



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมัน ออสเตรีย เกาหลี แอฟริกาใต้ และไทย

ชื่อผู้แต่ง: มนตรี กนกวาริ

การอ้างอิงที่แนะนำ: มนตรี กนกวาริ, ‘ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมัน ออสเตรีย เกาหลี แอฟริกาใต้ และไทย’ (2568) 54(4) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 848.

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm



**Baker
McKenzie.**

Seri Manop & Doyle

ผู้สนับสนุนร่วม

CSBC
LAW OFFICES
DOMINICAN



WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.

DS&B DOMNERN
SOMGIAT
& BOONMA

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
กรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ :
ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมัน ออสเตรีย เกาหลี
แอฟริกาใต้ และไทย

The Right to Submit a Petition to the Constitutional
Court regarding Acts that Violate Rights and
Liberties Guaranteed by the Constitution: A
Comparative Study of German, Austrian, Korean,
South African, and Thai Legal Systems

มนตรี กนกวารี

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Montree Kanokwaree

Graduate student of Doctor of Laws Program, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 25 เมษายน 2568; วันแก้ไขบทความ 29 กันยายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 14 ตุลาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของกระบวนการยุติธรรมในทางรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 213 ได้บัญญัติรองรับสิทธิดังกล่าวโดยปราศจากเงื่อนไข ของการใช้สิทธิ แต่บัญญัติให้การกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกลับกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์

ในลักษณะของข้อยกเว้นและการกลั่นกรองคำร้องจากผู้ตรวจการแผ่นดิน จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงนำมาสู่การใช้วิธีการศึกษาข้อความคิดของการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญ แนวคิดพื้นฐานการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำอันละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีมีการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของต่างประเทศ ในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

ผลการวิเคราะห์จากการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาต่างประเทศ พบว่า ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพในแต่ละประเทศยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับปัญหากระบวนการให้สิทธิที่ก่อให้เกิดปริมาณคดีที่เป็นภาระแก่ศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงการกำหนดช่องทางของการใช้สิทธิและวัตถุประสงค์ ตลอดจนปัญหากระบวนการเข้าถึงสิทธิของประชาชนที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งปัญหากระบวนการพิจารณาคดีทั้งในด้านโครงสร้างและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทความนี้เสนอให้มีการพิจารณาการปรับปรุงในด้านของระบบการให้ความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายในด้านโครงสร้างและการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการเสริมสร้างระบบการสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญจากองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามหมวด 12 องค์การอิสระและหมวด 13 องค์การอัยการ

คำสำคัญ : ศาลรัฐธรรมนูญ สิทธิตามรัฐธรรมนูญ คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบ

Abstract

This article examines the problems regarding the right to submit a petition to the Constitutional Court to consider acts that violate rights and liberties guaranteed by the Constitution and other relevant legal provisions. Fundamentally problematic to constitutional justice is the fact that Section 213 of constitution provides the right to petition with no conditions but the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court provides additional conditions and procedures, excluding and screening petitions through the Ombudsman. Thus, this research article compares the systems of constitutional complaint in other jurisdictions, i.e. the Federal Republic of Germany, Republic of Austria, the Republic of Korea and the Republic of South Africa.

The analysis found that each system of the right to submit a petition to the Constitutional Court for acts that violate rights and liberties still has the following



problems: the constitutional court's case overload, determination objects and conditions for the exercise this right, creating supporting systems for the ease of access to the right, as well as the problems of the judicial system in terms of both the structure and procedures of the Constitutional Court. This article proposes to enhance the public recognition of this right as well as to improve the laws on the structure and procedures of the Constitutional Court support the ease of access to the right by opening more pathways through organs provided in Chapter 12 Independent Organ and Chapter 13 State Attorney Organ of the Constitution.

Keywords: constitutional court, constitutional rights, constitutional complaint, comparative constitutional law

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้พัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ โดยการบัญญัติมาตรา 213 ให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขยายขอบเขตของการละเมิดที่เกิดจากการกระทำ ที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มิใช่การละเมิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เพียงอย่างเดียว และยังตัดถ้อยคำอันเป็นเงื่อนไขของการยื่นคำร้องของประชาชนที่เคยบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบของการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้การใช้สิทธิของบุคคลดังกล่าวจะต้อง เป็นไปตามเงื่อนไขของการยื่นคำร้องที่จะต้องยื่นผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนด วัตถุประสงค์แห่งการยื่นคำร้องที่จะต้องเป็นกรณีการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเสียหาย เดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพนั้น รวมทั้งการระบุงถึงการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงว่า เป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร รวมถึงข้อยกเว้นที่ไม่อาจใช้สิทธิ ยื่นคำร้องได้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อาทิ การกระทำของรัฐบาล การพิจารณาคดีของศาลในกรณี ระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนวิธีการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 213 กับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 และมาตรา 47 แล้ว จะเห็นถึงปัญหาของความไม่สอดคล้องของแนวคิดพื้นฐานระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่ง กฎหมายดังกล่าวว่า แม้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ต้องการออกแบบระบบการให้สิทธิ ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ขยายไปถึงการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการบัญญัติในเชิงรับรองสิทธิของประชาชน ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพเพื่อวินิจฉัยการกระทำดังกล่าว แต่เมื่อ พิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ภายใต้อำนาจตามอนุมาตรา (1) – (6) แล้ว ย่อมนำไปสู่คำถามที่ว่า “การกระทำ” ใดที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แม้จะกล่าวในเชิงของการร่างกฎหมาย ในเชิงปฏิเสธสิทธิว่า การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ไม่มิลักษณะตามมาตรา 47 ดังกล่าว ก็คือ การกระทำอยู่ใน เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาสำคัญต่อการให้สิทธิของประชาชนในช่องทางดังกล่าว



ที่แทบจะไม่มีผลกระทบใด ๆ จากการใช้อำนาจของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจากศาลรัฐธรรมนูญได้เลย

การให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาปรับใช้และพัฒนาระบบการให้สิทธิดังกล่าว การศึกษาจากบทเรียนในต่างประเทศจึงเป็นแนวทางการศึกษาแนวทางหนึ่งในการนำมาปรับใช้กับระบบการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญของไทย โดยเฉพาะในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ที่มีพัฒนาการมากกว่า 70 ปี ในการสร้างระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจนเป็นที่ยอมรับในการนำไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และเป็นหนึ่งในกลไกที่มีการอ้างอิงกันอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยกลไกการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Complaint) ที่บัญญัติให้บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากอำนาจมหาชนมีสิทธิในการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ¹ แต่ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ที่มีพัฒนาการจากการนำระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาใช้ในหลายรูปแบบจนกระทั่งได้นำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบผสมในการให้สิทธิประชาชนในการยื่นคำร้องในคดีที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรม และในกรณีการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจรัฐที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้นำระบบโดยวางเงื่อนไขและความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมรวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในระบบการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในระบบผสม² แต่ในทางตรงกันข้ามสาธารณรัฐออสเตรียแม้จะเป็นประเทศแรกๆ ที่ก่อตั้งระบบศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรพิเศษ แต่ได้จำกัดขอบเขตของวัตถุแห่งคดีและเงื่อนไขของระบบการให้สิทธิประชาชนทั่วไปในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการกระทำที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นความพยายามในการจัดวางเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไม่ให้กว้างกว่าอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้อย่างกว้างขวาง อาจทำให้เกิดการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่

¹ Federal Constitutional Court, 'What is a constitutional complaint?' (no publication date) <https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/ConstitutionalComplaint/WhatIsAConstitutionalComplaint/whatisaconstitutionalcomplaint_node.html> สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2567. การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ คือ การคุ้มครองพลเมืองให้สามารถอ้างสิทธิพื้นฐานต่อรัฐได้ โดยบุคคลสามารถยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเพื่ออ้างถึงการกระทำในการใช้อำนาจมหาชน (Public Authority) ที่ละเมิด (Violated) ต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิที่เท่าเทียมกันที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 20 (4), 33, 38, 101, 103, 104 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติ มาตรา Art. 93 (1) อนุมาตรา 4a ซึ่งการกระทำขององค์กรทั้งสามในการปกครองประเทศ คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ สามารถถูกโต้แย้งได้ (Challenge Acts of all three branches of government – the legislative, the executive and the judicial branch – can be challenged).

