรัฐในการปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ การกระทำขององค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ มาตรา ๑๙ วรรคสี่ บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนที่จะนำคดีไปสู่ศาลได้เสมอ หากการกระทำของรัฐไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ผู้เสียหายย่อมนำคดีไปฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมได้ แต่ถ้าการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไปกระทบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ผู้เสียหายย่อมนำคดีไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ได้ ตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง (๔ a) ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบว่า การกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ สิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อศาลรัฐธรรมนูญเริ่มนำมาใช้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เดิมสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญจะจำกัดให้เพียงองค์กรของรัฐเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎหมายหรือการกระทำขององค์กรของรัฐ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร และศาลสังคม ไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าว แต่จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่ากฎหมายที่ศาลบังคับใช้อยู่ในข้อหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐหรือไม่ หากศาลมีข้อสงสัยก็ต้องหยุดพิจารณาคดีนั้นแล้วส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นสิทธิขององค์กรของรัฐ ปัจเจกบุคคลไม่มีสิทธิดังกล่าว ปัจเจกบุคคลอาจเสนอคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณีที่มีการใช้อำนาจรัฐไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเรียกการเสนอคำฟ้องดังกล่าวนี้ว่า “Verfassungsbeschwerde” คำฟ้องคดีประเภทนี้ทำให้สิทธิของปัจเจกบุคคล

^๑ กมลชัย รัตนสากววงศ์, การฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๔).

ในทางอรรถวิสัยมีความมั่นคงและชอบที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้ในขณะเดียวกันก็ช่วยรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในทางภาวะวิสัยด้วยเช่นกัน

๒.๑.๑.๒ เรื่องที่ปัจเจกบุคคลผู้เสียหายจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๑) จะต้องเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีถูกระงับหรือกระทบจากการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งอาจจะเกิดจากการตรากฎหมายที่มีการใช้ถ้อยคำกฎหมายที่อาจตีความกว้างหรือแคบในลักษณะไปกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยองค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ สิทธิเสรีภาพของประชาชนบัญญัติไว้ในมาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองโดยบัญญัติไว้ในหมวดอื่น และมาตราอื่นด้วยที่เทียบเคียงได้กับสิทธิที่อยู่ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ เช่น สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิความเป็นพลเมือง สิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเคยวินิจฉัยคดีที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี เช่น การประกาศเรื่องที่จะมีการกระทำในอนาคต การแจ้งเรื่องเกี่ยวกับการทำความเข้าใจกับสภานายความ การยุบสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐ ร่างคำวินิจฉัยที่ผู้พิพากษายังมีได้ลงนามครบองค์คณะ คำพิพากษาบางส่วนของผู้พิพากษาที่ยังมิได้ประกาศแจ้งให้คู่ความทราบ กฎหมายที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ กฎหมายที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางเป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดีเช่นกฎหมายงบประมาณ เรื่องที่เป็นกิจการภายในของหน่วยงานทางปกครอง การกระทำที่เป็นเพียงปฏิบัติการทางปกครองยังไม่ครบองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครอง แนวทางปฏิบัติภายใต้ของหน่วยงานทางปกครอง สัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ ความเห็นชอบของรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐในขอบเขตของกฎหมายสหภาพยุโรป

๒) เป็นการฟ้องคดีเพื่อให้ตรวจสอบในเชิงรูปธรรม (konkrete Normenkontrolle) หมายถึงกรณีที่มีการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในรูปของการกระทำ มิใช่เพียงแต่ออกกฎหมายหรือตรากฎหมาย และการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี โดยทั่วไปมักจะเป็นเรื่องที่ฟ้องคดีต่อศาลต่าง ๆ และศาลนั้นเห็นว่ากฎหมายที่ตนพิจารณาปรับใช้อยู่นั้นอาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ หรือกฎหมายของมลรัฐที่ศาลพิจารณาปรับใช้อยู่นั้นอาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายของสหพันธรัฐ ศาลนั้นจะต้องหยุดการพิจารณาคดีดังกล่าว แล้วส่งปัญหานั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐพิจารณาวินิจฉัย ปัจเจกบุคคลไม่อาจฟ้องคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐตรวจสอบในเชิงนามธรรม (abstrakte Normenkontrolle) การฟ้องคดีให้ตรวจสอบในเชิงนามธรรมนี้กระทำได้แต่โดยรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ รัฐบาลของมลรัฐต่าง ๆ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐจำนวนหนึ่งในสาม การตรวจสอบในเชิงนามธรรม หมายถึงการตรวจสอบกฎหมายของสหพันธรัฐหรือกฎหมายมลรัฐว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐหรือไม่ หรือการตรวจสอบว่ากฎหมายของมลรัฐสอดคล้องกับกฎหมายของสหพันธรัฐหรือไม่ ปัจเจกบุคคลจึงยังฟ้องคดีเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ หรือกฎเกณฑ์ที่องค์กรของรัฐยังมีได้นำไปบังคับใช้ไม่ได้

๓) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้เสียหาย ระบบการดำเนินคดีในศาลของประเทศเยอรมนี ใช้หลักการดำเนินคดีได้โดยผู้เสียหายเท่านั้น การดำเนินคดีมหาชนโดยถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ฟ้องคดีได้ที่เรียกว่า “Popularklage” มิได้นำมาใช้ในระบบกฎหมายวิธี

สบัญญัติในชั้นศาลของประเทศเยอรมนี การฟ้องคดีโดยปัจเจกบุคคลต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ จึงต้องเป็นกรณีที่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดในขณะนั้นและโดยตรง

(๑) ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกระงับสิทธิเสรีภาพของตนเอง (Selbstbetroffenheit) การฟ้องคดีโดยอ้างการสืบทอดสิทธิทางแพ่งของบุคคลอื่น และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ที่ถูกละเมิดมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นมิได้ เช่น ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจฟ้องคดีโดยใช้สิทธิแทน ผู้โอนกรรมสิทธิ์ ทายาทอาจฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดกของเจ้ามรดกที่ตนมีส่วนได้เสีย แต่ไม่อาจฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลของเจ้ามรดกได้ การกระทำของรัฐในทางมหาชนที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำของรัฐดังกล่าวนี้ จะต้องถูกระงับสิทธิในทางนิติบัญญัติ (rechtlich) มิใช่เพียงถูกระงับสิทธิในทางพฤตินัยเท่านั้น

(๒) ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกระงับสิทธิในขณะที่ฟ้องร้องคดีนั้น (gegenwärtige Betroffenheit) การจะอ้างว่าสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีอาจจะถูกระงับหรือละเมิดในเวลาหนึ่งเวลาใดในอนาคตนั้นมิได้ หรือผลกระทบที่อ้างนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยในเรื่องนั้นไปแล้ว ก็ไม่อาจนำมาฟ้องคดีเช่นกัน

(๓) สิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกระงับโดยตรง (unmittelbare Betroffenheit) การที่รัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้งการตรากฎหมายลำดับรอง ไม่ถือว่าเป็นผลกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยตรง แต่บทบังคับโทษในทางอาญา หรือโทษเกี่ยวกับความผิดในทางปกครอง (Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht) ไม่ถือว่าเป็นมาตรการบังคับ การจะให้ผู้ฟ้องคดีต้องรอคอยจนกว่าจะถูกใช้มาตรการบังคับโทษดังกล่าวแก่ตนจึงเป็นการไม่เหมาะสม การประกาศแผนการสร้างถนน (Beauungsplan) กล่าวอีกนัยหนึ่งการประกาศแนวเขตเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เริ่มมีผลใช้บังคับแล้ว ก็ถือว่าเป็นผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว

๒.๑.๒ หลักนิติธรรม^๒

คำว่า หลักนิติธรรมหรือ The Rule of Law นั้น คนแรก ๆ ที่เริ่มใช้คำนี้ขึ้นมา คือ ศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวอังกฤษที่ชื่อ A.V. Dicey ซึ่งเขียนไว้ในหนังสือของตนที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution ในปลายศตวรรษที่ ๑๙ และยังคงใช้กันมาจนถึงทุกวันนี้ว่า ประเทศอังกฤษนั้นมีหลักนิติธรรม ซึ่งหลักนิติธรรมที่ว่านี้มีหลักอยู่สามประการ

ประการที่หนึ่ง คือ ความสูงสุดของกฎหมายธรรมดา ทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชนธรรมดาขึ้นไปจนถึงรัฐมนตรี ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาเดียวกัน

ประการที่สอง คือ ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และประชาชน ภายใต้ศาลเดียวกัน กล่าวคือ ทุกคนได้รับความคุ้มครองโดยศาลธรรมดา ที่เรียกว่าศาลยุติธรรม

^๒ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๒).

ประการสุดท้าย คือ รัฐธรรมนูญอังกฤษ เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลมาจากการรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองโดยศาลยุติธรรมนั่นเอง ไม่ได้เกิดขึ้นจากการบัญญัติโดยเจตจำนงอย่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมายเหนือการใช้ อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ Dicey ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐและรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด Dicey ให้ความสำคัญกับศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง นี้เองที่เป็นต้นกำเนิดของคำว่า The Rule of Law หลักนิติธรรมนี้ ไม่ได้ใช้กันเฉพาะในประเทศอังกฤษ ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุด และยังใช้บังคับมาจนถึงทุกวันนี้ มีบทแก้ไขเพิ่มเติมบทที่ ๕ หรือ Fifth Amendment ซึ่งบัญญัติหลักการต่าง ๆ ไว้หลายเรื่อง แต่ที่สำคัญคือบทบัญญัติว่า บุคคล...ไม่อาจถูกพรากจากชีวิต เสรีภาพหรือทรัพย์สิน โดยปราศจากศุภนิติกระบวนการหรือ due process of law เป็นอันว่าหลักศุภนิติกระบวนการ หรือ due process of law นั้น ถูกกำหนดขึ้นในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ ๕ ซึ่งเป็นเหตุให้ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาใช้บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ ๕ เป็นเหตุควบคุมการใช้ อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา และต่อมาได้ขยายขอบเขตการควบคุมไปถึงในระดับมลรัฐด้วย หลักศุภนิติกระบวนการ หรือ due process of law นั้น โดยชื่อน่าจะเป็นเพียงมิติในด้านกระบวนการพิจารณา อาทิ การจับกุม คမ်းซัง การสอบสวน หรือการกระทำใด ๆ ที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคลว่าจะต้องเป็นไปตามวาระกระบวนการที่ถูกต้อง หรือศุภนิติกระบวนการนั่นเอง แต่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้ขยายหลักศุภนิติกระบวนการไปถึงมิติสารบัญญัติด้วย ดังนั้น หลักศุภนิติกระบวนการจึงมีสองมิติ มิติด้านวิธีพิจารณา หรือ Procedural due process of law กับมิติด้านสารบัญญัติ หรือ Substantive due process of law เป็นเหตุให้ศาลฎีกาอุทธรณ์พิจารณาคดีพอสสมควร หลักศุภนิติกระบวนการนั้น ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลฎีกาตั้งแต่ต้น แต่คดีที่น่าสนใจที่สุดคดีหนึ่ง เพิ่งได้รับการตัดสินไปในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ คือคดี Miranda v. Arizona นาย Miranda ถูกจับข้อหากระทำความผิดอาญาทางเพศ และให้การรับสารภาพกับตำรวจที่จับ แต่ว่าการรับสารภาพนั้นได้ความว่านาย Miranda ไม่ได้รับการแจ้งสิทธิต่าง ๆ เลย ในการดำเนินคดีของศาลก็ใช้คำรับสารภาพของนาย Miranda เอง มาบอกแก่นาย Miranda รับสารภาพต่อความผิด ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาพิจารณาพิพากษาว่า สิทธิของบุคคลที่ถูกจับกุมมีอยู่สี่ประการ ประการที่หนึ่งคือสิทธิที่จะได้รับการบอก ว่า ผู้ต้องหาสิทธิที่จะไม่ให้การใด ๆ ประการที่สอง สิทธิที่จะได้รับการบอก ว่า คำให้การของผู้ต้องหานั้น หากยินดียิ่งจะให้ก็จะใช้ผูกพันผู้ต้องหาในชั้นศาลได้ ประการที่สาม สิทธิที่จะได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนว่า ผู้ต้องหาสิทธิมีทนายและมีสิทธินำทนายมานั่งฟังในการสอบสวน ประการสุดท้าย สิทธิในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่มีเงิน ผู้ต้องหาจะได้รับการถูกแต่งตั้งทนายความให้มาช่วยว่าความ ถึงแม้ว่าสี่ประการนี้จะไม่ได้เขียนไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ฝังตัวอยู่ เป็นหลักย่อยของศุภนิติกระบวนการ หรือ due process เมื่อตำรวจจับนาย Miranda สอบสวนโดยไม่ได้แจ้งสิทธิสี่ประการนี้ให้แก่นาย Miranda การสอบสวนจึงไม่ชอบ คดีนี้สิ้นสุดลงโดยที่ตำรวจต้องลงมือสอบสวนใหม่ ในครั้งนี้ตำรวจไม่ได้ใช้คำรับสารภาพของนาย Miranda แต่ตำรวจอาศัยพยานแวดล้อมทั้งหลายมาพิสูจน์ ซึ่งท้ายที่สุดนาย Miranda ถูกตัดสินจำคุก ๑๑ ปี ทางยุโรปนั้น แม้จะไม่มีหลักศุภนิติกระบวนการ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๑๗๘๙ ก็ได้ก่อตั้งสิ่งที่เรียกว่า นิติรัฐ หรือ Etat de Droit แปลเป็น

ภาษาอังกฤษ คือ Legal State เยอรมันใช้คำว่า Rechtsstaat ในคำประกาศ ฯ นี้ บัญญัติชัดเจนว่า บุคคลมีเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ที่กฎหมายไม่ห้าม และกฎหมายเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องจำกัดสิทธิเสรีภาพของตนได้ นอกเหนือจากนี้ไม่มี โดยเฉพาะอำเภอใจของผู้ปกครองจะมาจำกัดเสรีภาพคนไม่ได้ คำประกาศ ฯ ยังบัญญัติต่อไปว่า กฎหมายนั้นเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ซึ่งปวงชนต้องเป็นผู้มาออกกฎหมายนั่นเอง หรือมอบให้ผู้แทนมาออกกฎหมาย และกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ก็เพื่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้น จากนั้นแล้ว คำประกาศ ฯ บัญญัติรายละเอียดย่อยลงไป เช่น กฎหมายต้องไม่มีโทษอาญาย้อนหลัง กฎหมายต้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ กฎหมายต้องเคารพหลักแบ่งแยกอำนาจ กฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ เป็นอาทิ ทั้งหมดรวม ๑๔ ข้อ ก่อให้เกิดสิ่งทีเรียกว่านิติรัฐขึ้นในยุโรป