² The Constitutional Court of the Republic of Korea, 'Thirty Years of the Constitutional Court of Korea' 99 <<https://english.ccourt.go.kr/common/files/Download.do?cfiledx=CF00001155&cfGroup=COMMON&cfRename=30c4d9808ed7-4b6c-ab14-5faa68e63b9b.pdf>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2567. โดยที่พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องการยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเพื่อหาวิธีการเยียวยาสำหรับการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นรูปธรรม ซึ่งบุคคลอาจจะยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นช่องทางในการกระตุ้น (Triggering) ให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นรูปแบบของคำร้องทุกข์ที่มีลักษณะเฉพาะ (unique) ของสาธารณรัฐเกาหลี.

ระหว่างศาลได้³ แต่ในขณะที่กรณีของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ซึ่งแม้จะเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายก็ตาม และใช้ระบบการควบคุมการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรวมศูนย์ แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงหรือยื่นอุทธรณ์โดยตรงจากศาลอื่นได้ ซึ่งการใช้สิทธิในกรณีนี้จะกระทำได้เมื่อมีเหตุเฉพาะในกรณีพิเศษจำเพาะเท่านั้น ซึ่งเป็นระบบผสมโดยนำรูปแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาปรับใช้ให้ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้สามารถพิจารณาคดีได้โดยการเข้าถึงโดยตรงจากการยื่นคำร้องและการอุทธรณ์⁴ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ยังเป็นที่ยอมรับต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชาวผิวสี การไม่แบ่งแยกหรือกีดกันทางเพศ และการยอมรับในสิทธิของเพศที่สาม⁵ ซึ่งการศึกษาจากพัฒนาการของระบบการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาที่จะนำมาปรับใช้ต่อการพัฒนาระบบการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญของไทย เพื่อการวิเคราะห์สภาพปัญหาของการให้สิทธิประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพของไทยในปัจจุบัน โดยอาศัยกรณีศึกษาจากต่างประเทศเป็นแนวทางของการออกแบบระบบโดยการนำมาปรับใช้ให้มีความสอดคล้องกับการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญของไทย โดยการศึกษาวิจัยทั้งในแง่ของข้อดีและสภาพปัญหาข้อจำกัดของระบบ รวมทั้งข้อพิจารณาในเรื่องคุณภาพของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับกรณีของปริมาณคดีที่จะมาสู่การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญหรือการฟ้องคดีที่ไม่เป็นไปเพื่อความยุติธรรม (การฟ้องเพื่อประวิงคดี) เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางในเชิงระบบต่อการกำหนดแนวคิดของระบบการให้สิทธิในเรื่องวัตถุแห่ง และเงื่อนไขของ

³ Gerhart Holzinger, 'Constitutional Jurisdiction in a Democracy Governed by the Rule of Law' (Constitution Court Austria, 2 October 2017) 8-9 <https://www.vfgh.gv.at/downloads/171002_Holzinger_Constitutional_Day_EN.pdf> สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2567. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียจะเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระเท่าที่สูงสุดในด้านประเด็นในทางรัฐธรรมนูญและยังเป็นตัวแบบในการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญของหลายประเทศในเวลาต่อมา แต่การแผ่ขยายแนวคิดของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในบริบทของประเทศต่าง ๆ ได้สะท้อนให้เห็นว่า อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียเมื่อเปรียบเทียบกับแล้วยังคงจำกัด (limited) โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่ได้บัญญัติการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (constitutional complaint) ที่โต้แย้งต่อคำพิพากษาของศาลอื่น ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่การนำระบบการยื่นคำร้องของบุคคลหรือคู่ความเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาใช้ในปี 2015.

⁴ Constitution Court of South Africa, 'History of the Court' (no publication date) <<https://www.concourt.org.za/index.php/about-us/history>> สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2567. แนวคิดเรื่องสิทธิพื้นฐานของพลเมือง (Bill of Rights) ที่ปรากฏเป็นเอกสารของกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง (African Nation Congress : ANC) นับตั้งแต่ปี 1920 และกฎบัตรเสรีภาพ ค.ศ. 1955 ซึ่งนำมาสู่แนวคิดที่จะต้องมีการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานเหล่านี้ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการและผู้พิพากษา แต่ได้นำไปสู่คำถามที่ว่า องค์การใดจะเป็นผู้ทำหน้าที่บังคับ ซึ่งมีการประชุมอภิปรายในปี 1991 โดยคณะกรรมการด้านรัฐธรรมนูญของสภา (Constitutional Committee of the ANC) ที่นำไปสู่การยอมรับร่วมกันที่จะให้มีองค์กรในรูปแบบในลักษณะไอบริตโดยกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นรูปแบบของทางยุโรปดังเช่นกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสามารถพิจารณาคดีโดยการเข้าถึงศาลโดยตรง (Direct Access) โดยการยื่นคำร้องและการอุทธรณ์.

⁵ ธนรัตน์ มั่งคุด และสุรสิทธิ์ วชิรขจร, 'กลไกเพื่อนำไปสู่ความเท่าเทียมตามเป้าหมายที่ 16 ของเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ : การศึกษาเพื่อปรับปรุงกลไกศาลรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการไปในทางคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามแนวทางของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้' (2565) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 314, 340-341.

การฟ้องคดี เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอของการพัฒนาระบบการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ การปรับปรุงโครงสร้างหรือวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้เกิดสภาพคดีล้นศาล (Case Overload) หรือในลักษณะของความยุติธรรมที่ล่าช้า (Justice Delayed)

2. การวิเคราะห์แนวคิดพื้นฐานของระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพ

ประกอบด้วยข้อความคิดที่สำคัญ ดังนี้

2.1 ข้อความคิดการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

2.1.1 การร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ประกอบด้วยแนวคิดพื้นฐานดังนี้⁶

2.1.1.1) หลักการเยียวยาสิทธิที่มีลักษณะพิเศษ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ มีลักษณะพิเศษที่มาจากหลักการสำคัญของการเยียวยา 3 ประการ คือ

(1) การเยียวยาสิทธิของประชาชนอันเกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อให้การกระทำของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย⁷

(2) การเยียวยาสิทธิของประชาชน โดยมุ่งเยียวยาสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่จะเป็น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นสิทธิมหาชนในลักษณะอื่น ๆ ด้วย⁸

(3) การเยียวยาที่มีเงื่อนไขที่แตกต่างจากศาลอื่น ๆ เนื่องจากเป็นกระบวนการเยียวยาสิทธิของบุคคลที่มีความมุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันทำให้มีเงื่อนไขในการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากศาลอื่น⁹

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, 'การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา 28 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2551) 69-96.

⁷ Georg Vanberg, 'Constitutional Courts in Comparative Perspective: A Theoretical Assessment' (2015) Annual Review of Political Science 18, 167-185 <<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-040113-161150>> สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2567.

⁸ Lech Jamróz, 'The Right to Constitutional Complaint in Poland' (no publication date) 143 <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jsui/bitstream/11320/13671/1/L_Jamroz_The_right_to_constitutional_complaint_in_Poland.pdf> สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2567.

⁹ Venice Commission, The Limits of Constitutional Review of Ordinary Court's Decision in Constitutional Complaint Proceedings, 3 <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2005\)061-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2005)061-e)> สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2567.