หลักนิติรัฐนั้น นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสที่ชื่อ Carré de Malberg ให้คำจำกัดความว่าต่างจากรัฐตำรวจ เพราะรัฐตำรวจหรือ Police State นั้นมีวิธีคิดที่ว่า Ends justify Means บอกว่าวัตถุประสงค์สุดท้าย คือความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นเป้าหมายสูงสุด เพราะฉะนั้นวิธีการที่จะใช้ในการทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยนั้น จะใช้อย่างไรก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ยาเสพติดเป็นสิ่งเลว ผู้ค้ายาเสพติดทำให้คนติดยาเสพติดขัดต่อความสงบเรียบร้อย การจะปราบยาเสพติดนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็คงลงมือฆ่าผู้ค้ายาเสพติดเองได้ นี่คือรัฐตำรวจ ในขณะที่นิติรัฐนั้น Carré de Malberg บอกว่าวิธีการที่ใช้กับวัตถุประสงค์ที่จะต้องบรรลุ นั้น ทั้งสองอย่างนี้สำคัญเท่ากัน รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั้งหลายจะต้องใช้วิธีการทางกฎหมายรับรอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายรับรอง ไม่ได้ถือว่าวัตถุประสงค์สุดท้ายคือความสงบเรียบร้อยต่อสังคมจะเป็นเรื่องทำให้บุคคลสามารถใช้วิธีการใดก็ได้ภายในรัฐตำรวจ เพราะฉะนั้นในความหมายนี้ Carré de Malberg อธิบายต่อไปว่า กฎหมายจึงเป็นเครื่องกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในสังคม ในอีกด้านหนึ่งก็กำหนดวิธีการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหลักว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้อำนาจกระทบสิทธิเสรีภาพประชาชนเกินกว่าที่กฎหมายให้ไว้ไม่ได้ ถ้ากระทบสิทธิเสรีภาพประชาชน ก็จะต้องมีวิธีเยียวยาให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธินั้นนำคดีไปสู่ศาลที่เป็นอิสระเป็นกลาง ให้ระงับยับยั้งการละเมิดนั้นแล้ว ชดใช้ค่าเสียหายได้ ทั้งหมดเท่าที่กล่าวมาข้างต้น เป็นหลักนิติรัฐที่สอนกันมาแต่ดั้งเดิม ในสมัยใหม่ได้มีผู้ให้คำนิยามของหลักนิติธรรมกันอีกมากมาย ดังเช่น L Fuller ผู้เขียน The Morality of Law ได้อธิบายว่า หลักนิติธรรมต้องประกอบด้วยแปดข้อ ข้อหนึ่ง ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่ ข้อสอง กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน ข้อสาม กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง ข้อสี่ กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ ข้อห้า กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง ข้อหก กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ข้อเจ็ด กฎหมายต้องยืนยง คงอยู่เพื่อให้ยังรำลึกในสังคม แต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมได้ ข้อแปด การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ นอกจาก Fuller แล้ว ยังมีผู้ให้คำนิยามคำว่าหลักนิติธรรมอีกมาก นักกฎหมายทุกคนทั้งไทยและเทศ ล้วนมีคำนิยามของหลักนิติธรรมเป็นของตนเอง จนมีผู้กล่าวว่าหลักนิติธรรมนี้เป็นคำที่ไร้ความหมาย เพราะใช้กันพร่ำเพรื่อเพื่อจุดประสงค์ทางอุดมการณ์ที่ ต่างกันไป จนหากความหมายที่แท้จริงไม่เจอในท้ายที่สุด ความจริงปัญหานี้ไม่ได้มีเฉพาะคำว่า หลักนิติธรรม ยังมีคำอีกมากที่ประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน คำว่าประชาธิปไตย Abraham Lincoln บอกว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อ

ประชาชน คืออำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน เป็นความจริงตามกฎหมายแต่ตามสภาพความเป็นจริงนั้นก็ยังเป็นที่ยกเถียงกัน คำว่า Good Governance คำว่าธรรมาภิบาล คำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศก็ใส่ข้อคิดความเห็นของตนลงไปเพื่ออธิบายคำนี้ตามแต่ที่ตนเห็นว่าดี อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของหลักนิติธรรมนี้อยู่ที่มาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม แสดงว่าคำ ๆ นั้นมีความหมายในทางกฎหมายเกิดขึ้นแล้ว อย่างน้อยที่สุดในรัฐธรรมนูญไทยก็ต้องมีขอบเขตให้ใช้มาตรา ๓ วรรคสองนี้ได้ เป็นอันว่าถ้าการกระทำของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล และองค์กรอื่น ๆ ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม การกระทำนั้นก็ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้จากแรกเริ่มโดย Dicey ข้ามไปรัฐธรรมนูญอเมริกาในหลักศูนยนิติกระบวน กลับมาที่ยุโรปในหลักนิติรัฐ เราจึงต้องพยายามสกัดออกมาให้ได้ว่า หลักนิติธรรมนั้นประกอบไปด้วยสิ่งใดบ้าง ในเบื้องต้นที่สุด หลักนิติธรรมหรือนิติรัฐหรือศูนยนิติกระบวนก็ตาม ล้วนไม่ใช่การปกครองโดยกฎหมายหรือ Rule by law มิเช่นนั้นก็จะหมายความว่า หากทราชาชนขึ้นปกครองเมืองแล้วไซ้ คำสั่งที่ทราชาชนนั้นเป็นผู้ตราก็สามารถใช้บังคับได้ แล้วเราจะเรียกคำสั่งนั้นว่ากฎหมายหรือ คำสั่งนั้นสอดคล้องกับหลักนิติธรรมหรือ คงไม่ใช่เช่นนั้นเป็นแน่ หลักนี้จึงไม่ใช่การปกครองโดยกฎหมายทั่วไป แต่เป็นการปกครองที่มีหลักธรรมแห่งกฎหมายหลักนิติธรรมจึงมีสองฐานะ ฐานะที่หนึ่งคือเป็นจริยธรรมของกฎหมาย หรือ Morality of law ในฐานะนี้หลักนิติธรรมต้องการเห็นกฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมมนุษย์เป็นไปโดยถูกต้องและเที่ยงธรรม เฉกเช่นเดียวกับคำว่ารัฐธรรมนูญนิยมหรือ Constitutionalism ที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครอง และรับรองสิทธิเสรีภาพ และท้ายที่สุดคือเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม หลักนิติธรรมก็เป็นศีลธรรมหรือจริยธรรมของกฎหมายและระบบกฎหมาย เป็นตัววัดว่ากฎหมายฉบับใด การบังคับตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ การพิพากษาคดีของศาล สอดคล้องกับหลักศีลธรรมที่ควรจะเป็นที่เรียกว่า หลักนิติธรรมหรือไม่ เพราะฉะนั้นในขณะนี้ หลักนิติธรรมจึงเป็นศีลธรรมของกฎหมายเอง ทว่าในฐานะที่สองนั้น หลักนิติธรรมเป็นหลักกฎหมายที่บังคับใช้ได้โดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลทั้งหลาย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง การที่หลักนิติธรรมนั้นสามารถบังคับได้กับองค์กรต่าง ๆ ในรัฐว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นทำให้เราต้องตีความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมให้กระจ่างชัด ซึ่งหลักนิติธรรมนี้ ในทัศนะของผู้เขียนควรมีสี่ประการด้วยกัน

ประการแรก คือ องค์กรประกอบด้านสาระ (substantive rule of law) หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ ก็ต้องมีมิติด้านสารบัญญัติ

ประการที่สอง คือ องค์กรประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (procedural rule of law)

ประการที่สาม คือ องค์กรประกอบด้านองค์กร (institutional rule of law) ศาลควรเป็นอย่างไร ตำรวจควรมาหน้าตาอย่างไร

ประการสุดท้าย คือ องค์กรประกอบด้านเป้าหมาย การใช้กฎหมายต้องมีเป้าหมาย

๒.๑.๓ หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ (The Legal State) เป็นแนวคิดในการควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายที่สอดคล้องรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารต้องมีการกระทำทางปกครองที่สอดคล้องกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการต้องทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างเป็นอิสระเพื่อควบคุมความสอดคล้องรัฐธรรมนูญของกฎหมายและควบคุมความสอดคล้องกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การ์เร เดอ มาลแบร์ (Carré de Malberg) นักนิติปรัชญาชาวฝรั่งเศส ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ โดยมีสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ^๓

ประการแรก กฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องสอดคล้องรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีความระมัดระวังอย่างชัดเจนพอสมควรว่า องค์กรฝ่ายบริหารใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร โดยจะต้องไม่ให้อำนาจนั้นล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

ประการที่สอง การกระทำโดยองค์กรฝ่ายบริหารจะต้องสอดคล้องกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

ประการสุดท้าย การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการควบคุมไม่ให้การกระทำโดยองค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย ให้องค์กรฝ่ายตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ควบคุมความสอดคล้องรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือมีอำนาจหน้าที่ควบคุมความสอดคล้องกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งองค์กรฝ่ายตุลาการนี้อาจเป็นองค์กรของรัฐอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร. อักขราทรร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าองค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นว่าประเทศใดมีลักษณะของความเป็นนิติรัฐมี ๕ ประการ คือ^๔

ประการแรก คือ หลักความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) โดยรัฐจะใช้อำนาจกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบกับประชาชนพลเมืองของตนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเป็นสำคัญ

ประการที่สอง คือ ประเทศที่จะเรียกว่าเป็นนิติรัฐ ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เหตุผลก็เพราะว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ ทั้งในด้านการออกกฎหมาย ด้านการบริหาร และด้านการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ และถ้าหากว่าปล่อยให้ให้อำนาจเหล่านี้ต้องตกอยู่ภายใต้ใต้อำนาจใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวให้องค์กรนั้นมีอำนาจอย่างสิ้นพันธุ์แล้ว ซึ่งอาจจะมี

^๓ ชาญชัย แสงศักดิ์, ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ, (๒๕๔๕), หน้า ๔ - ๓3.

^๔ อักขราทรร จุฬารัตน, “ปาฐกถาเรื่อง บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๒), หน้า ๔ - ๖.

การใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในทางการละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของประชาชน เพราะฉะนั้นประเทศที่ปกครองตามหลักนิติรัฐ จะต้องเป็นประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกจากกัน โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการที่เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจต่อกัน

ประการที่สาม คือ ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยฝ่ายตุลาการ ผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศจะต้องมีผู้ตรวจสอบเพื่อดูว่าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารของตนนั้น ได้ใช้อำนาจไปในทางที่ถูกที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ มีสิ่งเรียกว่าเป็น Abuse of power ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือไม่

ประการที่สี่ คือ ประเทศโดยส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบรัฐสภา จะมีความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ที่ใกล้ชิดจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของคนและกัน เพราะฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับเสียงข้างมากจะเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้นการที่องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้แก่กันและกัน อาจทำให้การตรวจสอบไม่สามารถทำได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และแม้จะมีการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยศาลแล้ว ฝ่ายบริหารก็อาจจะแก้ไขไม่ให้เกิดการถูกตรวจสอบนั้นเป็นผลในภายหน้าได้ โดยการให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นเสียงข้างมากและเป็นรัฐบาลสามารถเสนอแก้ไขกฎหมายใด ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลของตนได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรและกลไกอีก คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

ประการที่ห้า ซึ่งเป็นประการสุดท้ายที่จะทำให้หลักการของนิติรัฐที่กล่าวข้างต้นเป็นไปได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์และแท้จริง คือ ตุลาการหรือศาลที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่

๒.๑.๔ หลักรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นกระแสความคิดที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ในลักษณะที่เป็นสัญญาประชาคม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ดังนี้^๕ ประการแรก จำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่เกิดขึ้นก่อน และยังคงดำรงอยู่จนทุกวันนี้ ประการที่สอง สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะสังคมที่ถึงแม้จะมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย แต่มีความไม่เท่าเทียมกันในความเป็นจริงเพราะเหตุจากสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นกติกาหลักของสังคมต้องลงไปมีบทบาทในการสถาปนาความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นโดยให้ความคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่า และประการที่สาม สร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมือง เป็นกระแสที่เกิดขึ้นมาเมื่อประมาณ ๕๐ ปีมาแล้ว คือจะต้องใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่บริหารบ้านเมืองมีเสถียรภาพเพียงพอที่จะทำงานบริหารบ้านเมืองให้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของคนในสังคมได้

^๕ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, (๒๕๕๐), หน้า ๒๐.

คำว่า รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ^๖ ดังนั้น การเขียนรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ในแนวทางของรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ต้องพัฒนาขึ้นมาอยู่จาก “วิธีคิด” ที่อยู่บนพื้นฐานของวิชาตรรกวิทยา รัฐธรรมนูญนิยม เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างรัฐธรรมนูญ เช่น

๑) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ ที่ได้ยึดหลักการปกครองโดยความยินยอมของประชาชน โดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น รัฐสภา ประธานาธิบดี เป็นต้น หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา การแสดงความคิดเห็น สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐในกระบวนการยุติธรรมเมื่อถูกกล่าวหาและสิทธิของประชาชนในการถอดถอนประธานาธิบดี (Impeachment) โดยผ่านองค์กรทางวุฒิสภา เป็นต้น

๒) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ค.ศ. ๑๙๕๘ ของฝรั่งเศสเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม สาธารณรัฐที่ ๕ ของฝรั่งเศสเป็นการผสมผสานระหว่างระบอบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาและระบอบรัฐสภาของอังกฤษเข้าด้วยกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยอำนาจอธิปไตยเป็นของพลเมืองฝรั่งเศส การใช้อำนาจอธิปไตยของพลเมืองฝรั่งเศสดังกล่าวโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน นอกจากนั้นประชาชนยังมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นโดยผ่านกระบวนการลงประชามติ (Referendum) ได้ด้วย ดังจะเห็นได้จากหมวด ๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในมาตรา ๓ ไว้ว่า อำนาจอธิปไตยแห่งชาติเป็นของปวงชน ปวงชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน และโดยวิธีการออกเสียงประชามติ...^๗ และหมวด ๑๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา ๘๙ วรรคสองไว้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐบาลหรือของสมาชิกรัฐสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้ภายหลังจากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วยวิธีการออกเสียงประชามติแล้ว ดังนั้น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ของฝรั่งเศสจึงให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมากโดยได้ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ตามคำขวัญปรากฏในรัฐธรรมนูญคือ ความเสมอภาค เสรีภาพ และภราดรภาพ

๓) รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. ๑๙๔๙ ได้บัญญัติรูปแบบการปกครองของเยอรมันในลักษณะของสหพันธ์สาธารณรัฐ โดยได้รวมหลายมลรัฐเข้าด้วยกัน มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ (Bundestag) และสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชาวเยอรมันมาก ดังจะเห็นได้จากหมวดที่ ๑ เรื่องสิทธิมูลฐานได้บัญญัติไว้ถึง ๑๙ มาตรา เช่น มาตรา ๑ วรรค ๑ ได้บัญญัติว่าเกียรติภูมิของมนุษย์จะละเมิดมิได้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของรัฐจะต้องเคารพและปกป้องเกียรติของ

^๖ อมร จันทรสุมบุรณ์, *คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ, ๒๕๔๑), หน้า ๙,

^๗ สภาวิจัยแห่งชาติ, *รัฐธรรมนูญนานาชาติ*, (๒๕๑๖), หน้า ๒,

มนุษย์^๕ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการลงประชามติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ของฝรั่งเศส กล่าวคือ เมื่อได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการโอนดินแดนส่วนใดส่วนหนึ่งของมลรัฐหนึ่งไปให้อีกมลรัฐหนึ่ง จะต้องนำกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนที่อาศัยอยู่มลรัฐเดิมออกเสียงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบและสนับสนุนกรณีดังกล่าวด้วย

ดังนั้น หลักรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นหลักที่ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจรัฐ เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบเพื่อไม่ให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขต เป็นการยอมรับและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยถือว่า รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่เกิดจากความตกลงร่วมกันในลักษณะของสัญญาประชาคม แนวความคิดนี้ได้มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยได้รับความนิยมนำหลายอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือมีการประกาศเอกราช ประเทศใหม่ จะมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง จึงถือได้ว่าหลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นรากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๒.๑.๕ รูปแบบการปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี^๖

๒.๑.๕.๑ ประวัติศาสตร์ความเป็นมา ภูมิภาคทางประวัติศาสตร์กำเนิดชาติเยอรมันได้มีการอ้างอิงไว้หลายรูปแบบอาทิการกล่าวไว้ว่า พวกติวตัน (Teutons) คือชนเผ่าเยอรมันในยุคแรกเริ่ม ซึ่งเป็นชนเผ่าที่สามารถปราบอาณาจักรโรมันได้สำเร็จ รวมทั้งมีการกล่าวไว้ว่า เมื่อจักรวรรดิโรมันเริ่มเสื่อมลง ชนเผ่าแฟรงค์ (Franks) ซึ่งเป็นอีกชนเผ่าหนึ่งของเยอรมันได้อพยพเข้าไปตั้งถิ่นฐาน สมาพันธ์รัฐเยอรมัน (German Confederation) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแทนที่อาณาจักรไรช์เดิม (The Old Reich) หากแต่ว่าเป็นการรวมกันอย่างหลวม ๆ ของรัฐอธิปไตยแต่ละรัฐ อำนาจที่แท้จริงคงเป็นของสองผู้ยิ่งใหญ่ในยุคนั้น คือ ปรุสเซีย (Prussia) และออสเตรีย (Austria) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเริ่มมีการประท้วงและมีการเคลื่อนไหวต่าง ๆ อาทิ การเคลื่อนไหวของขบวนการกรรมกรใน ค.ศ. ๑๘๔๔ และใน ค.ศ. ๑๘๔๘ เกิดมีการจลาจลทางการเมือง (uprising) ในเกือบทุกรัฐ ในปีเดียวกันนี้ Kari Marx เริ่มเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งความรู้สึกของประชาชนชาวเยอรมันส่วนใหญ่มีความกลัวฝ่ายซ้ายมากกว่ากลัวอำนาจแบบเก่า ในที่สุดขบวนการต่อต้านในทุกแห่งก็ยุติลงไปเอง ด้วยเหตุผลที่ว่ากลัวเกิดสภาพอนาธิปไตย

ในปี ค.ศ. ๑๘๔๙ ผู้แทนรัฐต่าง ๆ ได้มาประชุมกันที่เมืองแฟรงก์เฟิร์ต (Frankfurt) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ โดยใช้โบสถ์เพ้าส์เกอเซ่ (Paulskirche) เป็นสถานที่ประชุม รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๘๔๙ จึงเรียกว่า Frankfurt Paulskirche Constitution ซึ่งสรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๔๙ ได้แก่

๑) รัฐสภา เรียกว่า Reichstag ประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรกับสภาซีเนต

^๕ สภาวิจัยแห่งชาติ, อ้างแล้ว, หน้า ๔๔,

^๖ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (ออนไลน์), สืบค้นเมื่อ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖, แหล่งที่มา <http://e-book.ram.edu/e-book/p/ps430%29/PS430-4.pdf>.