2.1.1.2) หลักการที่ไม่ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลสูงสุดของศาลอื่น การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอื่น มิได้เป็นกระบวนการในทางกฎหมายที่เพิ่มขึ้นมาจากกระบวนการคุ้มครองทั่วไปของศาลอื่นที่มีอยู่แต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการทำให้เกิดความสมบูรณ์ที่อยู่นอกเหนือจากการใช้สิทธิในทางกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาของศาลอื่น ซึ่งการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีผลอันเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาแต่อย่างใด คำพิพากษาของศาลที่พิพากษาคดีจึงสามารถดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้¹⁰

2.1.1.3) การกึ่งในทางกฎหมายของการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่มีการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีภารกิจในการปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญและการวางหลักการต่าง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ¹¹ การร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นวิธีการในการคุ้มครองสิทธิอันเป็นกรณีพิเศษของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จากพื้นฐานของภารกิจของการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวสามารถจำแนกภารกิจของการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้¹²

(1) ภารกิจในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยหลักการพื้นฐานแล้วมาตรการในการใช้อำนาจมหาชนทุกมาตรการย่อมถูกโต้แย้งได้ เพียงแต่การโต้แย้งดังกล่าวจะเป็นกรณีที่จำเป็นหรือไม่ที่จะให้บุคคลมีอำนาจในการโต้แย้ง จุดเชื่อมโยงของศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิบุคคลจะทำให้เกิดความชัดเจนว่า การร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีการกึ่งเพื่อการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล การคำนึงความร้ายแรงของผลกระทบที่เกิดต่อปัจเจกบุคคลจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของการรับเรื่องร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ร้องทุกข์เองจะต้องประสบปัญหาดังกล่าวและมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิจากศาลรัฐธรรมนูญ¹³

¹⁰ เฟิงอ้าง 1-2.

¹¹ ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เคยวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้ในคำวินิจฉัยที่ 33, 247(258) โดยได้ให้ข้อสังเกตว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการในการแก้ไขเยียวยาในทางกฎหมายในกรณีพิเศษของบุคคลที่มีต่ออำนาจรัฐ อันเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนซึ่งบุคคลอาจยกขึ้นกล่าวอ้างได้ แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า ภารกิจทั้งสองนี้มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร คงปล่อยให้มีการพัฒนาในเรื่องดังกล่าวต่อไป และในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 45, 63(67) ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจของการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ภารกิจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนี้ ศาลรัฐธรรมนูญมิได้รับภาระดังกล่าวมาเสียทีเดียว กรณีการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาได้ต่อเมื่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกกล่าวอ้างว่าละเมิดสิทธินั้นจะต้องเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลด้วย การละเมิดสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเงื่อนไขของการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญในทุกกรณี การร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เป็นการโต้แย้งว่ามีการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างบกพร่อง ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่อาจยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้.

¹² Helmut Steinberger, European Commission for Democracy Through Law, Models of Constitutional Jurisdiction 25 <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(1991\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(1991)001-e)> สืบค้นเมื่อ 23 ตุลาคม 2567.

¹³ Tanja Karakamisheva-Jovanovska, Constitutional Complaint- Procedural and Legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia), 4-5 <<https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc63/8.pdf>> สืบค้นเมื่อ 22 ตุลาคม 2567.

(2) **ภารกิจในการคุ้มครองบทบัญญัติของกฎหมาย** ภารกิจในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลโดยการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการมีบทบัญญัติที่ยอมรับภารกิจในการคุ้มครองบทบัญญัติของกฎหมาย¹⁴ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ได้ปิดกั้นภารกิจดังกล่าว¹⁵ นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะกำหนดเงื่อนไขการนำคดีมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้และสามารถกำหนดเงื่อนไขการรับคำร้องเป็นกรณีเฉพาะได้¹⁶ โดยได้รับการบัญญัติให้มีอำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนโดยรัฐธรรมนูญ แต่การรับเรื่องโดยกระบวนการที่มีลักษณะพิเศษต้องตีความโดยมีความหมายว่าเป็นเพียงข้อจำกัดในการที่จะนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาล โดยบัญญัติในลักษณะที่อนุญาตให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญก่อนที่จะใช้สิทธิจนเสร็จสิ้นกระบวนการทั้งหมดแล้วได้ หากกรณีนั้นเป็นกรณีที่มีความสำคัญเป็นการทั่วไป ซึ่งมีความหมายรวมถึงกรณีที่เป็นการตั้งประเด็นปัญหาพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญหรือการวินิจฉัยในกรณีนั้นจะก่อให้เกิดความชัดเจนในทางกฎหมายในคดีอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกันได้ด้วยเช่นกัน

2.2 แนวคิดกลไกของการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

กลไกของการให้สิทธิแก่บุคคลในการยื่นคำร้องหรือการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ กำหนดขึ้นจากการพิจารณาความสัมพันธ์ของเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับเขตอำนาจของศาลอื่นในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยสามารถจำแนกแบ่งลักษณะของกลไกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

2.2.1 การกำหนดให้สิทธิที่มีลักษณะเป็นกลไกหลักในระบบกฎหมาย โดยการกำหนดสถานะของกลไกของการให้สิทธิแก่บุคคลที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็น “กลไกหลัก” ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจเฉพาะในการพิจารณาตรวจสอบการกระทำที่มีปัญหาเกี่ยวกับ

¹⁴ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 4 a บัญญัติว่า กรณีคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ยื่นโดยบุคคลที่กล่าวอ้างว่าสิทธิพื้นฐานประการใดประการหนึ่งของตนหรือสิทธิประการใดประการหนึ่งของตนตามมาตรา 20 (4) หรือมาตรา 33 มาตรา 38 มาตรา 101 มาตรา 103 และมาตรา 104 ถูกละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐ.

¹⁵ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 90 บัญญัติว่า (1) บุคคลใดอ้างว่า มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างใดอย่างหนึ่งของตนหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของตนตามมาตรา 20 (4) มาตรา 33 มาตรา 38 มาตรา 101 มาตรา 103 และมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญ โดยการใช้อำนาจของรัฐ สามารถยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐได้ และ (2) หากกรณีที่มีการพิจารณาคดีในศาลอื่นอยู่ คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญจะยื่นได้ก็ต่อเมื่อการเยียวยาทั้งหมดได้ใช้จนหมดสิ้นแล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐอาจพิจารณาคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ยื่นก่อนการเยียวยาทั้งหมดจะได้ใช้จนหมดสิ้นแล้ว หากคำร้องทุกข์นั้นมีความสำคัญเป็นการทั่วไป หรือหากการบรรเทาเยียวยาทำโดยศาลอื่นจะทำให้ผู้ยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเสียเปรียบอย่างรุนแรงและหลีกเลี่ยงไม่ได้.

¹⁶ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 94 วรรคสอง บัญญัติว่า การจัดองค์กรและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎหมายสหพันธ์รัฐ ซึ่งต้องระบุงรณที่คำตัดสินของศาลที่จะมีผลทางกฎหมาย กฎหมายดังกล่าวอาจกำหนดให้ต้องมีการดำเนินการเยียวยาทางกฎหมายให้เสร็จสิ้นเสียก่อนที่จะยื่นคำร้องคดีรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐได้ และอาจบัญญัติกระบวนการพิจารณาแยกต่างหากสำหรับการวินิจฉัยว่าจะรับคำร้องไว้เพื่อพิจารณาหรือไม่.

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และศาลอื่นจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเรื่องดังกล่าว อันเป็นการกำหนดระบบของการรวมศูนย์อำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายให้อยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว ทำให้กลไกที่ยื่นคำร้องดังกล่าวเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นกลไกหลักในระบบกฎหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁷

2.2.2 การกำหนดให้สิทธิที่มีลักษณะเป็นกลไกเสริมในระบบกฎหมาย โดยการกำหนดสถานะของกลไกของการให้สิทธิแก่บุคคลที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นกลไกเสริมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่บุคคลนั้นจะต้องดำเนินการเยียวยาสิทธิของตนตามกระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ และตามช่องทางศาลที่มีเขตอำนาจต่อคดีนั้นจนหมดสิ้นหนทางในการเยียวยาสิทธิและเสรีภาพของตนแล้ว แต่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้นยังดำรงคงอยู่ กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะสามารถเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะของการเป็นกลไกส่วนเสริมในการเยียวยาและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีสถานะการเป็นศาลสูงสุดเหนือศาลสูงประเภทอื่น ๆ แต่จะอยู่ในฐานะเสมือนเป็นศาลสุดท้ายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากเงื่อนไขของการยื่นคำร้องของบุคคลที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้จะถูกกำหนดให้มีลักษณะที่เป็นข้อจำกัดอย่างมาก โดยจะต้องได้รับการเยียวยาทางกฎหมายจนหมดสิ้นหนทางแล้ว การใช้สิทธิของบุคคลในการยื่นคำร้องสู่ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะเกิดขึ้น ตัวอย่างของการกำหนดให้สิทธิที่มีลักษณะเช่นนี้ ได้แก่ ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย¹⁸ เป็นต้น

2.3 รูปแบบของระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น สามารถจำแนกรูปแบบของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.3.1 ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบต่อยอดหรือพีระมิด¹⁹ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศซึ่งเป็นต้นแบบของการนำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของปัจเจกบุคคล โดยบัญญัติหลักการเรื่องการร้องทุกข์

¹⁷ Venice Commission ‘Study on Individual Access to Constitutional Justice’ 12 <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)039](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)039)> สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2567.