๒) ตำแหน่งจักรพรรดิ ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา
 ๓) ศาลสูงสุดมีอำนาจเหนือศาลประจำรัฐทั้งหมด และยังมีอำนาจ
 ตัดสินกรณีพิพาทระหว่างรัฐ

๔) สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรเขียนไว้ในภาคผนวก
 จึงสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๔๙ เป็นแบบอย่างของความ
 เป็นประชาธิปไตย ในลำดับแรก และเป็นแบบอย่างสำหรับรัฐธรรมนูญของเยอรมันฉบับต่อ ๆ มา ซึ่ง
 ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันเหนือ ค.ศ. ๑๘๖๗ รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไรช์เยอรมัน
 ค.ศ. ๑๘๗๑ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. ๑๙๑๙ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ
 เยอรมัน ค.ศ. ๑๙๔๙

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันเหนือ ค.ศ. ๑๘๖๗ มีสาระสำคัญ
 สรุปได้ดังนี้ คือ

๑) รัฐสภา ประกอบด้วย ๒ สภา คือ Reichstag (สภาผู้แทนราษฎร)
 มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และ Bundesrat (สภาสหพันธ์) ซึ่งขณะนั้นมี ๒๕ รัฐ และ ๒๕ รัฐ
 ของเยอรมันในเวลานั้น ยังแบ่งออกเป็น ๓ รัฐ ที่มีสภาพเป็นสาธารณรัฐกับอีก ๒๒ รัฐ ที่มีกษัตริย์ โดย
 ทางปฏิบัติ Reichstag จะมีอำนาจมากกว่า Bundesrat เพราะถือว่าเป็นตัวแทนชาวเยอรมันทั้งหมด
 และเป็นสภาที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งในทวีปยุโรป

๒) ตำแหน่งกษัตริย์แห่งปรัสเซีย เป็นประมุขของสหพันธ์รัฐ มียศเป็น
 Kaiser เป็นผู้แทนอาณาจักรไรช์ในการติดต่อกับต่างประเทศ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของกองทัพ
 (เฉพาะเวลาสงคราม) และเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน Chancellor

ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๖๗ เรียกว่าอาณาจักรไรช์เยอรมัน ผู้ดำรง
 ตำแหน่ง Kaiser คือ พระเจ้าวิลเฮล์มที่ ๑ (Wilhelm I) ส่วนบิสมาร์คดำรงตำแหน่ง Chancellor
 ในทางปฏิบัติด้วยความสามารถพิเศษในหลายด้าน ทำให้บิสมาร์คมีอำนาจมาก แม้แต่กับศาสนจักร บิ
 สมาร์คก็สามารถในการเจรจากับสันตะปาปาโอที่ ๘ ได้ อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด
 ของบิสมาร์ค ได้แก่ การห้ามมีพรรคฝ่ายค้าน และต่อมาใน ค.ศ. ๑๘๙๐ Kaiser องค์ใหม่คือ พระเจ้า
 วิลเฮล์มที่ ๒ (Wilhelm II) ซึ่งมีโปรดบิสมาร์คและปลดบิสมาร์คออกจากตำแหน่งประเทศเยอรมัน
 ภายใต้ Kaiser องค์ใหม่จึงต้องเผชิญหน้ากับพวกจักรวรรดินิยมอย่างโดดเดี่ยว โดยท่าทีของเยอรมัน
 อยู่ในลักษณะที่ล่อแหลมต่อการเกิดสงคราม (สำหรับบิสมาร์คนั้นถึงแก่กรรมใน ค.ศ. ๑๘๙๘)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. ๑๙๑๙ สาธารณรัฐไวมาร์
 (Weimar Republic) เกิดขึ้นจากการที่ประเทศเยอรมันเป็นฝ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ ๑ กล่าวได้
 ว่า นับตั้งแต่เริ่มสงคราม อำนาจของ Kaiser ก็เริ่มหมดลง การรบของเยอรมันใน ค.ศ. ๑๙๑๔ ก็มอง
 ไม่เห็นทางที่จะเอาชนะฝ่ายอังกฤษ ฝรั่งเศส และรัสเซีย ยิ่งเมื่อสหรัฐอเมริกาอยู่เบื้องหลัง ฝ่าย
 สัมพันธมิตรก็ยังสู้ให้เห็นถึงอนาคตของความพ่ายแพ้ ใน ค.ศ. ๑๙๑๖ จอมพลไฮเดนเบอร์ค (Field
 Marshal Von Hindenburg) จึงได้รวบอำนาจปกครองโดยให้นายพลลูเตนดอร์ฟ (General Erich
 Ludendorff) เป็นหัวหน้า แต่กองทัพเยอรมันก็รบสู้ฝ่ายกองทัพล้อมพันธมิตรไม่ได้ ใน ค.ศ. ๑๙๑๘
 ฝ่ายเยอรมันจึงยอมจำนน ในขณะที่เดียวกันพระเจ้าวิลเฮล์มที่ ๒ ทรงสละราชบัลลังก์ก็เพื่อเป็นการ
 ปกป้องระบอบกษัตริย์มิให้ต้องเสื่อมเสียเกียรติยศ ฝ่ายสัมพันธมิตรจึงได้ร่างสนธิสัญญาแวร์ซายส์

(Versaille Treaty) โดยฝ่ายเยอรมันต้องลงนามในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๑๙ รัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. ๑๙๑๙ สรุปได้ดังนี้ คือ

๑) ตำแหน่งประธานาธิบดีมีอำนาจมากมีวาระสมัย ๗ ปี และประธานาธิบดีสามารถมีอำนาจเด็ดขาดในภาวะฉุกเฉิน โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

๒) รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา คือ Reichstag (สภาผู้แทนราษฎร) Reichsrat (สภาผู้แทนรัฐ)

๓) ประชาชนชาวเยอรมันทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุ ๒๐ ปีขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ (voters) นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของเยอรมันที่ให้สิทธิสตรีในการเลือกตั้งเท่าเทียมบุรุษ (Universal Suffrage)

๔) มีในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Basic Human Rights)

๕) มีการจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Basic Law) ค.ศ. ๑๙๔๙ The Basic Law เป็นรัฐธรรมนูญที่ถือกำเนิดมาจาก The Parliamentary council หรือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖๕ คน โดยเริ่มร่างในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ และร่างเสร็จอันมีผลบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ โดยวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญคือวันที่ ๒๓ พฤษภาคม จึงกำหนดให้วันที่ ๒๓ พฤษภาคม เป็นวันชาติเยอรมัน (ตะวันตก) ในเวลานั้น สำหรับประธานร่างรัฐธรรมนูญ (President of the Parliamentary Council) คือ Dr. Konrad Adenauer ซึ่งต่อมาได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศเยอรมัน (ตะวันตก) เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ แบ่งเป็น ๑๑ หมวด (Chapter) ๑๔๖ มาตรา (Article) และยังมีภาคผนวกอีก ๕ มาตรา ที่นำมาจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ (Weimar Constitution ๑๑ August ๑๙๑๙) หมวดที่ ๑ (Chapter I : Basic Rights) ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวเยอรมัน มี ๑๙ มาตรา ถือว่าเป็นแบบฉบับของเสรีประชาธิปไตยที่มีหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพอย่างมากมาย ถือได้ว่าในหมวดที่ ๑ นี้ เป็นจุดเด่นของหลักการในเรื่องสิทธิ เรื่องเสรีภาพ และเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

๒.๑.๕.๒ รูปแบบการปกครอง^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศด้วยหลักการเบื้องต้น ๓ ประการ คือ

๑) หลักการปกครองระดับมลรัฐ (Federal state) เป็นหน่วยการปกครองที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่มลรัฐ

๒) หลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Self - Government for local authorities) คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองอำนาจอิสระในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น

๓) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) คือการแบ่งแยกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

^{๑๐} สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (ออนไลน์), สืบค้นเมื่อ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖, แหล่งที่มา www.local.moi.go.th/document_8.pdf.

ด้วยหลักดังกล่าวทำให้การปกครองของประเทศสหพันธ์เยอรมนี แบ่งออกเป็นสามระดับคือ การปกครองระดับสหพันธ์รัฐ การปกครองระดับมลรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) การปกครองระดับสหพันธ์รัฐ (Bund) เป็นการปกครองระดับชาติ หรือรัฐบาลกลางอันประกอบด้วย

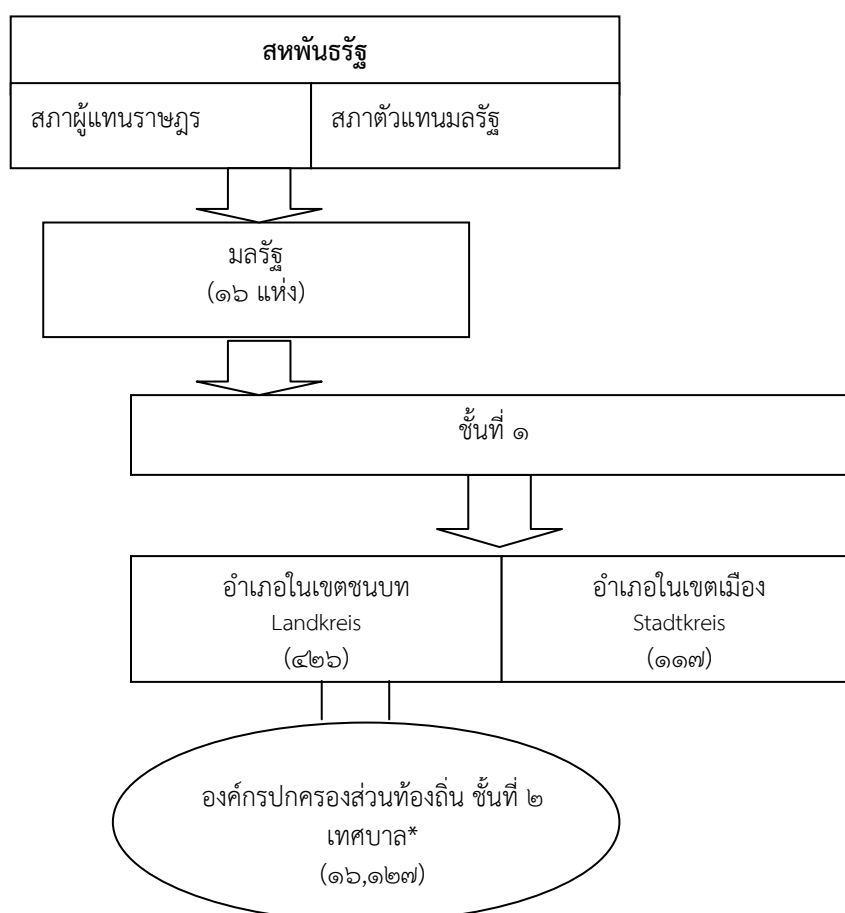
(๑) ประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดี ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสหพันธ์ (Federal Convention) อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์และตัวแทนของสภามลรัฐจำนวนเท่ากับสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่งตั้งทูตของสหพันธ์และรับทูตต่างประเทศ แต่งตั้งและปลด ผู้พิพากษาสหพันธ์ แต่งตั้งและปลดข้าราชการสหพันธ์และข้าราชการทหาร ตรวจสอบการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกสหพันธ์ (Federal Chancellor) หรือนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติตำแหน่งนี้มีอำนาจที่จำกัดมาก

(๒) สภา ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกสี่ปี มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย เลือกนายกสหพันธ์ และตรวจสอบรัฐบาลทำงานโดยผ่านกรรมาธิการชุดต่าง ๆ และส่วนที่สองคือสภาตัวแทนมลรัฐ (Bundesrat) บทบาทของสภาตัวแทนมลรัฐคือการปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐต่าง ๆ ให้พ้นจากรัฐบาลสหพันธ์และสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกของสภามลรัฐไม่ใช่ตัวแทนซึ่งประชาชนในแต่ละมลรัฐเลือก แต่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของมลรัฐนั้น ๆ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแต่ละมลรัฐมีสิทธิลงคะแนนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับขนาดของประชากรของแต่ละมลรัฐ โดยอาจจะมี ๓ ๔ ๕ หรือ ๖ คะแนน กฎหมายสหพันธ์กว่ากึ่งหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตัวแทนมลรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของมลรัฐ เช่น เรื่องที่กระทบต่อการเงินหรือการบริหารของมลรัฐ เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญสหพันธ์ หากเป็นกฎหมายอื่น สภาตัวแทนของมลรัฐคัดค้านได้ แต่หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันก็ถือว่ากฎหมายนั้นผ่านโดยถูกต้อง สภาตัวแทนมลรัฐมักปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐมากกว่าผลประโยชน์ของพรรคการเมือง

(๓) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ทั้งนี้กระทรวงต่าง ๆ มีหน้าที่หลักคือการทำหนดนโยบาย ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยหน่วยการปกครองอื่น ๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น

๒) การปกครองระดับมลรัฐ (Lander) แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญ สภา และฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง สมาชิกของสภามลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ และมีวาระ ๔ หรือ ๕ ปี แตกต่างกันไปอีกด้วย ทั้งนี้มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก คือมีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตน ซึ่งอำนาจนี้รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ของหน่วยนั้น ๆ ด้วย (ยกเว้นสามมลรัฐซึ่งมีสถานะเป็นนครหรือมหานคร อันได้แก่ Bremen Hamburg และ Berlin) นอกเหนือจากนั้นบางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็นจังหวัด (Regierungsbezirke) ต่าง ๆ ซึ่งระดับนี้จัดตั้งเฉพาะในมลรัฐที่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรมากพอสมควร เพราะฉะนั้น จึงมีเพียง

๖ มลรัฐใหญ่ ๆ ในเยอรมันตะวันตกเท่านั้น โดยมาจำนวนอยู่ระหว่าง ๓-๗ แห่ง ระดับนี้เกิดจากหลักการแบ่งแยกอำนาจภายในมลรัฐ มีผู้บริหารสูงสุดคือ Regierungspräsident ซึ่งอาจจะเทียบเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย หากแต่มีอำนาจที่แตกต่างกันมากเนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกระทรวงต่าง ๆ หากอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Regierungspräsident โดยตรง ในส่วนของมลรัฐที่มีอาณาเขตไม่กว้างนักจะมีเพียงรัฐบาลมลรัฐและกระทรวงต่าง ๆ เพื่อการบริหารเพราะไม่มีความจำเป็นทางการปกครองที่จะต้องแบ่งอำนาจไปยังอีกระดับหนึ่งซึ่งอยู่ระหว่างรัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และในส่วนของการนครและมหานครนั้นก็จะมีหน่วยการปกครองที่เทียบเท่ากับเขตของกรุงเทพมหานครแทนที่การมีจังหวัด ทั้งนี้เขตต่าง ๆ ก็จะมีสภาเขต แต่อำนาจของสภาเขตนี้นั้นค่อนข้างจำกัด



แผนภูมิที่ ๑ โครงสร้างการปกครองระดับต่าง ๆ ในประเทศเยอรมนี

หมายเหตุ * จำนวนรวมเมือง (towns) ที่อยู่ภายใต้เขตอำเภอด้วย

** ข้อมูลตัวเลขปี ๑๙๙๑ จาก Alan Norton, International Handbook of Local and Regional Government : Comparative Analysis of Advance Democracies (Edward Elger Limited : Hants), หน้า ๒๕๑.