¹⁸ Nataša Rajić, Exception from the Subsidiarity of the Constitutional Complaint in the Republic of Serbia, 160 <<https://casopisi.junis.ni.ac.rs/index.php/FULawPol/article/download/12704/5527>> สืบค้นเมื่อ 25 ตุลาคม 2567.

¹⁹ จินตจุฑา พานิชวงศ์, ‘สิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเมื่อมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2563) 52-53.



ทางรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญมาตรา 93 (1) 4a²⁰ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล โดยศาลรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติให้วัตถุประสงค์คือ การกระทำของรัฐ ที่เป็นการใช้อำนาจมหาชน อันประกอบไปด้วย การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ โดยกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง²¹ คือ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ อันเกิดจากการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยการใช้อำนาจมหาชนนั้นบุคคลใดจะใช้สิทธิ ร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ จะต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นจะต้องหมดสิ้นหนทางในการเยียวยาแก้ไข หรือได้ใช้สิทธิทางศาลอื่นมาแล้วเท่านั้น เช่นเดียวกับหลักการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของ ราชอาณาจักรสเปน โดยกำหนดเงื่อนไขของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่บุคคลจะต้องหมดสิ้นหนทาง เยียวยาด้วยวิธีการอื่นแล้วเช่นกัน ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงระบบการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญแบบระบบต่อยอด และเป็นเงื่อนไขของการป้องกันไม่ให้คดี ล้นศาลรัฐธรรมนูญจากการใช้สิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ในอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าว²² มีขอบเขตการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่กว้างขวาง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลอื่นที่ถึงที่สุดได้ว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอื่นนั้นละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล หรือไม่ อันทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบ ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของคำพิพากษาในลักษณะที่จะทำให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหรือสถานะที่เหนือกว่าศาลอื่นในระบบกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากการที่ บุคคลจะใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น บุคคลดังกล่าวต้องใช้สิทธิ ทางศาลต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาในกรณีดังกล่าว จนถึงที่สุดก่อน เมื่อศาลที่มีเขตอำนาจ พิจารณาพิพากษาในกรณีนั้นได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว หากบุคคลนั้นเห็นว่า ตนยัง ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอยู่ จึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ โดยระบบการพิจารณาคำร้องทุกข์ที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมิได้เข้าไปตรวจสอบประเด็นทางกฎหมายที่คู่ความโต้แย้งกันในสำนวนทุกประเด็น แต่ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบในขอบเขตแต่เฉพาะการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมิได้มีอำนาจรับคำร้องคู่ขนานไปพร้อมกับศาลอื่นที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป

²⁰ Basic Law for the Federal Republic of Germany, IX. The Judiciary, Article 93 “(1) The Federal Constitutional Court shall rule: ... 4a. on constitutional complaints, which may be filed by any person alleging that one of his basic rights or one of his rights under paragraph (4) of Article 20 or under Article 33, 38, 101, 103 or 104 has been infringed by public authority <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0517> สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2567.

²¹ Mariusz Bidzinski and Bogusław Ijasz, ‘Models of Regulating Constitutional Complaints in View of Amendment Procedures In European Countries’ (2023) 4 Journal of Modern Science 391, 394. <<https://www.jomswsge.com/pdf-177176-98741?filename=Models%20of%20regulating.pdf>> สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2567.

²² Gerhard Dannemann, ‘Constitutional Complaints: The European Perspective’ (1994) The International and Comparative Law Quarterly 142,144 <<https://www.jstor.org/stable/760826>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2567.

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในฐานะศาลลำดับต้นแต่อย่างใด แต่จะทำหน้าที่เป็นที่พึ่งสุดท้ายของบุคคลผู้ถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

2.3.2 ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบคู่ขนาน²³ ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบคู่ขนานเป็นระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปและศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะ ต่างมีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามขอบเขตอำนาจของตนในลักษณะคู่ขนานกัน หลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของไทย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 25 วรรคสาม และมาตรา 213 ล้วนเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการทั้งสองมาตรา กรณีมาตรา 25 วรรคสาม เป็นกรณีของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) ส่วนกรณี มาตรา 213 เป็นกรณีของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) โดยศาลทั้งสองประเภทล้วนทำหน้าที่เป็นศาลแรกและศาลสุดท้ายในการพิจารณาพิพากษารรคดี เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราแล้ว ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการของบทบัญญัติทั่วไปของศาลอื่นและบทบัญญัติเฉพาะเจาะจงของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นระบบคู่ขนานดังกล่าว เป็นการบัญญัติช่องทางให้ศาลทั้ง 2 ประเภท มีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละศาล

อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรศาลที่ก่อตั้งขึ้นใหม่จะต้องแสวงหาดำแหน่งแห่งที่ขององค์กรในโครงสร้างระบบศาลของประเทศ โดยเฉพาะโครงสร้างที่มีศาลสูงสุดที่ดำรงอยู่อย่างคู่ขนานอย่างน้อยสองศาล คือ ศาลที่พิจารณาพิพากษาในคดีแพ่งและคดีอาญาและศาลที่พิจารณาพิพากษาในคดีปกครอง ซึ่งจะนำไปสู่ประเด็นของการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจในระหว่างศาลที่มีอยู่ก่อนและศาลรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งการพัฒนาารูปแบบการอยู่ร่วมกันอันเป็นที่ยอมรับกันในหลักการที่สำคัญในฐานะที่เป็นศาลสูงสุดในแต่ละเขตอำนาจ อันแสดงให้เห็นว่าไม่ได้มีการแยกเขตอำนาจศาลตามรัฐธรรมนูญและเขตอำนาจศาลธรรมดาอย่างแท้จริง ในรัฐสมัยใหม่ที่มีความเป็นนิติรัฐ การกำหนดบทบาทใหม่ของศาลรัฐธรรมนูญในการสร้างบรรทัดฐานตามรัฐธรรมนูญ แม้อาจเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล แต่อาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการมีความทับซ้อนขึ้นในระดับที่มากขึ้นและมีหลายพื้นที่ของเขตอำนาจที่ศาลทั้งสองต้องดำเนินการแบบคู่ขนานกันไป และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ทำให้บางครั้งสถานะของศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องการอาจแตกต่างจากสถานะที่ศาลฎีกาต้องการ สภาวะดังกล่าวนำมาสู่ความจำเป็นที่ทั้งองค์กรศาลทั้งสองจะต้องสร้างรูปแบบการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสมเหตุสมผล (Reasonable mode of coexistence) แม้จะมีความขัดแย้งและข้อพิพาทมากมายเกิดขึ้นก็ตาม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกากำลัง

²³ บรรเจิด สิงคะเนติ, 'ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560' ใน *พิกัดรัฐธรรมนูญ* (สถาบันพระปกเกล้า 2561) <<https://kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmww&db=Main&skin=s&mmid=8559&bid=24195>> สืบค้นเมื่อ 23 ตุลาคม 2567.

เดินทางบนถนนเส้นเดียวกันแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์เดียวกันและไม่จำเป็นต้องไปในทิศทางเดียวกัน²⁴

2.3.3 ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบผสม²⁵

แนวคิดพื้นฐานของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบผสม (Mixed System) เป็นระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดห้ามไม่ให้นำการกระทำทางตุลาการมาเป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอื่นในระบบศาล แต่ศาลรัฐธรรมนูญอาจขยายเขตอำนาจของตนในการวินิจฉัยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอื่นที่มีปัญหาอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลโดยชัดแจ้ง ซึ่งระบบดังกล่าวปรากฏในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี โดยอาจจำแนกออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีรูปแบบแรกตามรัฐบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 (1) ที่บุคคลอ้างว่า สิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของตนถูกละเมิด โดยการใช้อำนาจหรือไม่ใช้อำนาจของรัฐบาล บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ อันเป็นการร้องทุกข์เพื่อเยียวยาสิทธิดังกล่าว โดยมีเงื่อนไขของการรับคำร้องในกรณีดังกล่าวไว้พิจารณา 2 ประการ คือ เมื่อผู้ร้องไม่มีหนทางอื่นตามกฎหมายที่จะเยียวยาสิทธิของตนได้อีกแล้ว อันเป็นไปตามหลักการเป็นส่วนเสริมของช่องทางการใช้สิทธิ (Principle of Subsidiarity)²⁶ และการร้องทุกข์เพื่อให้วินิจฉัยคำพิพากษาของศาลอื่นจะกระทำมิได้ และกรณีรูปแบบที่สอง ตามรัฐบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 (2) กรณีที่บุคคลยื่นคำร้องต่อศาลอื่น เพื่อขอให้ศาลอื่นนั้นส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ศาลอื่นนั้นยกคำร้อง บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ โดยไม่ต้องรอให้ศาลพิจารณาคดีเสร็จเรียบร้อยก่อนก็ได้โดยเรียกซึ่งรูปแบบที่สองนี้จะมีลักษณะเป็นการร้องทุกข์เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเท่านั้น อันเป็นรูปแบบที่แตกต่างไปจากระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในประเทศอื่น ที่แม้กรณีระบบดังกล่าวจะใช้ชื่อว่ากรณียกคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ แม้กรณีระบบดังกล่าวจะใช้ชื่อว่ากรณียกคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่วัตถุแห่งคดีของช่องทางดังกล่าวก็ยังเป็นเรื่องการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอยู่ดี การออกแบบช่องทางดังกล่าวในระบบผสมของสาธารณรัฐเกาหลีจึงเป็นเพียงช่องทางที่กำหนดไว้แก้ปัญหากระบวนกรณียกคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีที่ไม่ได้กำหนดให้คำพิพากษาของศาลเป็นวัตถุแห่งคดีได้ ในกรณีที่หากคู่ความในคดียื่นคำร้องขอให้ศาลยุติธรรมส่งคำร้องในประเด็นที่ว่า กฎหมายที่ใช้บังคับแก้คดี

²⁴ Lech Garlicki, 'Constitutional courts versus supreme courts' 45-46. <<https://academic.oup.com/icon/article/5/1/44/722508>> สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2567.

²⁵ Lee Jinsung, 'Constitutional Complaint System, the Korean Experiences and Comparative Studies' *Global Constitutionalism and Multi-layered Protection of Human Rights* (Constitutional Court of Korea 2016) 43-44. <http://bib.irb.hr/datoteka/796420.Global_Constitutionalism_and_Multi-layered_Protection_of_Human_Rights_2016.pdf> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.

²⁶ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 'อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561' (รายงานการศึกษาวินิจฉัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2563) 203-204.

มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ศาลยุติธรรมยกคำร้อง อันจะทำให้ประชาชนจะไม่สามารถนำประเด็นนี้ไปร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อไปได้ จึงต้องออกแบบให้มีช่องทางการพิจารณาว่าด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบผสม จึงเป็นระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่ไม่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอื่น ๆ ในระบบศาล เช่นเดียวกับระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบต่อยอดหรือแบบพีระมิด แต่ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำพิพากษาของศาลอื่น ๆ ล่วงละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างชัดเจน ศาลรัฐธรรมนูญอาจขยายเขตอำนาจของตนเพื่อตรวจสอบคำพิพากษาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีได้วางแนวบรรทัดฐานเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า²⁷ คำพิพากษาของศาลสามารถเป็นวัตถุแห่งการร้องทุกข์ได้หากเป็นกรณีที่คำพิพากษาของศาลยุติธรรมได้ล่วงละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นอันเกิดจากการปรับใช้กฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ประกาศแล้วว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือการแก้ไขปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญโดยการตีความในทางขยายความให้การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยวางแนวบรรทัดฐานไว้ว่า บุคคลอาจยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญโดยตรงโดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาทางกฎหมายได้ ในกรณีที่แทบจะไม่ได้โอกาสได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายผ่านช่องทางการดำเนินคดีปกครอง หรือช่องทางเยียวยาความเสียหายอื่น หรือในกรณีที่กระบวนการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่มีอยู่นั้นไม่ชัดเจนว่าจะสามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้ กรณีดังกล่าวจึงเป็นเพียงข้อยกเว้นที่ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีได้อาศัยอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยแท้ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในการเข้ามาอุดช่องว่างของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ จากการกระทำที่เป็นการละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายที่ต้องมีปัญหามาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่เชื่อมโยงต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2.3.4 ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพแบบจำกัดตนเองหรือแบบเฉพาะ (Limited System)²⁸

การร้องทุกข์แบบเฉพาะเป็นระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐออสเตรีย กล่าวคือ การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางเหมือนกับระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบเต็มรูปในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรียนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประชาชนที่ถูกล่วงละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยื่นคำร้องทุกข์โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะ

²⁷ The Constitutional Court of Korea (เชิงอรรถ 2).

²⁸ Anna Gamper and FrancesCc Palermo 'the Constitutional Court of Austria: Modern Profiles of an Archetype of Constitutional review' (2008) <https://www.academia.edu/8365653/The_Constitutional_Court_of_Austria_Modern_Profiles_of_an_Archetype_of_Constitutional_Review_with_Anna_Gamper> สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2567.



ตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เท่านั้น ได้แก่ ช่องทางแรก เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ การตรวจสอบกฎหมายที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรงเรียกว่า การร้องทุกข์ต่อกฎหมาย และช่องทางที่สอง เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการผ่านการตรวจสอบการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายโดยศาล เรียกว่า การร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยของศาลปกครอง หรือศาลผู้ลี้ภัย ซึ่งเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรียมีอำนาจในการวินิจฉัยคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญค่อนข้างจำกัด เนื่องจากความพยายามในการจัดวางเขตอำนาจศาลไม่ให้ก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่าง ๆ ประกอบด้วย ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ เพราะหากเปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้อย่างกว้างขวาง อาจทำให้เกิดการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้²⁹ และการที่ต้องดำรงหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป (The European Convention on Human Rights) อันเป็นเหตุจากปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการกำหนดวัตถุประสงค์ของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรีย

จากสภาพดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรียจะเข้าไปพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมแต่เฉพาะกรณีที่เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้กับคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยในปี ค.ศ. 2013 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้คู่ความในคดีอาญาสามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงว่า กฎหมายที่ใช้ในการตัดสินคดีของตนนั้นมีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันถือเป็นกระบวนการใหม่ที่เพิ่งถูกสร้างขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในกระบวนการดังกล่าวถูกจำกัดไว้เฉพาะในชั้นศาลชั้นต้น (Court of First Instance)³⁰ และเป็นเรื่องของการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยตรง ไม่มีประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นรากฐานสำคัญของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรียมีลักษณะที่เป็นสองระบบซึ่งแยกจากกันโดยชัดเจน³¹ คือระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติสหพันธ์รัฐบัญญัติของมลรัฐ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง รวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการประกาศยืนยันความชอบธรรมตลอดจนการคงอยู่ของสนธิสัญญาซึ่งจัดทำโดยรัฐ และระบบการตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีที่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลถูกละเมิดด้วยคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองดังกล่าว โดยสรุปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรียจึงมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผ่านกระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเฉพาะบนพื้นฐานของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปตรวจสอบลักษณะการกระทำขององค์กรของรัฐ

²⁹ Arthur Dyevre and Giulio Itzcovich, *Comparative Constitutional Reasoning* (Andras Jakab ed, Cambridge University Press, 2017) 80-81.

³⁰ David Landau and other Richard Albert, *Global Review of Constitutional Law* (I-CONnect-Clough Center 2016) 12.