๓) การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองแบบ ๒ ชั้น (two-tier system) คือ อำเภอ (Kreise) ซึ่งมี ๒ ลักษณะ คือ อำเภอในเขตชนบท (Landkreis) และอำเภอซึ่งเป็นนคร (Stadtkreis) และชั้นที่สองคือเทศบาล (Gemeinde)

๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๑ รศ.ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์ (๒๕๕๔). บทความเรื่อง การฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ ฯ สรุปว่า การฟ้องคดีโดยปัจเจกชนถึงศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ จึงต้องเป็นกรณีสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดในขณะนั้นและโดยตรง ดังนี้

๑) ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกระทบสิทธิเสรีภาพของตนเอง (Selbstbetroffenheit) การฟ้องคดีโดยอ้างการสืบทอดสิทธิทางแพ่งของบุคคลอื่น และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ที่ถูกละเมิดมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นไม่ได้ เช่น ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจฟ้องคดีโดยใช้สิทธิแทน ผู้โอนกรรมสิทธิ์ ทายาทอาจฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดกของเจ้ามรดกที่ตนมีส่วนได้เสีย แต่ไม่อาจฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลของเจ้ามรดกได้ การกระทำของรัฐในทางมหาชนที่มีผล กระทบต่อประชาชนทั่วไป ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำของรัฐดังกล่าวนี้ จะต้องถูกระทบสิทธิในทางนิตินัย (rechtlich) มิใช่เพียงถูกระทบสิทธิในทางพฤตินัยเท่านั้น

๒) ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกระทบสิทธิในขณะที่ฟ้องร้องคดีนั้น (gegenwärtige Betroffenheit) การจะอ้างว่าสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีอาจถูกระทบหรือละเมิดในเวลาหนึ่งเวลาในในอนาคตนั้นไม่ได้ หรือผลกระทบที่อ้างนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยในเรื่องนั้นไปแล้ว ก็ไม่อาจนำมาฟ้องคดีเช่นกัน

๓) สิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกระทบโดยตรง (unmittelbare Betroffenheit) การที่รัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้งการตรากฎหมายลำดับรอง ไม่ถือว่าเป็นผลกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยตรง แต่บทบังคับโทษในทางอาญาหรือโทษเกี่ยวกับความผิดในทางปกครอง (Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht) ไม่ถือว่าเป็นมาตรการบังคับ การจะให้ผู้ฟ้องคดีต้องรอคอยจนกว่าจะถูกใช้มาตรการบังคับโทษดังกล่าวแก่ตนจึงเป็นการไม่เหมาะสม การประกาศแผนการสร้างถนน (Bebauungsplan) กล่าวอีกนัยหนึ่งการประกาศแนวเขตเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เริ่มมีผลใช้บังคับแล้ว ก็ถือว่าเป็นผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว

๒.๒.๒ นัยจักรี นวาระ (๒๕๕๒) วิทยานิพนธ์เรื่องการให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ ฯ สรุปดังนี้

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหลักประกันสำคัญที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีความมั่นคงถาวรมากที่สุด คือ การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อย่างไรก็ตามแม้จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิและเสรีภาพนั้น ก็

อาจยังไม่มีหลักประกันที่เป็นรูปธรรม หากไม่มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรง

ในกรณีที่สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติช่องทางให้บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเพื่อขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา ๒๑๒

เนื่องจากหลักการในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ เป็นหลักการใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ตัวบทกฎหมายจะนำมาใช้รองรับหลักการดังกล่าวยังมิได้มีการตราขึ้น ทำให้หลักการดังกล่าวนี้ยังไม่มีผลชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรานี้มีความคลุมเครือ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการตีความบทบัญญัติในมาตรา ๒๑๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีประเด็นดังนี้

๑) บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล รวมถึงคณะบุคคลด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของคณะบุคคลเอาไว้ เช่น การรับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา ๖๖

๒) ขอบเขตการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ การตีความถ้อยคำที่ว่า “ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ” นี้ สามารถแยกกรณีทีลือว่าบุคคลถูกละเมิดสิทธิได้ กล่าวคือ

(๑) กรณีที่มีการกระทำทางปกครองโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกต้องแย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญมากระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น การที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองกระทำการจับหรือคุมขังบุคคล

(๒) กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่จำเป็นต้องมีการกระทำทางปกครองมากระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก่อน เช่น ถ้ามีการตราพระราชบัญญัติว่าห้ามจำหน่ายสุราหมัก ดังนี้บุคคลที่เคยจำหน่ายสุราหมักไม่สามารถจำหน่าย สุราหมักได้ ซึ่งกระทบสิทธิในการประกอบอาชีพ ดังนี้จะเห็นได้ว่าแม้ไม่ต้องมีการกระทำทางปกครองแต่บุคคลก็สามารถถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้

๓) บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง กฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่

(๑) กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่ พระราชกำหนด

(๓) กฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช ๒๔๖๗ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญกล่าวถึงในมาตรา ๒๒

(๔) เจื่อนไขในการยื่นคำร้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

การตีความเงื่อนไขในการยื่นคำร้อง คือ การตีความถ้อยคำ “กรณีที่ ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว” ต้องตีความไปในทางที่บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิเสรีภาพต้องไปใช้สิทธิตามช่องทางในวรรคสองก่อน แต่ถ้าองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจไม่ส่งเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญ ให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิเสรีภาพมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการได้รับการประกันการใช้สิทธิทางศาลเพื่อโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของตนสามารถใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๓

การวิเคราะห์การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศและศาลรัฐธรรมนูญไทย

การวิเคราะห์ในบทนี้ได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในบทที่ ๒ รวมถึงข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนมาใช้ในการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยได้แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนแรกว่าด้วยการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนที่สองว่าด้วยการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไทย และส่วนสุดท้ายว่าด้วยการวิเคราะห์การฟ้องตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๓.๑ การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

๓.๑.๑ สภาพความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้รับการยกตัวอย่างของศาลรัฐธรรมนูญที่ดี^๑ โดยแนวความคิดของการตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญของเยอรมนี อาจย้อนหลังไปเมื่อประมาณ ๕๐๐ ปีที่ผ่านมาในสมัยที่ศาลอาณาจักร (Reichskammergericht) ซึ่งเป็นศาลสูงสุดในสมัยอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ และรากเหง้าที่สำคัญซึ่งเป็นพื้นฐานของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี ก็คือร่างรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ฉบับพริ้งเฟรท ค.ศ. ๑๘๔๙ ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการประกาศใช้บังคับ แต่ก็มีแนวความคิดของการตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านสภา (Diet) จะถูกตรวจสอบได้ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อมาในสมัยไวมาร์ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๑๘ กำหนดแต่เพียงว่า การควบคุมตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญจะกระทำในกรณีพิพาทระหว่างสหพันธ์รัฐกับมลรัฐเท่านั้น การจะร้องทุกข์ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนถูกระงับหรือกระทบกระเทือนต่อศาลสูงสุดไม่ได้ (Staatsgerichtshof or the Reich Constitutional Court) รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่าให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่มีแนวคำพิพากษาของศาลและทฤษฎีทางกฎหมายซึ่งทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญโดยศาล^๒ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (Das Bundesverfassungsgericht หรือที่ใช้ชื่อย่อว่า BVerfG) ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๔๙ ที่ใช้ชื่อว่า Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland vom ๒๓. Mai ๑๙๔๙ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ผู้พิพากษาเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง ผู้พิพากษาในที่นี้หมายถึงผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญ สหพันธ์รัฐ ศาลต่าง ๆ ของสหพันธ์รัฐ

^๑ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, บทบัญญัติ ๕๑, ตอน ๒ (มิถุนายน ๒๕๓๘), หน้า ๑๗-๑๘.

^๒ Karl Georg Zierlein, Constitutional Control by Court, Report to the 14th Conference on the Law on the World, Peking China p. 4, อ้างใน กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 18.

และของมลรัฐทั้งหลาย^๓ เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ^๔ และที่มาของผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญ^๕ จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (Gesetz ueber das Bundesverfassungsgericht ๑๙๕๑ หรือที่ใช้อยู่ย่อว่า BVerfGG) เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ และวิธีพิจารณาคดีต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญมากในสถานะที่เป็นผู้พิทักษ์หรือปกป้องรัฐธรรมนูญ ความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญได้จากการจัดตั้งที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงและมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยสถานะที่สำคัญดังกล่าว กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ

๓.๑.๒ โครงสร้างขององค์กร

๓.๑.๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ศาลรัฐธรรมนูญระดับสหพันธ์รัฐ เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (The Federal Constitutional Court) และศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐ (Land Constitutional Court) ซึ่งตั้งอยู่ใน มลรัฐต่าง ๆ จำนวน ๑๖ มลรัฐ โดยมีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีรัฐธรรมนูญ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐของตนเอง ส่วนศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ อยู่ในเมือง Karlsruhe ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ และศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๒๐ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ เป็นองค์กรศาลหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการ (die Rechtsprechung) ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งระบบศาลออกเป็นดังนี้^๖

- ๑) ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐและศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐ
- ๒) ศาลยุติธรรม ประกอบด้วย ศาลชั้นต้นระดับกลาง หรือ ศาลแขวง ศาลชั้นต้นมลรัฐ ศาลสูงมลรัฐ และศาลยุติธรรมสูงสุดสหพันธ์รัฐ
- ๓) ศาลพิเศษ ประกอบด้วย ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลสังคม และศาลภาษีอากร

๓.๑.๒.๒ ที่มาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์

๑) ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๖ คน โดย ๘ คน มาจากการได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) และอีก ๘ คน มาจากการได้รับเลือกจากสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat)^๗

^๓ Basic Law for the Federal Republic of Germany ๑๙๔๙, Article ๙๒.

^๔ Ibid, Article ๙๓.

^๕ Ibid, Article ๙๔.

^๖ กมลชัย รัตนสากวรงค์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพฯ, ๒๕๓๗), หน้า ๖-๒๓.

^๗ Ibid, Article ๙๔.

๒) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และให้กำหนดว่ากรณีใดที่คำพิพากษาของศาลมีผลบังคับเป็นกฎหมาย นอกจากนั้นอาจกำหนดเงื่อนไขให้มีการ ร้องทุกข์ได้กรณีที่มีการดำเนินการในศาลต่าง ๆ ถึงที่สุดแล้วและอาจกำหนดขั้นตอนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๓.๑.๒.๓ องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์

๑) กฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Gesetz ueber Bundesver fassungsgericht or BVerfGG) ออกเมื่อ ๑๒ March ๑๙๕๑ มีศักดิ์เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ได้กำหนดให้มีองค์คณะจำนวน ๒ องค์คณะ (a twin court) แต่ละองค์คณะต้องประกอบด้วย ผู้พิพากษาจำนวน ๘ คน^{๘๘} โดยมีองค์ประชุมต้องไม่น้อยกว่า ๖ คน หนึ่ง แต่ละองค์คณะต้องมี ผู้พิพากษามาจากศาลสูงสุดของสหพันธ์ จำนวน ๓ คน ซึ่งมีประสบการณ์ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี ในจำนวนผู้พิพากษาจากศาลสูงสุดของสหพันธ์ จำนวน ๓ คน ของแต่ละองค์คณะดังกล่าว มีรายละเอียดที่มาคือองค์คณะแรกมาจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เลือกมา ๑ คน และสภาสูงแห่งสหพันธ์เลือกมา ๒ คน สำหรับองค์คณะที่สองมาจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เลือกมา ๒ คน และสภาสูงแห่งสหพันธ์เลือกมา ๑ คน^{๘๙}

๒) องค์คณะแรกเรียกว่าองค์คณะสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic rights panel) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้^{๙๐}

- (๑) การพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน
 - (๒) การพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง
 - (๓) การพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์
 - (๔) การพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐทั้งทางด้านรูปแบบและด้านเนื้อหา
 - (๕) การพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับกฎหมายที่ขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายระดับสหพันธ์กับระดับมลรัฐหรือระหว่างระดับมลรัฐด้วยกัน
 - (๖) การพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับข้อพิพาทปัญหาข้อขัดแย้งว่ากฎหมายของสหพันธ์ว่ามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่
 - (๗) การพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง
 - (๘) การพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ต่าง ๆ
- ๓) องค์คณะที่สองเรียกว่าองค์คณะกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law panel) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้^{๙๑}

^{๘๘} รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๙๘ มาตรา ๒,

^{๘๙} แหล่งเดิม, มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง,

^{๙๐} แหล่งเดิม, มาตรา ๑๔ (๑),

- (๑) การพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการฟ้องประธานาธิบดี
- (๒) การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ขององค์กร
สูงสุดของสหพันธ์
- (๓) การพิจารณากรณีความเห็นแย้งกับสิทธิหรือหน้าที่ของ
สหพันธ์และมลรัฐ
- (๔) การพิจารณาข้อสงสัยว่ากฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่าง
ประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในหรือไม่ และก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอย่างไร
แต่อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ขององค์คณะที่หนึ่งและองค์คณะที่
สองดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมหรือคำร้องที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์
คณะใดองค์คณะหนึ่งมีปริมาณมากเกินไป อาจปรับเปลี่ยนเขตอำนาจของทั้งสององค์คณะได้
- ๔) เมื่อเกิดความไม่ชัดเจนหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์
คณะ คณะกรรมการหกคน (committee of six)^{๑๒} จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการหกคน
ดังกล่าวประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญสหพันธ์ จำนวน ๔ คน ซึ่งมาจากองค์คณะหนึ่งและองค์คณะที่สององค์ละ ๒ คน
- ๕) องค์ประชุม (a quorum) ของแต่ละองค์คณะมีจำนวนอย่างน้อย ๖
คน^{๑๓} กรณีที่มีการพิจารณาวินิจฉัยคดีเร่งด่วนแต่มีตุลาการไม่ครบองค์ประชุม หัวหน้าคณะขององค์
คณะที่ขาดตุลาการอาจขอตุลาการมาจากอีกองค์คณะหนึ่งเข้าร่วมประชุมด้วยเพื่อให้ครบองค์ประชุม
และการมาของตุลาการจากอีกคณะหนึ่งมาด้วยวิธีการจับสลาก
- ๖) องค์คณะร่วมหรือการประชุมร่วมทั้งสององค์คณะ (das Plenum)
ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่องค์คณะใดองค์คณะหนึ่งต้องการจะวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่
แตกต่างจากอีกองค์คณะหนึ่งที่ได้วินิจฉัยไปแล้ว ทำหน้าที่ออกระเบียบ ข้อบังคับของศาลรัฐธรรมนูญ
สหพันธ์ และทำหน้าที่เสนอให้ใครเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใด
คนหนึ่งพ้นจากตำแหน่งแต่ยังไม่มีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใหม่แทน หรือตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญคนใดคนหนึ่งพ้นจากตำแหน่งก่อนระยะเวลา
- ๗) องค์คณะกลั่นกรอง (Kammer) โดยองค์คณะที่หนึ่งหรือ องค์คณะ
ที่สองสามารถแต่งตั้งองค์คณะกลั่นกรองขึ้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการ จำนวน ๓ คน มีการ
เปลี่ยนแปลงทุก ๆ ๓ ปี ทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องที่ประชาชนร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญก่อนที่จะให้องค์
คณะที่หนึ่งหรือองค์คณะที่สองพิจารณาคำร้องต่อไป องค์คณะกลั่นกรองดังกล่าวอาจมีหลาย ๆ องค์
คณะกลั่นกรองก็ได้
- ๘) ผู้ช่วยค้นคว้า (research assistants) โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
แต่ละคนสามารถมีผู้ช่วยค้นคว้าได้ จำนวน ๓ คน มาจากข้าราชการประจำของสหพันธ์รัฐหรือ มลรัฐ
มีระยะเวลาทำงาน ๓ ปี ทำหน้าที่ค้นคว้าหลักกฎหมาย คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง และงานวิชาการให้กับ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นแต่ไม่อาจเข้าร่วมในการวินิจฉัยขององค์คณะได้

^{๑๑} อ้างแล้ว, มาตรา ๑๔ (๒),

^{๑๒} อ้างแล้ว, มาตรา ๑๔ (๕),

^{๑๓} อ้างแล้ว, มาตรา ๑๕ (๑),

๓.๑.๓ แนวความคิดการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้รับอิทธิพลมาจาก H.Nawiasky ผู้ร่างแนวความคิดสำคัญ ๆ ของรัฐไบเยอร์น (บาวาเรีย) สำหรับการร่างกฎหมายพื้นฐาน ได้มีการเสนอแนวความคิดว่า “พลเมืองแห่งสหพันธ์รัฐทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญได้ ถ้าหากว่าเข้าผู้นั้นเชื่อว่ากฎหมาย อนุสัญญา คำสั่งหรือคำตัดสินของเจ้าพนักงาน ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิอื่น ๆ ที่บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายพื้นฐาน ...”

“สิทธิร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญนั้น ก่อให้เกิดสิทธิในการที่จะดำเนินการตามขั้นตอนในการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญต่อศาลแห่งสหพันธ์หรือศาลแห่งรัฐ เนื่องจากมีการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน” ^{๑๔}

จากการประชุมของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๘ ข้อ ๙ ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินเกี่ยวกับการร้องทุกข์ว่ามีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการประกันในกฎหมายพื้นฐาน...” โดยกรรมาธิการชุดนี้ได้ให้เหตุผลว่า “เมื่อมีการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว สิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายที่ได้รับการประกันในกฎหมายพื้นฐาน จึงจะกลายเป็นสภาพที่มีลักษณะเป็นสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายมหาชน” แต่ในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญปรากฏว่าได้มีการตัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ข้อนี้ลงไป จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. ๑๙๕๑ ก็ได้มีการบัญญัติในมาตรา ๙๐ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดังกล่าว ต่อมาเมื่อได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๖๙ จึงได้มีการบรรจุบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา ๙๓ อนุมาตรา ๑ ข้อ ๔ ก และ ๔ ข ซึ่งมีฐานะเป็นบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาสิทธิของปัจเจกบุคคลในการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญในเยอรมันก็ปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นโดยสิทธินี้เรียกว่า Rechtswegsgarantie ที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

๓.๑.๓.๑ แนวคิดในการคงไว้ซึ่งการให้สิทธิปัจเจกบุคคลเสนอคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ให้เหตุผลไว้ ๓ ประการ คือ ^{๑๕} ประการที่ ๑ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของปัจเจกชนและเพื่อรักษาเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประการที่ ๒ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพและเพื่อให้ประชาชนตื่นตัวเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของตน ประการที่ ๓ เพื่อประโยชน์ในการตีความสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และเพื่อให้มีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ สำหรับสิทธิของปัจเจกบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมันนั้น เนื่องด้วยบทบัญญัติในกฎหมายพื้นฐานมาตรา ๙๓ อนุมาตรา ๑ ข้อ ๔ ก และกฎหมายจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มาตรา ๙๑ อนุมาตรา ๑ ใช้คำว่า quiconque (ใครก็ตาม) ซึ่งหมายถึงว่า ทุกคน ซึ่งในการใช้และการตีความยังมีการพิจารณาละเอียดลงไปอีกว่า ทุกคนในที่นี้

^{๑๔} บุญศรี มีวงศ์โอเมฆ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (กรุงเทพฯ, ๒๕๓๕), หน้า ๖๗.

^{๑๕} วรุตตม์ เสตสุวรรณ, “ศาลรัฐธรรมนูญกับประชาชน,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ เล่มที่ ๒ ปีที่ ๑ (๒๕๔๒), หน้า ๙๑-๙๒,

หมายถึงบุคคลธรรมดาทุกคนในฐานะที่เป็นผู้ถือสิทธิขั้นพื้นฐานมาแต่ดั้งเดิม รวมทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของเยอรมันเท่าที่อนุโลมใช้ได้ ทั้งนี้และทั้งนั้นบุคคลเหล่านี้จะต้องเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลธรรมดานั้น บุคคลธรรมดาที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นบุคคลชาวเยอรมันเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นสำหรับชาวเยอรมันและนอกจากนี้บุคคลธรรมดาที่จะฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นอกจากจะต้องเป็นชาวเยอรมันแล้วยังต้องมีสภาพบุคคลอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่กฎหมายพื้นฐานบัญญัติไว้เป็นสิทธิของประชาชนที่เริ่มตั้งแต่เกิดจนตายเช่นสิทธิในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๑ วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายพื้นฐาน สิทธิในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒ วรรคสอง ย่อหน้าหนึ่ง และสิทธิในเรื่องทรัพย์สินตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งเรื่องสิทธิในทรัพย์สินนี้เองที่อาจครอบคลุมไปถึงทารกในครรภ์ที่ยังไม่มีสภาพบุคคลที่อาจเป็นผู้ฟ้องคดีได้โดยบิดามารดาของตน หากมีการกระทำใด ๆ ที่จะมีผลไปกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของทารกผู้นั้นนอกจากนี้การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญยังอาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการทดลองต่าง ๆ ที่อาจเกิดผลกระทบต่อเด็กที่จะเกิดมาก็ได้^{๑๖} อย่างไรก็ตามเนื่องจากมาตรา ๑๙ วรรคสาม แห่งกฎหมายพื้นฐานได้กำหนดให้บรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ใช้กับนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายภายในตามสภาพที่อาจใช้ได้ด้วย ดังนั้น นิติบุคคลจึงอาจเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยนิติบุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนคือเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นนิติบุคคลหรือนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เช่น เขต เทศบาล วิสาหกิจ กองทุนต่าง ๆ ของรัฐ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยของรัฐสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หากเสรีภาพขั้นพื้นฐานทางด้านวิชาการได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง หรือกรณีวิสาหกิจมหาชน (entreprise publique) ด้านวิทยุโทรทัศน์ถูกจำกัดเสรีภาพด้านข่าวสาร เป็นต้น^{๑๗}

๓.๑.๓.๒ วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนนั่นเอง โดยการฟ้องคดีจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยและมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวจะต้องใช้โดยฝ่ายปกครองของเยอรมันที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายภายใน หรืออาจเป็นเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจรัฐจากฝ่ายปกครองก็ได้ ส่วนสิ่งที่จะนำมาฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น อาจเป็นรัฐบัญญัติ กฎระเบียบของฝ่ายปกครอง หรือคำพิพากษาศาลก็ได้ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลาย ๆ ประเทศในยุโรปต่างพากันสร้างกลไกในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยให้ประชาชนสามารถฟ้องศาลได้ในกรณีที่มีการใช้อำนาจอธิปไตยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้มีข้อจำกัดอยู่บ้างเพราะศาลสามารถตรวจสอบได้เฉพาะการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น ส่วนการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ (actes legislatifs) หรือแม้กระทั่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (decisions de justice) ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาล

^{๑๖} กมลชัย รัตนสากววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘), หน้า ๒๖๒.

^{๑๗} อ้างแล้ว, หน้า ๒๖๓.

ยุติธรรมก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ใหม่ ในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องได้โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ^{๑๘} ปัจจุบันประชาชนสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหาร และการกระทำขององค์กรฝ่ายตุลาการ

๓.๑.๓.๓ เหตุแห่งการฟ้องคดี การฟ้องคดีของประชาชนโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ อาจทำได้ด้วยเหตุที่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพโดยการกระทำของอำนาจรัฐตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๓ แห่งกฎหมายพื้นฐาน สิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครอง เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้นั้น ประกอบด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนี้

- ๑) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน
- ๒) สิทธิในการพัฒนาตนเอง โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นหรือละเมิดต่อระบอบรัฐธรรมนูญหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
 - ๓) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย
 - ๔) ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของชายและหญิง
 - ๕) สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติเพราะเหตุจากเพศ เชื้อชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิด และแหล่งกำเนิด ศาสนา ความเชื่อในทางศาสนา หรือความเห็นทางการเมือง
 - ๖) เสรีภาพในการนับถือศาสนา นิกายทางศาสนา ปรัชญา เสรีภาพในทางความคิด และเสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา
 - ๗) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เป็นทหาร เว้นแต่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น
 - ๘) เสรีภาพในการรับรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารรวมไปถึงการสอนและการวิจัย

๙) สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในชีวิตครอบครัว เช่น การสมรส

๑๐) สิทธิที่จะได้รับการศึกษาจากรัฐ

๑๑) สิทธิในการชุมนุม การจัดตั้งสมาคม

๑๒) สิทธิในความลับส่วนบุคคล และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย

๑๓) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิของสตรีในการที่ไม่ต้องเป็นทหารที่ต้องใช้อาวุธและการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน

- ๑๔) สิทธิในเคหสถาน และทรัพย์สิน
 - ๑๕) สิทธิในการมีสัญชาติเยอรมันและการไม่ถูกเนรเทศ
- นอกจากนี้ยังมีสิทธิและเสรีภาพประการอื่น ซึ่งปัจเจกบุคคลสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างในการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในทางการเมือง สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการต่อต้านการล้มล้างระบอบการปกครอง และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางศาล

^{๑๘} อังแล้ว, หน้า ๒๖๔.

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้วางเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติมคือการกระทำที่จะนำมาฟ้องร้องได้จะต้องเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรง โดยผลกระทบโดยตรงนี้จะต้องเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นทันทีและเป็นผลกระทบที่ยังมีอยู่ในขณะที่มาฟ้องคดี กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีต้องถูกล่วงละเมิดโดยตรงและเป็นปัจจุบัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนการกระทำหรืองดเว้นการกระทำขององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ยื่นฟ้อง ทั้งต้องแสดงให้เห็นถึงความมีส่วนได้เสียในอันที่จะฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะพิจารณาถึงเงื่อนไขเหล่านี้อย่างเคร่งครัด

๓.๑.๓.๔ เงื่อนไขก่อนการฟ้องคดี การร้องขอความคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นวิธีการที่เสริมความยุติธรรม ปัจเจกบุคคลที่สิทธิและเสรีภาพถูกล่วงละเมิดจะได้รับการพิจารณาคดีจากศาลรัฐธรรมนูญ ต่อเมื่อบุคคลดังกล่าวได้พยายามที่จะขอรับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจากศาลทั่วไปก่อนแล้ว และปรากฏว่าปัจเจกบุคคลดังกล่าวหมดสิ้นหนทางทุกหนทางที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ถูกล่วงละเมิดจากศาลทั่วไป โดยศาลทั่วไปมีความหมายรวมไปถึงศาลยุติธรรม เช่น ศาลแพ่ง ศาลอาญา หรือแม้กระทั่งศาลปกครอง แต่หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไม่ใช่บังคับกับการเสนอคำร้องที่อ้างว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะศาลต่างๆ ที่มีอยู่ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้ แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดให้ปัจเจกบุคคลผู้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านกระบวนการขอรับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากศาลทั่วไปก่อน ก็มีข้อยกเว้น ๒ กรณี คือ^{๑๙} กรณีแรกที่ร้องขอความคุ้มครองนำมาซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการทั่วไปอันเป็นประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ เป็นเรื่องที่กระทบต่อบุคคลจำนวนมากหรือจะมีคดีที่ตนเองเดียวกันเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก กรณีที่สองปัจเจกบุคคลนั้นไม่อาจดำเนินการขอความคุ้มครองจากศาลทั่วไปได้ เพราะเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายร้ายแรงที่ไม่อาจต้านทานได้และจำนำมาซึ่งความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขกลับคืนให้แก่ปัจเจกบุคคลผู้นั้น ดังนั้น หากเป็นกรณีข้อยกเว้นดังกล่าวข้างต้น ปัจเจกบุคคลผู้ยื่นคำร้องจะมีสิทธิเสนอคำร้องขอความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

๓.๑.๓.๕ ตัวอย่างคำร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญ^{๒๐}

๑) คดีการเดินขบวนประท้วงคัดค้านการตัดงบประมาณการศึกษา ระดับสูงโดยผู้ประท้วงได้เตรียมการและแจ้งตำรวจว่าจะดำเนินการชุมนุมในเช้าวันเสาร์บริเวณใจกลางกรุงเบอร์ลิน คาดว่าจะมีผู้เข้าร่วมชุมนุมประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ คน กรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีคำสั่งห้ามการชุมนุม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม ค.ศ. ๑๙๗๘ โดยกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะห้ามการชุมนุมได้ถ้าฝ่ายปกครองเห็นว่าสถานการณ์จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะหรือก่อให้เกิดอันตราย

^{๑๙} มาตรา ๙๐ (๒) Beverf GG “กรณีที่คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญจะมีความหมายเป็นการทั่วไป หรือหากมีการขอให้มีการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมจนถึงที่สุดเสียก่อนจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงที่ไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนให้แก่ผู้ร้อง” แปลโดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว, หน้า ๖๙.

^{๒๐} ปัญญา อุดชาชน, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติตามพันธกิจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ, ๒๕๕๒), หน้า ๕-๖.