³¹ Legislationline.org, *Administrative Justice in Europe: Report for Austria 3*. <https://legislationline.org/sites/default/files/documents/e6/Austria_Administrative-Justice_Report_en.pdf> สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2567.

โดยตรง แต่จะตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมายอันเป็นที่มาแห่งอำนาจ ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจาก พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลียเองที่เติบโตขึ้นมาบนพื้นฐานของการขีดเส้นแบ่งอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลไว้ค่อนข้างชัดเจน

2.3.5 ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแบบรวบยอด (Aggregated System)

แนวคิดพื้นฐานของระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพแบบรวบยอด (Aggregate System) ระบบดังกล่าวเป็นระบบของการให้สิทธิที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศูนย์กลางของการคุ้มครองความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยสามารถตรวจสอบประเด็นทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Matters) และประเด็นสาธารณะที่มีความสำคัญ (General Public Importance)³² โดยศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เองเห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลทุกศาลในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ต่างก็มีหน้าที่ในการใช้และตีความรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานที่ปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มาตรา 39 (2) ซึ่งบัญญัติในหมวดของการตีความรัฐธรรมนูญ (Interpretation of Bill of Rights) โดยได้บัญญัติไว้ว่า ในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดหรือในกรณีที่มีการพัฒนาหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลอื่นที่อาจจะวินิจฉัยประเด็นในทางรัฐธรรมนูญได้ (Supreme Court of Appeal และ High Court of South Africa) เพื่อให้เกิดการส่งเสริมจิตวิญญาณ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ แต่กรณีนี้ศาลดังกล่าวมีคำพิพากษาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา กฎหมายในระดับจังหวัด หรือการกระทำของประธานาธิบดีได้ นั้น การออกคำสั่งบังคับในคำวินิจฉัยดังกล่าวจะต้องได้รับการยืนยันจากศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีสภาพบังคับได้ ซึ่งการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณายืนยันดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการควบคุมระบบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญแบบรวบยอด

นอกจากนั้น สถานะของศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นศาลสูงสุดของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้³³ (The Constitutional Court is the highest court of the Republic) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ที่เป็นประเด็นทางรัฐธรรมนูญ (Constitution Matters) และเรื่องอื่นใดที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญสาธารณะที่ศาลควรพิจารณา (An arguable point of law of general public importance) โดยมีดุลพินิจพิจารณาอนุญาตอุทธรณ์เหล่านั้น อันเป็นการพิจารณาขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นศาลสูงสุดในระบบศาลเอง และรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้กฎหมายของรัฐหรือกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญต้องเปิดช่องให้บุคคลยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขออนุญาตนำเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยตรงหรืออุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ด้วย รวมทั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ ในปี 2013 ได้บัญญัติให้ประธานศาลสูงสุด (Chief Justice) เป็นประธานขององค์กรตุลาการ และมีหน้าที่ใช้อำนาจในการเสริมสร้างและกำกับ

³² รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มาตรา 167 (3) (b) (i) (ii).

³³ เพิ่งอ้าง มาตรา 67 (3) (a).



ดูแลการใช้อำนาจตุลาการของศาลทุกศาล โดยองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลสูงสุดของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ รองประธานศาลสูงสุดแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกจำนวน 9 คน อันเป็นการออกแบบระบบที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรสูงสุดในบรรดาองค์กรตุลาการ

4. บทวิเคราะห์ระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณารูปแบบของระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญที่กล่าวมา ทั้งห้าระบบข้างต้น ในกรณีระบบต่อยอดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะเห็นได้ว่า มีการกำหนด วัตถุประสงค์และเงื่อนไขของการฟ้องคดี ที่ทำให้การใช้สิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องทุกข์ ทางรัฐธรรมนูญที่จะเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างจำกัดหรือแคบที่สุดก็ตาม อันทำให้ มีคำร้องที่ยื่นเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเภทคดี รัฐธรรมนูญอื่นในแต่ละปี³⁴ แต่ผลดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาในการวินิจฉัย หรือการกำหนดมาตรการที่เป็นการเยียวยาสิทธิเสรีภาพในลักษณะของการเป็นส่วนเสริมในการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งยังเป็นการทำให้การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญหรือมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรรัฐที่มีความเป็นเอกภาพ ไม่เกิดการลักลั่น ขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ หรือเกิดการตีความและการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญที่เกิดการขัดแย้งกันเองหรือขัดต่อหลักการสิทธิพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีอาจรับคำร้องทุกข์ของบุคคลไว้พิจารณาได้แม้ผู้ร้องยังไม่หมดสิ้นหนทาง เยียวยาทางกฎหมายโดยศาล แม้จะมีได้ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจนถึงศาลสูงสุด³⁵ ซึ่งระบบ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็นต้นแบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ เนื่องจากขอบเขตของการตรวจสอบครอบคลุมถึงการกระทำใด ๆ ที่เกิดจากใช้อำนาจมหาชนทั้งในทาง นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือ การพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้หมายรวมถึงการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจมหาชนทุกประเภท

³⁴ Federal Constitutional Court, Annual Report 2023 <<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Jahresbericht/jahresbericht.2022.html?nn=68700>> สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2567. สถิติ คดีการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญย้อนหลังไปจนถึงปี ค.ศ. 2014 ปริมาณคดีประเภทคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มที่ลดลง จากเดิมในปี ค.ศ. 2014 ที่มีจำนวนคดีเข้าสู่การพิจารณา (New Proceeding) จำนวน 6,606 คดี และในปี ค.ศ. 2023 มีจำนวน คดีที่เข้าสู่การพิจารณา (New Proceeding) จำนวน 4,296 คดี แต่มีจำนวนคดีที่สามารถพิจารณาแล้วเสร็จร้อยละ 1.66.

³⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน, 2552) 134 คดีการชุมนุมต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานปรมาณูที่เมือง Brokdorf ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนีได้สร้าง หลักเกณฑ์อันเป็นการยกเว้นหลักการหมดสิ้นหนทางเยียวยาไว้ด้วยเหตุผลเพื่อรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของ ประชาชนในเรื่องการชุมนุม เนื่องจากแม้ผู้ชุมนุมจะกระทำตามวิธีการ และภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม ทั้งได้ใช้ สิทธิทางศาลร้องต่อศาลปกครองจนถึงชั้นอุทธรณ์แล้ว แต่ฝ่ายปกครองและศาลปกครองยังคงบังคับใช้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จึงให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมากกว่ากระบวนการพิจารณา แม้คดียังไม่ผ่านการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นสูงสุด ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็มี อำนาจรับคดีไว้พิจารณาได้.

โดยไม่จำเป็นต้องแยกว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในรูปแบบของการกระทำทางปกครองหรือการกระทำทางรัฐบาลดังเช่นในแนวคิดทางกฎหมายมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือในกรณีของประเทศไทยแต่อย่างใด หรือในกรณีการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย วัตถุประสงค์การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบดังกล่าวมิได้จำกัดเพียงการตรากฎหมายออกมามีบทสิทธิขั้นพื้นฐานเท่านั้น แต่ยังขยายวัตถุประสงค์การร้องทุกข์ให้หมายรวมไปถึงการงดเว้นไม่ดำเนินการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อันขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยแจ้งชัด หรือการที่ไม่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีความบกพร่อง หรือกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่เหมาะสม สามารถเป็นวัตถุประสงค์การฟ้องคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ โดยอาศัยเหตุผลที่ว่า แม้ว่าการที่องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายหรือไม่นั้นเป็นอำนาจอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรนิติบัญญัติไม่มีหน้าที่ที่ผูกพันต่อบุคคลใดในการตรากฎหมาย แต่มีข้อยกเว้นว่า หากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง และฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ตรากฎหมายนั้นออกมาใช้บังคับ กรณีเช่นนี้ ผู้ทรงสิทธิย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้³⁶ นอกจากนี้ ในส่วนกรณีการใช้อำนาจตุลาการในระบบดังกล่าวถือว่าเป็นการใช้อำนาจมหาชนรูปแบบหนึ่ง จึงเป็นวัตถุประสงค์การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอื่นในลักษณะต่อยอดจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลอื่นเท่านั้น แต่มิใช่การอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลอื่นจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลสูงสุดของศาลทั้งปวงแต่ประการใด ซึ่งถือเป็นความโดดเด่นเฉพาะของระบบการร้องทุกข์นี้