๒) เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่า เนื่องจากมีผู้เข้าชุมนุมเป็นจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของผู้ชุมนุมและผู้สัญจรไปมา นอกจากนั้นในกรณีฉุกเฉินไม่อาจประกันได้ว่าหน่วยพยาบาลจะสามารถเข้ามาดูแลปฐมพยาบาลผู้เข้าร่วมชุมนุมได้ทันทั่วถึงจึงออกคำสั่งห้ามการชุมนุม แกนนำของผู้ชุมนุมจึงได้ฟ้องคำสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อศาลปกครอง (The Administrative Tribunal) ศาลปกครองเห็นด้วยกับคำสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่ตำรวจและต่อมาศาลปกครองพิพากษายืน จึงส่งผลให้มีการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์

๓) การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ๔ ประเด็น ดังนี้

(๑) คำสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทบสิทธิพื้นฐานหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำสั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวกระทบสิทธิพื้นฐานของผู้ร้องตามมาตรา ๘ (๑) ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมซึ่งมาตรา ๘ (๑) บัญญัติว่า “ชาวเยอรมันทุกคนย่อมมีสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยไม่ต้องบอกกล่าวหรือขออนุญาตล่วงหน้า”

(๒) เกิดจากการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจถือว่าเป็นการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่กระทบต่อสิทธิพื้นฐาน

(๓) บุคคลผู้ร้องได้รับผลกระทบต่อตนเองโดยตรงในปัจจุบันหรือไม่

(๔) ได้รับการเยียวยาจากศาลธรรมดาจนหมดสิ้นหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ผู้ร้องได้ฟ้องคำสั่งห้ามของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อศาลปกครองแล้ว และศาลปกครองทุกระดับได้พิพากษาจนหมดสิ้นแล้ว

๔) ผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี วินิจฉัยว่า คำร้องเข้าเงื่อนไขของข้อประกอบทั้ง ๔ ประการ จึงรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัย และวินิจฉัยว่า คำสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความจำเป็น โดยเหตุผลไม่เพียงพอ ดังนั้น คำสั่งของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๒ การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไทย

๓.๒.๑ สภาพความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญไทย

แนวความคิดการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น อาจจะทำได้ในหลายลักษณะ องค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นองค์กรทางการเมืองเต็มรูปแบบ เช่น ประธานาธิบดี เป็นต้น เป็นองค์กรตุลาการ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลยุติธรรม เป็นต้น หรือเป็นองค์กรที่ผสมผสานลักษณะขององค์กรสองประเภทที่กล่าวมาไว้ด้วยกัน เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น องค์กรของรัฐที่จะทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวสมควรได้รับการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบใดนั้น ย่อมแล้วแต่ประสบการณ์ตลอดจนพัฒนาการทางการเมือง และกฎหมายของประเทศนั้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าหากองค์กรที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง การวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่จำเป็นที่องค์กรนั้นจะต้องใช้เกณฑ์ในทางกฎหมายเท่านั้น ในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือหากองค์กรทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างความเป็นองค์กรทางการเมืองและองค์กรตุลา

การ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลักษณะและวิธีการในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาทางรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องเคร่งครัดในลักษณะทำนองเดียวกับการพิจารณาคดีของศาล ตัวบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการหรือตุลาการรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายเท่านั้น แต่ถ้าประเทศใดตัดสินใจที่จะให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่ดังกล่าว ประเทศนั้นต้องตระหนักว่ากำลังจะให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าต่อไปว่าประเทศนั้นกำลังจะใช้เกณฑ์ในทางกฎหมาย คือ หลักการในทางนิติศาสตร์ เป็นเครื่องวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททั้งหลายทั้งปวงในทางรัฐธรรมนูญบุคคลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะต้องมีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้นจะต้องมีการบัญญัติเขตอำนาจของศาลไว้อย่างเป็นระบบระเบียบ ตลอดจนจะต้องกำหนดวิธีพิจารณาให้มีความชัดเจน เป็นที่น่าเชื่อถือและจะต้องกำหนดให้คำพิพากษามีผลเด็ดขาดในทางกฎหมายด้วย^{๒๑} โดยศาลรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญไทยมีอายุครบรอบ ๑๕ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖

๓.๒.๒ โครงสร้างขององค์กร

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๘ คน รวมเป็น ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีที่มา ดังนี้

๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๓ คน

๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน

๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง จำนวน ๒ คน

๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง จำนวน ๒ คน

ในกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๕ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม ๓.๒.๒.๑ หรือ ๓.๒.๒.๒ แล้วแต่กรณี

^{๒๑} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ศาลรัฐธรรมนูญกับปัญหาโครงสร้างและระบบวิธีพิจารณา,” การประชุมงานวิชาการ ประจำปี ครั้งที่ ๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘, หน้า ๒-๓.

๓.๒.๓ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ หากแยกตามห้วงระยะเวลาของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะแรก ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐ – พ.ศ. ๒๕๔๙ หมายถึง อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และกฎหมายอื่น ๆ และระยะที่สอง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป หมายถึง อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกฎหมายอื่น ๆ

๓.๒.๓.๑ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และกฎหมายอื่น ๆ สรุปสาระสำคัญ เช่น

๑) อำนาจหน้าที่ควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การควบคุมนี้ทำได้ทั้งก่อนกฎหมายและจะใช้บังคับคือตั้งแต่ในขั้นตอนกระบวนการร่างและจัดทำกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือการควบคุมภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว

(๑) การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ เป็นการควบคุมตั้งแต่ขั้นตอนการร่างก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมาย มิได้กรณีดังต่อไปนี้

ก) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดย ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่^{๒๒}

ข) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่^{๒๓}

ค) พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ^{๒๔}

ง) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่^{๒๕}

^{๒๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๒,

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๗,

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘.

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๓.

(๒) การควบคุมหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้ว แม้กฎหมายนั้นจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว หากปรากฏว่ากฎหมายนั้นยังมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ยังสามารถนำเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้มีดังต่อไปนี้

ก) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีใดหรือกรณีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่^{๒๖}

ข) พิจารณาวินิจฉัยตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็น ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่^{๒๗}

๒) อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยสถานะภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนอกจากอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายแล้วศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานะภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่มีผู้ร้องเข้ามาด้วย ในกรณีเกิดข้อสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจะต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยว่าสถานะภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นปัญหานั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ ตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะภาพ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) ๑๔ (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๑๐) หรือไม่^{๒๘}

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) หรือไม่^{๒๙}

(๓) พิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ หรือไม่^{๓๐}

(๔) พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น หรือไม่^{๓๑}

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔.

^{๒๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๘.

^{๒๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๖.

^{๒๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๙๖.

^{๓๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒.

^{๓๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๕.

๓) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้แก่

(๑) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ^{๓๒}

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่^{๓๓}

(๓) พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่^{๓๔}

(๔) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ^{๓๕}

(๕) พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่^{๓๖}

(๖) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในระยะเริ่มต้น เช่น การพิจารณาคความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๒๑ วรรคสอง ปัจจุบันไม่ใช่ระเบียบนี้แล้ว เนื่องจากมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นใช้บังคับ

๔) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น

๓.๒.๓.๒ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกฎหมายอื่น ๆ สรุปลักษณะสำคัญ เช่น

๑) อำนาจหน้าที่ที่ควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(๑) การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ มีดังต่อไปนี้

^{๓๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖.

^{๓๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓.

^{๓๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ วรรคสาม.

^{๓๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๘ (๘).

^{๓๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐,

ก) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย^{๓๗}

ข) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้^{๓๘}

ค) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วหรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ^{๓๙}

ง) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ^{๔๐}

จ) พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้^{๔๑}

(๒) การควบคุมหลังกฎหมายใช้บังคับแล้ว มีดังต่อไปนี้

ก) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งศาลจะใช้บังคับกับคดีใดหรือกรณีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ^{๔๒}

ข) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้^{๔๓}

ค) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา^{๔๔}

^{๓๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๑,

^{๓๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๙,

^{๓๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔,

^{๔๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๕.

^{๔๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕.

^{๔๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑.

^{๔๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒.

^{๔๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕.

ง) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ^{๔๕}

๒) อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกรรมการการเลือกตั้ง

(๑) พิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ^{๔๖}

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ^{๔๗}

(๓) พิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ^{๔๘}

๓) อำนาจหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๑) พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ^{๔๙}

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกการกระทำดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ ^{๕๐}

(๓) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ ^{๕๑}

(๔) พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้

^{๔๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗.

^{๔๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖.

^{๔๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒.

^{๔๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๓.

^{๔๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ วรรคสาม.

^{๕๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘.

^{๕๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๖ (๗).

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย^{๕๒}

(๕) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป^{๕๓}

๔) อำนาจหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่คงเดิมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นต้น

๓.๒.๓.๓ การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๑) การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ หากเปรียบเทียบ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พบว่า มีทั้งส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและลดลง ดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น ได้แก่

ก) การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ข) การพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างไร้ยแรงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก

ค) การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ง) การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒)

(๒) อำนาจหน้าที่ที่ลดลง ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓

^{๕๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘.

^{๕๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔.

๒) เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติคุณสมบัติของบุคคลเพิ่มขึ้น คือ คุณสมบัติเคยเป็นตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด หรือเคยดำรงตำแหน่งทางบริหารในส่วนราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือเคยเป็นนายความที่ประกอบอาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่าสามสิบปีถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะขยายขอบเขตคุณสมบัติของบุคคลเพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้สมัครมากขึ้น และขยายความตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้น

๓.๒.๔ แนวความคิดการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไทย

๓.๒.๔.๑ การให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒

มาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

เมื่อพิจารณาตามวรรคสองของมาตรา ๒๑๒ แสดงให้เห็นว่าการจะใช้สิทธิของประชาชนได้ต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะนี้ยังมีได้มีการตราและประกาศใช้บังคับแต่อย่างใด แต่หากพิจารณาจากข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำ คำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พบว่าได้สร้างหลักเกณฑ์ในการที่ประชาชนจะนำคดีมายื่นต่อศาลโดยตรง ดังต่อไปนี้

ตามข้อ ๑๘ “คำร้องตามข้อ ๑๗ ต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพ และอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- ๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง
- ๒) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง
- ๓) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง

๔) คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง

๕) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่น ต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการดังกล่าวมาด้วย

คำร้องที่มีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามความในวรรคหนึ่ง ศาลหรือตุลาการประจำคดีอาจมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ถ้ามิได้ปฏิบัติก็ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องนั้น...”

ตามข้อ ๒๑ “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ”

ตามข้อ ๒๒ “การยื่นคำร้องของบุคคลตามข้อ ๒๑ นอกจากต้องดำเนินการตามข้อ ๑๘ แล้ว ให้ระบุเหตุที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วด้วย”

ตามที่กล่าวมาข้างต้น คือหลักเกณฑ์และแนวทางในการที่ประชาชนจะนำคดีมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งในการพิจารณาหลักเกณฑ์และปัญหาต่าง ๆ นั้น จะได้พิจารณาในหัวข้อต่อ ๆ ไป

การให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ นั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้

๓.๒.๔.๒ ฐานทางกำหนดของการให้สิทธิบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๒.๔.๓ วัตถุประสงค์แห่งการยื่นคำร้อง วัตถุประสงค์ของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงนั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องจะต้องยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ตอนท้ายว่า เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

๓.๒.๔.๔ เหตุแห่งการยื่นคำร้อง การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น อาจทำได้ด้วยเหตุที่ว่า บุคคลผู้ยื่นคำร้องได้รับผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้อใดข้อหนึ่ง โดยบุคคลผู้ยื่นคำร้องเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็ต้องถูกยกเลิกไป อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ยังมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปคือการได้รับผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวนี้ กรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่าบุคคลผู้ที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ได้รับผลกระทบอันจะถือเป็นการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ อันจะต้องมีผลให้บุคคลนั้นสามารถนำคดีขึ้นมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อนำมาเทียบเคียงกับการนำคดีมาฟ้องคดีปกครอง อันเป็นกฎหมายมหาชน ผู้เสียหายในคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐโดยตรง หากมิได้ถูกระทบสิทธิย่อมไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ ดังเช่น คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๖/๒๕๔๔ กรณีผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ฟ้องว่า ได้รับการร้องเรียนจากผู้รับเหมาก่อสร้างว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการเกี่ยวกับการสอบราคาจ้างเหมาปรับปรุงถนนโดยไม่ชอบ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่าผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์มิใช่ผู้ที่เสียหายในการดำเนินการสอบราคาของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือหากนำมาเทียบกับการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม เช่น ในคดีแพ่งตามมาตรา ๕๕ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้นั้นต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งที่ได้กำหนดให้ความคุ้มครองไว้ หรือหากเป็นการดำเนินคดีในทางอาญา ผู้ที่จะนำคดีมาขึ้นสู่ศาลได้ก็ต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย ตามมาตรา ๒ (๔) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายอย่างแท้จริงในความผิดที่เกิดขึ้น จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าการถูกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแค่นั้นเพียงไร จึงจะถือว่าถูกระทบสิทธิ การที่กฎหมายออกมาใช้บังคับแต่มีถ้อยคำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บุคคลทั่วไปที่อาจจะถูกระทบสิทธิหากมีการบังคับใช้กฎหมายนั้น จะถือเป็นเหตุมาฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๒ ได้หรือไม่ หรือการที่จะเข้ามาตราดังกล่าว ต้องเป็นผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเท่านั้น กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นประเด็นปัญหาจะได้ทำการศึกษาในหัวข้อต่อ ๆ ไป

๓.๒.๔.๕ เงื่อนไขในการยื่นคำร้อง การที่จะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ นั้น มีเงื่อนไขคือต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๒ วรรคท้าย ซึ่งในปัจจุบันเนื่องด้วยพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนระหว่างกร่าง ฯ แนวทางของศาลรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันจึงได้นำข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับ นั่นคือตามข้อ ๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ และวรรคสอง การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่า กรณีเช่นนี้จำเป็นหรือไม่ที่บุคคลผู้นำคดีมาขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๒ ต้องเคยใช้สิทธิผ่านช่องทาง

- ๑) ศาลยุติธรรม หรือศาลอื่น ๆ ตามมาตรา ๒๑๑
 - ๒) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๕๔ (๑)
 - ๓) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒)
- กล่าวคือจำเป็นหรือไม่ที่ต้องใช้สิทธิผ่านทั้ง ๓ ช่องทาง เพื่อให้ตรงกับ

บริบทของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๑๒ ที่ว่า “...ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว” หรือเพียงแต่ใช้สิทธิผ่านเพียงช่องทางใดช่องทางหนึ่งเพียงช่องทางเดียว ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะได้ทำการศึกษาในหัวข้อต่อ ๆ ไป

๓.๒.๔.๖ ตัวอย่างคำวินิจฉัย^{๕๔} เรื่อง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

๑) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายเฉลิม ปิ่นสกุล (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องเคยเป็นรองประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ต่อมานายทะเบียนสหกรณ์ได้รับรายงานจากผู้สอบบัญชีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ประสบความล้มเหลวในการดำเนินงาน ขาดทุนติดต่อกันหลายปีและมีเงินค้างขาดทุน ซึ่งผู้สอบบัญชีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ให้แก้ไขข้อบกพร่องตามความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่คณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือของผู้สอบบัญชี นายทะเบียนสหกรณ์จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ทำให้ผู้ร้องต้องพ้นจากตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวไปด้วย โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่ตัดสิทธิผู้ร้องในการที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในสหกรณ์อีกแต่อย่างใด

ต่อมาสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ได้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งผู้ร้องให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด แต่รองนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีดังกล่าวของสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ในส่วนที่มีมติเลือกตั้ง ผู้ร้องให้เป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องเป็น ผู้ซึ่งเคยถูกนายทะเบียนสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑

ผู้ร้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้เพิกถอนคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องผู้ร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

ผู้ร้องยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อขอความเป็นธรรมกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้ใช้สิทธิทางศาลปกครองจนคดีถึงที่สุด ในศาลปกครองสูงสุดแล้ว ดังนั้น กรณีคำร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดได้มี คำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา

^{๕๔} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔,

ผู้ร้องยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อขอความเป็นธรรมกรณีรองนายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์การเกษตร เมืองสุพรรณบุรี จำกัด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นประเด็นเดียวกันกับเรื่องศาลได้มีคำพิพากษาแล้วกรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติ ไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

ต่อมาวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

๒) ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ ร้องต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลที่ถูกละเมิด สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้สิทธิตาม วรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิด สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่ง กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง กำหนดว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็น กรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ” ประกอบข้อ ๑๗ ที่กำหนดว่า “ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้ (๑๔) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา ๒๑๒ ของ รัฐธรรมนูญ”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้นั้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้ รับรองไว้ อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

ผู้ร้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อัน สืบเนื่อง มาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า

บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้อีก เนื่องจากคดีที่ผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ถึงที่สุดไปแล้ว จึงไม่อาจใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ทั้งได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว กรณีดังกล่าวจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ ข้อ ๑๗ (๑๔) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติใน หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมาตรา ๓๙ บัญญัติว่า บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย ไม่มีความผิด และก่อนที่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ มาตรา ๓๙ มีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญา โดยการห้ามนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำความผิด โดยการห้ามนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญาไปลงโทษหรือเพิ่มโทษย้อนหลังแก่การกระทำที่มีอยู่ก่อนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับและตราบทที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด

สำหรับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งมีลักษณะผสมผสานทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายพาณิชย์ มิใช่กฎหมายอาญา โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕๒ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลซึ่งเคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔) เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการ ดังนั้น การห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่ กรรมการหรือผู้จัดการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) มิได้มีส่วนที่เป็นกฎหมายอาญาหรือโทษทางอาญา เพราะโทษทางอาญาตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ บัญญัติไว้ ประกอบด้วยประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สินเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) จึงมิได้มีข้อความที่ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ แต่อย่างใด

๔) ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙

๓.๓ บทวิเคราะห์

การวิเคราะห์ประเด็นสำคัญตามศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการกรณีที่ ผู้จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย ๓ ประการ ดังนี้

๓.๓.๑ ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เห็นว่าดังนี้

๑) คำว่า บุคคล ย่อมหมายถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยบุคคลดังกล่าวต้องเป็นบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง หากเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ได้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง ย่อมไม่เข้าเงื่อนไขตามความหมายของคำว่าบุคคลในบริบทนี้ ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่รู้สึกว่าจะหรือมีความเห็นว่ากฎหมายอาจกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของตนเอง โดยที่ยังไม่มีการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพเกิดขึ้น จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

๒) คำว่า สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ หมายถึง สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่ ๑ บททั่วไป ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพ ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมนุม และส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในส่วนของบุคคลธรรมดา จึงหมายถึง บุคคลที่มีสถานะเป็นชนชาวไทยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๗ ซึ่งอยู่ในส่วนที่ ๑ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

๓) ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ ว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีดังต่อไปนี้ ... (๑๔) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญ และข้อ ๒๑ ว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่เมื่อจะใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ (ศาลยุติธรรม) มาตรา ๒๔๕ (๑) (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า บุคคลและคณะบุคคลย่อมมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

การร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องเรียนที่จะดำเนินการตามกฎหมายอื่น

จากตัวบทกฎหมายทั้งหมดที่กล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่าบุคคลตามมาตรา ๒๑๒ นั้น รวมถึงคณะบุคคลด้วย เพราะ

๑) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของคณะบุคคลไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้น ถ้ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไปกระทบสิทธิของคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ คณะบุคคล ดังกล่าวก็ควรที่จะต้องสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มิเช่นนั้นแล้วก็คงไม่มีความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองสิทธิของคณะบุคคลไว้แต่อย่างใด

๒) กฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกันก็ยังได้บัญญัติถึงสิทธิของคณะบุคคลในการเป็นคู่กรณีในคดีปกครองได้ แม้ในกฎหมายปกครองนั้นสิทธิของบุคคลที่จะยื่นคำร้องต่อศาลปกครองจะเป็นในลักษณะของการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ต่างจากการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ต้องเป็นการโต้แย้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่ก็เห็นว่ามีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น เมื่อคณะบุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองได้ ก็ควรจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

๓) ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางหลักในการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ไว้ว่าต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ โดยช่องทางตามมาตรา ๒๔๕ (๑) ก็คือการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้สิทธิคณะบุคคลร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ดังนั้น ถ้าคณะบุคคลยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ คณะบุคคลก็ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงตามหลักเกณฑ์ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๓.๒ บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เห็นว่าดังนี้

๑) สืบเนื่องจากบุคคลตามข้อ ๑ ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาจยื่นโดยตรงหรือโดยทางไปรษณีย์ก็ได้และไม่จำเป็นต้องมีทนายความ บุคคลผู้ยื่นคำร้องจึงไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามคำร้องดังกล่าวต้องเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ เช่น คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีรายการต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ เป็นต้น

๒) คำขอท้ายคำร้องต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้แล้วว่าหมายถึงกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดซึ่งได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว

๓.๓.๓ ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว เห็นว่าดังนี้

๓.๓.๓.๑ สืบเนื่องตามข้อ ๒ ต้องเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓.๓.๓.๒ คำว่า ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒

ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ และวรรคสอง บัญญัติว่า การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๒๒ บัญญัติว่า การยื่นคำร้องของบุคคลตามข้อ ๒๑ นอกจากต้องดำเนินการตามข้อ ๑๘ แล้ว ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วด้วย

๓.๓.๓.๓ เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว คำว่า โดยวิธีการอื่นได้แล้วจึงเกี่ยวข้องกับ ๓ องค์กร คือ รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๑๑ หมายถึง องค์การศาล มาตรา ๒๔๕ (๑) หมายถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) หมายถึง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น จะต้องเป็นการยื่นคำร้องผ่าน ๓ องค์กรนี้ และได้รับการปฏิเสธการเยียวยาจากองค์กรทั้ง ๓ แล้ว จึงถือว่าไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

๓.๓.๓.๔ ตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ หน้า ๑๘๖-๑๘๐ ปรากฏการอภิปรายกรณีคำว่า ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว เป็นดังนี้

นายวัชรนา หงส์ประภัสร์ กราบเรียนท่านประธานสภาที่เคารพครับ กระผม วัชรนา หงส์ประภัสร์ กระผมได้ขอแปรญัตติมาตรา ๒๐๘ วรรคสอง โดยตัดข้อความออกทั้งหมด อันนี้มีความหมายอย่างนี้ครับว่าในมาตรา ๒๐๘ นั้น ได้ระบุเกี่ยวกับบุคคลที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้นได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีอย่างยิ่งนะครับ แต่ในวรรคสองได้ระบุไว้ว่าการใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิโดยวิธีการอื่น อันนี้หมายความว่าถ้ามีช่องทางอื่นแล้วก็ไม่อาจจะใช้สิทธิตามมาตรานี้ได้นั้นคือบุคคลที่ประชาชนที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น จะไม่มีโอกาสได้ใช้มาตรานี้เลยครับ เนื่องจากว่าเมื่อพิเคราะห์ตามมาตรา ๒๓๘ ซึ่งยังไม่ถึงนะครับ แต่จะถึงต่อไป ระบุว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีต่อไปนี้ ๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ซึ่งเมื่อดูอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว จะเห็นว่ามีความอำนาจในกรณีนี้อยู่ และอีกช่องทางหนึ่งก็คือทางศาลจะเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเป็นดังนี้ประชาชนก็ย่อมถูกถือว่าไม่มีวิธีการอื่นที่จะเสนอเรื่องให้พิจารณาได้ ซึ่งเมื่อเป็นดังนี้ ประชาชนก็ไม่มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะมีช่องทางอื่นอยู่แล้วครับ...กระผมก็ใคร่ขอคำอธิบายจากคณะกรรมการการร่างร่างว่า ที่บัญญัติไว้เช่นนี้สมควรตัดออกดีหรือไม่ ซึ่งผมขอเสนอให้ตัดออกเพื่อที่ประชาชนได้มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

นายธนนิติ เศรษฐบุตร (ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ท่านกรรมาธิการครับ ที่ท่านวัชรนา เชิญครับ ท่านไพบูลย์ครับ

นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ (กรรมาธิการ) กราบเรียนท่านประธานสภาที่เคารพ ท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติ ผมไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ กรรมาธิการในหลักการของมาตรา ๒๐๘

ที่คณะกรรมการได้ยกวางขึ้นนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า หลักการในการใช้สิทธิของประชาชนที่จะฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงนั้น กรณีที่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ทั้งในเมื่อดูจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ก็จะมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชกำหนด ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติก็หมายถึงรัฐสภา ซึ่งไม่รวมไปถึงพระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเรื่องก็จะไปที่ศาลปกครอง ทั้งนี้ในเจตนารมณ์ในการเยียวยาแก้ไขให้ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิเสรีภาพโดยเข้าไปใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง การที่จะเปิดกว้างเช่นนั้น ก็อาจมีปัญหาเล็กน้อยจึงได้บัญญัติหลักการในวรรคหนึ่งว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้เรียนชี้แจงไปแล้วว่าในระดับพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ที่นี้ในวรรคสองการใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ความหมายตรงจุดนี้ก็หมายความว่า กรณีที่เรื่องจะเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เรียนว่ามีช่องทางอื่น ๆ ก็คือถ้าดูในมาตรา ๒๐๗ กรณีที่ศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันนั้นศาลเห็นเอง หรือกรณีมาตรา ๒๐๗ ถ้าเป็นคู่ความเห็น และได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ได้แย้งต่อศาลนั้น และศาลนั้นก็ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ อันนั้นผ่านไปตามมาตรา ๒๐๗ กรณีที่ผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็อาจจะเห็นได้เอง หรือว่าประชาชนเข้าชื่อไปร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๒๓๘ ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าผู้ตรวจการส่งมา ศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยได้ หรือมาทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นเรื่องของบทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน บทบัญญัตินั้นก็คือบทบัญญัติแห่งกฎหมายถามว่าเมื่อผ่าน ๓ ช่องทาง คือประชาชนต้องไปผ่าน ๓ ช่องทางนี้ก่อนในวรรคสอง ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ส่ง จึงจะมาใช้สิทธิตามวรรคสาม ถ้ากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ส่ง ก็จะมาใช้สิทธิตามวรรคสอง ซึ่งหลักเกณฑ์การใช้สิทธิดังกล่าวนี้ ในเรื่องนี้ถามว่าในระบบสากลมีที่ใดบ้างเท่าที่ศึกษามาจะพบว่าในการเยียวยาแก้ไขของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศจะมีในเยอรมัน เบลเยียม โปตุเกส สเปน ส่วนมากภาคพื้นยุโรปก็จะมีการใช้สิทธิของประชาชนโดยตรงในส่วนนี้ เพราะฉะนั้นตามความในมาตรา ๒๐๘ ที่ว่าไม่มีที่ใช้ก็ยังมีนะครับ

นายธนนิติ เศรษฐบุตร (ประธานสภาาร่างรัฐธรรมนูญ) รับผิดชอบครับ
ท่าน วัชรา ครับ

นายวัชรา หงส์ประภัสร์ กราบเรียนประธานสภาที่เคารพ กระผมวัชรา หงส์ประภัสร์ ถ้าเป็นดังที่ท่านกรรมการได้ชี้แจงคือว่า มีกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าไว้เช่นนั้นคือว่าเป็นกรณีที่ไปดำเนินการทางช่องทางอื่นแล้ว แต่ช่องทางอื่นนั้นไม่ดำเนินการให้ก็อาจจะมาใช้ช่องทางศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นได้ กระผมก็ขอให้บันทึกอันนี้เป็นเจตนารมณ์ไว้แล้วก็กระผมไม่ติดใจครับ.....

จากรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีความเข้าใจกันว่า ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว เป็น ๒ แนวทาง แนวทางแรกคือตามความเข้าใจของนายวัชร หงส์ประภัสร์ ที่เข้าใจว่าไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว หมายความว่า ไม่มีช่องทางที่จะให้ใช้สิทธิทางอื่นแล้วจริง ๆ กล่าวคือเป็นกรณีที่บุคคลผู้กระทบทสิทธิเสรีภาพไม่อาจใช้สิทธิทางใดได้เลย จะฟ้องศาลก็ไม่ได้ ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ก็ไม่ได้ จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แนวทางที่สองคือตามที่นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ ได้อธิบายไว้ว่า “.....ที่นี้ถามว่าเมื่อผ่าน ๓ ช่องทางนี้แล้วครับ คือประชาชนต้องไปผ่าน ๓ ช่องทางนี้ ก่อนในวาระสอง ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ส่ง จึงจะมาใช้สิทธิตามวาระสอง ถ้ากรรมการสิทธิมนุษยชนไม่ส่งก็จะมาใช้สิทธิตามวาระสองเพราะฉะนั้นตามความในมาตรา ๒๐๘ ที่ว่าไม่มีที่ไต่ถามมีนะครับ ถ้าถือตามแนวทางดังกล่าวนี้ ก็คือเป็นกรณีที่บุคคลผู้ถูกระทบทสิทธิเสรีภาพต้องไปใช้สิทธิตามช่องทางในวาระสองก่อน แต่ถ้าศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่ส่งเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญ ให้บุคคลผู้ถูกระทบทสิทธิเสรีภาพจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ประเด็นดังกล่าวนี้ จากการสัมภาษณ์นายเฉลิมพล เอกอุรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ มีความเห็นว่า “การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก่อน เนื่องจากว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยมีเพียงศาลเดียว คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ จึงต้องมีระบบการกลั่นกรองคดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒” ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อวิเคราะห์จากหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับลงประชามติในวันอาทิตย์ที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ พบว่าสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ที่ปรากฏในหน้า ๑๘๔ ข้อ ๔.๒ เรื่อง การปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบให้ดียิ่งขึ้น โดยข้อ ๑) เขียนว่า ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับฟ้องเรื่องที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้โดยตรง (มาตรา ๒๑๒) ย่อมเป็นการสื่อความหมายว่า ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง (Directly) ซึ่งเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓.๓.๓.๕ เมื่อเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ในการรับคำฟ้องของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์ นักวิชาการกฎหมายมหาชน เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ท่านเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีหลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติในการรับคำฟ้องคดีของปัจเจกบุคคลในประการสำคัญดังนี้

๑) ถ้าคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ผู้ฟ้องจะต้องได้ดำเนินการต่อศาลที่มีเขตอำนาจครบถ้วนแล้ว (Erschöpfung des Rechtswegs) การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีขององค์กรตุลาการที่มีลำดับอำนาจในการวินิจฉัยที่ต่างกัน จะต้องดำเนินคดีโดยเริ่มจากศาลที่มีลำดับอำนาจที่ต่ำกว่าเสียก่อน หากคู่ความพอใจในคำพิพากษาของศาลที่มีลำดับอำนาจต่ำกว่าแล้ว ก็จะไม่ต้องอุทธรณ์หรือฎีกา หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอีก ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐจึงเป็นศาลที่จะรับพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในชั้นสุดท้าย

ภายหลังจากมีการดำเนินคดีทางศาลอื่นที่มีเขตอำนาจแล้วเสร็จและถึงที่สุด เรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde อันเป็นการแบ่งหน้าที่กันระหว่าง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐและศาลอื่น หากคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือไม่ อาจเยียวยา ได้โดยศาลอื่น ผู้เสียหายจึงจะมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่ง สหพันธรัฐจะรับฟ้องคดีนั้นไว้ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

- (๑) ข้อกฎหมายในเรื่องนั้นจะต้องมีความชัดเจน
- (๒) ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของ รัฐโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและไม่อาจเยียวยาแก้ไขในภายหลัง
- (๓) อยู่ในดุลพินิจของศาลรัฐธรรมนูญ
- (๔) สิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีที่ถูกละเมิดนั้นเป็นเรื่องที่มี สาระสำคัญ ๑๕) สิทธิในการดำเนินคดีทางศาลดังกล่าวหมายความรวมถึงการรื้อฟื้นคดี การพิจารณา โดยขาดนัดและมาตรการคุ้มครองชั่วคราวด้วย