อย่างไรก็ดี ในกรณีของสาธารณรัฐออสเตรียที่เป็นต้นแบบของการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญ แต่รูปแบบของระบบเฉพาะของตามระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรียไม่ได้มีการกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรียบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ การร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 144) และการร้องทุกข์ต่อคำวินิจฉัยของศาลผู้ลี้ภัย (มาตรา 144a) เท่านั้น โดยเฉพาะมาตรา 144 เป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องทุกข์ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเนื่องจากเห็นว่า สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของตนถูกละเมิดจากการออกกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายอันเป็นรากฐานของการออกกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญ รวมถึงสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่อาจทำขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยที่สามารถนำมาร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องถูกโต้แย้งและต้องถูกวินิจฉัยโดยศาลปกครองชั้นต้นก่อนจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ดังนั้น ระบบของสาธารณรัฐออสเตรียจึงมีหลักการพื้นฐานของระบบที่แตกต่างกับกรณีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ การวินิจฉัยว่าการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองหรือศาลไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเหตุที่องค์กรดังกล่าวใช้รัฐธรรมนูญที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลเป็นเพียงการเพิกถอนการกระทำของ

³⁶ เพิ่งอ้าง 276.



องค์กรฝ่ายปกครองหรือศาลเท่านั้น แม้คำสั่งทางปกครองหรือคำพิพากษาของศาลถูกเพิกถอน แต่ไม่ได้มีผลเป็นการประกาศความเป็นโมฆะหรือการสิ้นผลของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นไปพร้อมกันด้วย อย่างไรก็ตาม การที่ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณสุขรัฐออสเตรียยืนยันในคำวินิจฉัยส่วนที่เป็นประเด็นเบื้องต้น แห่งคดีว่า รัฐธรรมนูญฉบับนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมก่อให้เกิดผลผูกพันกับองค์กรฝ่ายปกครอง และศาลที่ต้องไม่นำรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้บังคับ จึงอาจกล่าวได้ว่ากรณีของสาธารณสุขรัฐออสเตรีย นั้น การยื่นคำร้องของปัจเจกบุคคลต่อศาลรัฐธรรมนูญจำกัดอยู่เฉพาะที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยถือว่าศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นศาลปกครองพิเศษ³⁷ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 ซึ่งได้รับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2003 เกี่ยวกับเขตอำนาจของการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร โดยกำหนดในเรื่องการอุทธรณ์คำตัดสินของศาลปกครอง ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิที่ได้รับการรับรอง ตามรัฐธรรมนูญ อันรวมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรปอีกด้วย ซึ่งเป็นห้วงเวลาที่มีรากฐานจากการทบทวนเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง³⁸ (Austrian Convention) ที่มีลักษณะของปัญหาความชอบด้วยกฎหมายที่มีการละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายและปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีการละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ³⁹

แม้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 สาธารณรัฐออสเตรียจะได้ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการยื่นคำร้องโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมุ่งเน้นที่การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเท่านั้น (Constitutionality of Law)⁴⁰ แต่การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาของศาล ไม่อาจทำได้ ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นช่องว่างสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล ประชาชนสามารถที่จะโต้แย้งแต่เพียงการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายในทางอ้อมนั้นสามารถกระทำได้เพียงในกรณีหากบทบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ ไปกระทบสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ รูปแบบของระบบการให้สิทธิดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดรูปแบบที่คำนึงถึงเหตุผลจากหลักการสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจในการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ และดุลยภาพระหว่างสหพันธ์รัฐกับรัฐ ประกอบกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรียที่มีลักษณะแยกออกเป็น ส่วน ๆ (Fragment Constitution)⁴¹ ปรากฏในรัฐธรรมนูญในเรื่องหลักการสำคัญด้านการปกครองและสิทธิเสรีภาพ อันทำให้นำไปสู่

³⁷ Association of Austrian Judges, 'Administrative jurisdiction' (no publication date) <<https://richtervereinigung.at/justiz/gerichtsbarkeit/die-ausserordentliche-gerichtsbarkeit/>> สืบค้นเมื่อ 27 พฤษภาคม 2568.

³⁸ Martin Köhler, 'The Reform of the Administrative Jurisdiction in Austria - Theoretical Background and Main Features of the system' (2015) 14 Public Security and Public Order <<https://www3.mruni.eu/ojs/vsvt/article/viewFile/5810/4940>> สืบค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2568.

³⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน 2563) 95.

⁴⁰ Herbert Hausmaninger, 'Judicial Referral of Constitutional Questions in Austria, Germany, and Russia' (1997) 12 Tulane European and Civil Law Forum 28 <<https://journals.tulane.edu/teclf/article/view/1527/1389>> สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2567.

⁴¹ Harald Eberhard and Konrad Lachmayer, Rule of Law in Austria, 2-3 <<https://wikis.fu-berlin.de/download/attachments/54526188/Eberhard+Lachmayer+Austria.pdf>> สืบค้นเมื่อ 25 ตุลาคม 2567.

การกำหนดระบบของการให้สิทธิประชาชนที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขแห่งคดีที่แคบแบบสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว และยังกำหนดให้แคบยิ่งขึ้นกว่ากรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยการกำหนดคำบังคับที่ให้องค์กรใช้อำนาจไปออกคำสั่งหรือดำเนินการในการบังคับตามคำวินิจฉัยเองและการเปลี่ยนแปลงระบบการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญยังเกิดจากกรณีพันธสัญญาของสาธารณรัฐออสเตรียกับสหภาพยุโรปที่มีผลต่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights Reviews)⁴² ที่เป็นวัตถุประสงค์ด้วย อาทิ คำพิพากษาศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป สนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสหภาพยุโรป เป็นต้น และการกำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขแห่งคดีที่จำกัดเฉพาะเจาะจงจนทำให้การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาได้ยากแล้ว ยิ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเยียวยาการกระทำความผิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยิ่งกลับทำให้แคบลงไปอีก เนื่องจากแนวคิดของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียที่ยากจะสร้างรัฐธรรมนูญแบบเป็นหมวดหมู่หรือแบบเฉพาะ อันเนื่องจากโครงสร้างที่แตกแยกกระจายของรัฐธรรมนูญและปัญหาของวัฒนธรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่นำไปสู่การสร้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในแต่ละกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมืองเฉพาะเรื่อง รัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่ในการสร้างการประนีประนอมและการตกลงทางการเมือง (การขาดเสียงข้างมากในสภา) ยากที่จะหาความลงรอยกันในการพัฒนาสิทธิพื้นฐานได้ อันเป็นปัญหาของรัฐบาลและรัฐสภาที่ยังคงแก้ปัญหาในทางรัฐธรรมนูญด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และนำมาสู่โครงสร้างที่กระจายกระจายของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรียที่เกิดจากวัฒนธรรมทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐออสเตรีย

ในขณะเดียวกันในกรณีของรูปแบบระบบการให้สิทธิประชาชนแบบผสม ซึ่งเป็นรูปแบบที่พยายามจะหาทางออกของการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญกับขอบเขตของการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรตุลาการ โดยมุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์คือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แม้จะกำหนดหลักการหรือเงื่อนไขที่กำหนดให้บุคคลจะต้องไปดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจนหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมายเสียก่อน เพื่อให้สามารถนำคดีมาขึ้นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 (1) ได้บัญญัติให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลอื่น ๆ ก็ยังไม่อาจเป็นวัตถุประสงค์การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น หากกรณีที่ประชาชนถูกล่วงละเมิดสิทธิจากการใช้อำนาจทางปกครอง ผู้ที่ถูกล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าวจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลทั่วไปตามเงื่อนไขการแก้ไขเยียวยาความเสียหายก่อน เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วและผู้ร้องยังคงถูกล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพก็จะไม่สามารถร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อไปได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นคำพิพากษาของศาล อันเป็นกรณีต้องห้ามมิให้ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไปได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจมีคำสั่งรับคำร้องทุกข์ในกรณีดังกล่าวไว้⁴³

⁴² Michael Holoubek and Ulrich Wagrandl, 'A Model for the World: The Austrian Constitutional Court Turns 100' (2023) 3 ICL Journal <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/icl-2023-0029/pdf?srsltid=AfmBOooKmo2c5u7DpvZxNf_hJX_Co> NEm8051TmXM6B4YBpN4Egdiym> สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2567.