๒) ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสามารถในการดำเนินคดีในศาลโดย เทียบเคียงกับการดำเนินคดีในศาลต่าง ๆ ผู้เยาว์อาจเป็นผู้ฟ้องคดีได้เองหากมีความรู้ความเข้าใจใน สาระแห่งเรื่องที่พิพาทนั้น เช่น สิทธิเสรีภาพในเรื่องความเชื่อทางศาสนาตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ ผู้เยาว์อายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี ก็ฟ้องคดีได้เองหรือสิทธิ เสรีภาพในการที่จะไม่เข้ารับการศึกษาในการเกณฑ์ทหารตามมาตรา ๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธรัฐ ผู้เยาว์อายุ ๑๗ ปี ก็ฟ้องคดีได้เองเช่นกัน คนวิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือบุคคล ล้มละลาย จะมีข้อจำกัดในการดำเนินคดีด้วยตนเอง ผู้แทนโดยชอบธรรมดำเนินคดีรัฐธรรมนูญแทน ผู้เยาว์ได้ เว้นแต่สิทธิเสรีภาพของบุตรในเรื่องที่จะเสนอคำฟ้องนั้นขัดแย้งกับตัวผู้แทนโดยชอบธรรมเอง

๓) การห้ามฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อน หากข้อเท็จจริงในเรื่องที่นำมาฟ้อง นั้นได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเสร็จเด็ดขาดหรือถึงที่สุดในเนื้อหาแห่งคดีแล้ว ผู้ ฟ้องไม่อาจนำคดีมาฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นได้อีก แต่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ คำวินิจฉัย นั้นได้ หรือหากคดีนั้นยังอยู่ในการพิจารณาคดีของศาล โดยยังไม่มีคำพิพากษาผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจนำคดี มาฟ้องซ้อนได้เช่นกัน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ และมลรัฐ ศาลต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐทั้งหมด และมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย (Gesetzeskraft) ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎหมายสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือ วินิจฉัยว่าเป็นโมฆะ (nicktig)

๔) การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐประเภท Verfassungsbeschwerde นี้ ถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีของปัจเจกบุคคลต่อศาลรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธรัฐเป็นการทั่วไป (allgemeines Rechtsschutzbedürfnis) ดังนั้น ในกรณีที่มีการ บัญญัติกระบวนการวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจก บุคคลไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเฉพาะดังกล่าว จะมาฟ้องคดีโดยใช้การฟ้องคดีประเภท Verfassungsbeschwerde ไม่ได้ เช่น การขอให้ศาล รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่ง

สหพันธรัฐ หรือกรณีที่ยกข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นแห่งการนำมาฟ้องคดีนั้นได้จบสิ้นไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจมาฟ้องคดีได้เช่นกัน

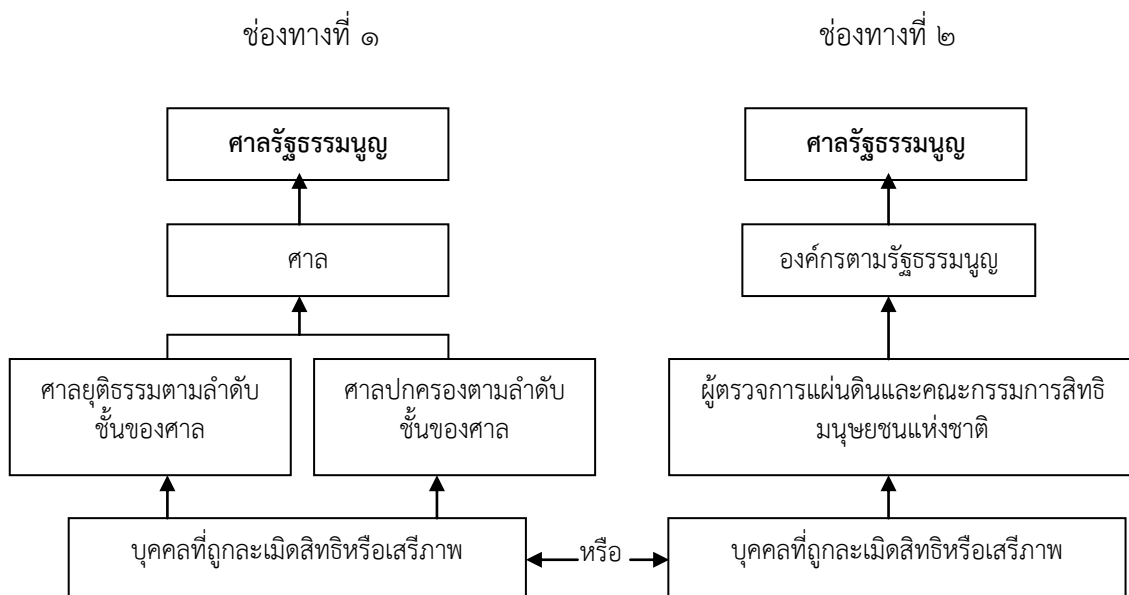
ผู้เขียนเห็นว่า การฟ้องตรงของศาลรัฐธรรมนูญไทย เป็นไปตามหลักการฟ้องตรงของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว และกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง บัญญัติว่า การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ที่กำลังพิจารณาอยู่ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในขณะนี้ มีปรากฏใน มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ และวรรคสอง บัญญัติว่า การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งผู้ร้องต้องดำเนินการใช้สิทธิตามมาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญจนถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่กรณีที่มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร แล้วแต่กรณี ผู้ร้องต้องดำเนินการใช้สิทธิตามมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญก่อน

กรณีเงื่อนไขที่ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพต้องดำเนินการให้ครบถ้วนทั้ง ๓ องค์กร คือ ศาลผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนสามารถแยกพิจารณาได้ ๒ ช่องทาง คือ

๑) ช่องทางศาล ไม่ว่าจะเป็ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม หากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ดำเนินการฟ้องต่อศาลแล้ว แต่ไม่ได้รับการเยียวยาตามลำดับชั้นของศาลจนถึงที่สุด บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ หรือ

๒) ช่องทางผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ดำเนินการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ครบทั้ง ๒ องค์กรแล้ว แต่ไม่ได้รับการเยียวยา บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้

ภาพแสดงการยื่นคำร้องของประชาชน ๒ ช่องทาง



แผนภูมิที่ ๒ แสดงการยื่นคำร้องของประชาชน

บทที่ ๔
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตราบไว้ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๖ รวมระยะเวลาประมาณ ๖ ปี ปรากฏว่ามีประชาชนยื่นคำร้องตามช่องทางของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ จำนวน ๑๙๐ คำร้อง โดยศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเพียง ๑ คำร้อง และได้มีคำวินิจฉัยที่ได้เสนอไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ หากแยกประเภทคำร้องที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์และวิธีการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้

- ๑) เนื่องจากเป็นคำร้องที่ไม่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่เป็นการโต้แย้งการกระทำของบุคคลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ๒) เนื่องจากเป็นคำร้องที่ยังไม่ผ่านการเยียวยาจากองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน คือ ศาล ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๓) เนื่องจากเป็นคำร้องที่ไม่เป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง
- ๔) เนื่องจากสาเหตุอื่น ๆ กล่าวคือ ขณะที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่มีผลใช้บังคับ

ตามบทสรุปดังกล่าว แต่ถ้าพิจารณาจากหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๓ ประการ ดังผู้เขียนได้วิเคราะห์พบว่า ดังนี้

- ๑) เงื่อนไขประการที่ ๑ คือ ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- ๒) เงื่อนไขประการที่ ๒ คือ บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่ไม่ได้สร้างความยุ่งยากให้กับประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพเท่าไรนัก หากมีการประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจที่ถูกต้องอย่างทั่วถึง
- ๓) เงื่อนไขประการที่ ๓ คือ ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพต้องดำเนินการให้ครบถ้วนทั้ง ๓ องค์กร คือ ศาล ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากไม่ผ่านการกลั่นกรองจาก ๓ องค์กร อาจส่งผลไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ มีผลในทางปฏิบัติและสามารถใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรม ควรดำเนินการประกอบด้วย ๒ มาตรการ ดังนี้

๔.๒.๑ มาตรการทางกฎหมาย

กล่าวคือ เงื่อนไขที่ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพต้องดำเนินการให้ครบถ้วนทั้ง ๓ องค์การ คือ ศาล ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ โดยตรงและขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สามารถแยกพิจารณาได้ ๒ ช่องทาง คือ

๑) ช่องทางศาล ไม่ว่าจะเป็ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม หากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ดำเนินการฟ้องต่อศาลแล้ว แต่ไม่ได้รับการเยียวยาตามลำดับชั้นของศาลจนถึงที่สุด บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ หรือ

๒) ช่องทางผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพได้ดำเนินการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ครบทั้ง ๒ องค์การแล้ว แต่ไม่ได้รับการเยียวยา บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายขององค์กรทั้งสองจะไม่รับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๔ (๒) หรือพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ประกอบกับคำพิพากษาของศาลเป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมายตามหลัก Judge Made Law ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจหลักเกณฑ์และวิธีการได้ในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ต้องใช้ระยะเวลาอันพอสมควรในกระบวนการของนิติบัญญัติของรัฐสภา ดังนั้น จึงถือว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐสภาจะต้องให้ความสำคัญที่จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยด่วน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน

๔.๒.๒ มาตรการทางบริหาร

กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องผนึกกำลังในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงาน ประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการของการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน โดย

ดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน การมีคณะทำงานร่วมกัน การใช้สื่อประชาสัมพันธ์ชุดเดียวกัน และการจัดระบบเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อตรวจสอบการใช้สิทธิของบุคคลเข้าด้วยกัน เป็นต้น

ด้วยข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ จะมีผลทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนได้ในที่สุด

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

- กมลชัย รัตนสากาวงศ์. การฟ้องคดีของผู้เสียหายต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๔.
- _____. “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ.” บทบัญญัติ ๕๑ ตอน ๒, (๒๕๓๒).
- _____. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๓๗.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๐.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพฯ, ๒๕๓๕.
- ปัญญา อุดชาชน. “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติตามพันธกิจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ (๒๕๕๒).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ศาลรัฐธรรมนูญกับปัญหาโครงสร้างและระบบวิธีพิจารณา. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ, ๒๕๔๘.
- วรุตม์ เสตสุวรรณ. ศาลรัฐธรรมนูญกับประชาชน. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ (๒๕๔๒).
- สภาวิจัยแห่งชาติ. รัฐธรรมนูญนานาชาติ. กรุงเทพฯ, ๒๕๑๖.
- อมร จันทสมบุรณ์. คอนสตีติวชันแนลลิสม์ : ทางออกประเทศไทย. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๑.
- อักษรพร จุฬารัตน. “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย.” วารสารวิชาการ ศาลปกครอง (๒๕๕๒).

วิทยานิพนธ์

- นัยจักรี นະวาระ. “การให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

รัฐธรรมนูญไทย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างประเทศ

Basic Law for the Federal Republic of Germany ๑๙๙๔.

รัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๙๘.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔.

Web. Site

<http://e-book.ram.edu/e-book/p/ps430%29/ps430-4.pdf>.

www.local.moi.go.th/document/8pdf.

ภาคผนวก

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔

ประวัติส่วนตัว

ชื่อ สกุล	ดร. ปัญญา อุดชาชน
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
วันเดือนปีเกิด	๑๕ เมษายน ๒๔๙๙

ประวัติการศึกษา

๑. ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)
๒. นิติศาสตรบัณฑิต
๓. นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
๔. M.A. (Public Administration), Michigan, U.S.A.
๕. Ph. D. (Public Administration), California, U.S.A.
๖. นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (Doctor of Laws)

การฝึกอบรม

๑. ปริญญาบัตร วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ รุ่นที่ ๒๕๕๐
๒. ประกาศนียบัตรชั้นสูง หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๘ (ปปร. ๘) สถาบันพระปกเกล้า
๓. ประกาศนียบัตรชั้นสูง หลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง รุ่นที่ ๒ สถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญา ธรรมศักดิ์
๔. ประกาศนียบัตรชั้นสูงหลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง รุ่นที่ ๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๕. หลักสูตรนักบริหารการตรวจเงินแผ่นดินระดับสูง รุ่นที่ ๒ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
๖. ประกาศนียบัตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๔๐ วิทยาลัยการปกครอง
๗. ประกาศนียบัตรนักบริหารระดับสูงในสหสวรรค์ใหม่ รุ่นที่ ๑ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๘. ประกาศนียบัตร The Hurdles of Managing Budget Effectively คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๙. ประกาศนียบัตร English for Lawyer (Specialist Level) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๑๐. ประกาศนียบัตรความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รุ่นที่ ๒ สำนักงานศาลปกครอง
๑๑. ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑๗ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๑๒. Certificate in Planning Management Information System at Australia
๑๓. Certificate in Administrative Law at University of Victoria, Canada

๑๔. Certificate in Rural Development at People's Democracy Republic of China

ประสบการณ์โดยย่อ

๑. ปลัดอำเภอ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
๒. เลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร กระทรวงมหาดไทย
๓. เลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี กระทรวงมหาดไทย
๔. นักวิชาการปกครอง กรมการปกครอง
๕. หัวหน้างานอัตรากำลังและบรรจุแต่งตั้ง กรมการปกครอง
๖. ผู้ช่วยหัวหน้าภาควิชาพฤกษศาสตร์ วิทยาลัยการปกครอง
๗. ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนนักปกครองระดับสูง วิทยาลัยการปกครอง
๘. หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๙. หัวหน้ากลุ่มงานคดี สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๑๐. ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การบรรยายพิเศษและการสอน

การบรรยายพิเศษและอาจารย์พิเศษวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายมหาชน ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ มหาวิทยาลัยศรีปทุม มหาวิทยาลัย Eastern Asia และบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยในพระราชูปถัมภ์ , บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา

ผลงานอื่น

๑. บทความเรื่อง องค์การตามรัฐธรรมนูญ
๒. บทความเรื่อง การออกเสียงประชามติ
๕. บทความเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง
๖. บทความเรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
๗. บทความเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญและ ป.ป.ช. กับพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕
๘. บทความเรื่อง การตราพระราชกำหนด
๙. บทความเรื่อง บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมือง
๑๐. บทความเรื่อง วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.
๑๑. บทความเรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน: กระบวนการสรรหาและอำนาจหน้าที่
๑๒. บทความเรื่อง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๕/๒๕๑๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
๑๓. บทความเรื่อง อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด
๑๔. บทความเรื่อง กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญ

๑๕. บทความเรื่อง การได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
๑๖. บทความเรื่อง องค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย
๑๗. บทความเรื่อง ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘
๑๘. บทความเรื่อง พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม : รากฐานการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ
๑๙. บทความเรื่อง ชำแหละร่างกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
๒๐. วิจัยเรื่อง สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ
๒๑. วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตยในประเทศแคนาดาเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒๒. วิจัยเรื่อง อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง : กรณีศึกษาประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๒๓. วิจัยเรื่อง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เสนอสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๒๔. วิจัยเรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ เสนอสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๒๕. วิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง
๒๖. วิจัยเรื่อง อำนาจในการยุบพรรคการเมือง
๒๗. วิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

นักวิจัยของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) รหัส ๑๑๙๒๒

เครื่องราชอิสริยาภรณ์

๑. ประถมาภรณ์ช้างเผือก (ป.ช.) เมื่อ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐
๒. ประถมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.) เมื่อ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๗
๓. มหาวชิรมงกุฎ (ม.ว.ม.) เมื่อ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

โทรศัพท์ ๐๒ ๑๔๑ ๗๖๖๗ , ๐๘๑ ๙๘๔ ๑๗๐๘