⁴³ มาตรา 68 (1) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี.



ซึ่งยังคงเป็นช่องว่างของการใช้สิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในการแก้ไขอำนาจขององค์กรตุลาการและในการแก้ไขอำนาจของฝ่ายปกครองหรือการกระทำในทางบริหารที่ยังอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ที่อาจทำให้เกิดช่องว่างของการตีความต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจากศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ อันก่อให้เกิดความสับสนต่อการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในกรณีของสาธารณรัฐออสเตรียและสาธารณรัฐเกาหลีที่นำระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ โดยไม่เปิดกว้างให้ใช้อำนาจรัฐทุกประเภทสามารถเป็นวัตถุประสงค์แห่งการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่อนุญาตให้ใช้อำนาจตุลาการสามารถเป็นวัตถุประสงค์แห่งการร้องทุกข์ หรือในกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีก็ยอมรับว่า การงดเว้นการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอาจเป็นวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีได้เคยวินิจฉัยในคดีหนึ่งว่า⁴⁴ ในกรณีที่รัฐสภาไม่ตรากฎหมายกำหนดค่าชดเชยให้แก่เจ้าของกิจการที่ถูกรัฐบาลยึดกิจการคืนเป็นของรัฐ (Nationalization) ทำให้รัฐบาลไม่อาจจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้มีสิทธิได้ เป็นการงดเว้นการตรากฎหมายที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยกรณีถูกเวนคืนหรือบังคับยึดกิจการกลับเป็นของรัฐ ซึ่งการตีความของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีมักจะอาศัยแนวทางการตีความบทบัญญัติที่รับรองสิทธิไว้อย่างชัดเจนให้มีความหมายกว้างขึ้นหรือตีความในทางขยายความสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้อยู่แล้วมากกว่าจะใช้ช่องทางตามมาตรา 37(1) ในการสร้างสิทธิใหม่ ๆ อีกด้วย⁴⁵ หรือในกรณีของข้อจำกัดของระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยศาลยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีที่ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถพิจารณารับคำร้องกรณีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลปกติให้เป็นวัตถุประสงค์แห่งการร้องทุกข์ได้ ซึ่งในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้วและผู้ร้องยังคงถูกล่วงละเมิดสิทธิอยู่ก็จะไม่สามารถร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อไปได้อีกแล้ว เนื่องจากเป็นกรณีที่เป็นการร้องทุกข์ต่อคำพิพากษาของศาล แม้ว่าการกระทำที่เป็นต้นเหตุของการร้องทุกข์จะเป็นการกระทำทางปกครองก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้แก้ไข้ปัญหาโดยการตีความในทางขยายความให้การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้⁴⁶ คือ กรณีเมื่อสิทธิของผู้ร้องทุกข์ไม่อาจฟื้น

⁴⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี, 2008Hun-Ba166 Land Expropriation for Construction of Golf Course Case.

⁴⁵ ในคดีปี ค.ศ. 1991 ศาลตีความสิทธิในการแสวงหาความสุข (Right to Pursuit happiness) ที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญ ว่าหมายความรวมถึงสิทธิในเสรีภาพในการทำสัญญา (Right to freedom of Contract) โดยคดีดังกล่าวศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าของอาคารจะต้องทำประกันภัยเป็นการละเมิดเสรีภาพในการทำสัญญาของประชาชนที่อยู่ในมาตรา 10 ดังกล่าว ดู Tom Ginsburg, 'Rule by Law or Rule of Law? The Constitutional Court of Korea Judicial Review' in Tom Ginsburg (ed) *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, (Cambridge University Press 2003) 226-227.

⁴⁶ ตัวอย่างที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณาโดยเหตุผลดังกล่าวคือกรณีของการใช้อำนาจในทางข้อเท็จจริง (De facto exercise of power) เช่น การปฏิเสธที่จะให้ทำสำเนาบันทึกคำพิพากษาที่ออกโดยตำรวจหัวหน้าชุดปราบจลาจลที่โหดร้ายทารุณ คำสั่งปิดกั้นการสื่อสารโดยผู้มีอำนาจควบคุมเรือนจำต่อผู้ถูกคุมขังที่ศาลยังไม่ได้ตัดสินคดีหรือคำสั่งปฏิเสธ

กลับคืนมาได้โดยกระบวนการทางกฎหมายอื่น กรณีที่สอง เมื่อไม่แน่นอนว่ากระบวนการทางกฎหมายนั้น จะแก้ไขเยียวยาได้หากมองจากมุมมองเชิงภาวะวิสัย (When it is uncertain whether such legal procedures are applicable from an objective perspective) และกรณีที่สาม เมื่อกระบวนการ ที่นำมาซึ่งการเยียวยาตามกฎหมายไม่อาจปฏิบัติได้ (When such procedures to obtain legal remedies have no prospect of implementation) ระบบร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐ เกาหลีจึงอาศัยอำนาจในการตีความเพื่อแก้ไขปัญหของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญที่แม้ รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้การกระทำทางตุลาการเป็นวัตถุประสงค์ได้หรือการมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่คุ้มครองสิทธิที่ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยหลักการสำคัญของระบบการร้องทุกข์ ทางรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาเนื้อหาของคำร้องทุกข์นั้นเป็นคำร้องทุกข์ที่มีมูลของการรักษาสภาพการณ์ ของการใช้หรือไม่ใช้อำนาจรัฐที่เป็นวัตถุประสงค์ที่อาจส่งผลทำให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจ เพิกถอนได้ จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะระงับผลการใช้หรือไม่ใช้อำนาจรัฐนั้น

จากระบบทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณากับรูปแบบของระบบรวยอดของ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ที่ให้สิทธิประชาชนยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง (Direct Access) แม้จะเป็นการกำหนดช่องทางที่เปิดกว้างต่อการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในการรับคำร้องไว้พิจารณา หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในทางรัฐธรรมนูญ (Constitution Matters) หรือประโยชน์สาธารณะ (General Public Importance) อันเป็นการทำให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มีความเป็นไปได้มากขึ้น และเอื้อต่อบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เปิดกว้างต่อการตีความ ถ้อยคำทั้งสอง แต่ปัญหาประการสำคัญของการให้สิทธิแก่ประชาชนและอำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญ มากเพียงใดก็ตาม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของกลุ่มเฉพาะก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง ในกรณีของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ อันเนื่องจากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว จะต้องอาศัย ระบบพื้นฐานการสนับสนุนให้กับกลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการใช้สิทธิดังกล่าวได้ โดยเฉพาะในกลุ่มคนยากจนที่มีปัญหาในเรื่องการละเมิดต่อสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม⁴⁷ ซึ่งต้องให้ ความรู้แก่ประชาชนและการสนับสนุนจากองค์กรภาครัฐที่มากเพียงพอ โดยเฉพาะบทบาทของอัยการ ในการให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ประชาชน มิใช่เพียงแต่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการประพฤติ โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว อันเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างทางสังคม ของประชาชนในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ทำให้คำร้องที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหา ทั้งในเชิงปริมาณของคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญและคุณภาพของคำร้องที่สะท้อนต่อการให้เหตุผล ทางกฎหมายที่สอดคล้องกับเนื้อหาความสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาจากศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจน บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เองที่ยังได้รับการวิจารณ์การวินิจฉัยในเรื่องสิทธิ

ของพนักงานอัยการต่อคำร้องของผู้ต้องสงสัยในคดีอาญาที่จะมีนายความอยู่ด้วยในระหว่างการสอบสวน หรือคำสั่งไม่ฟ้อง คดีอาญาของพนักงานอัยการ เป็นต้น.

⁴⁷ Jackie Dugard, 'Closing the door of Justice Closing the doors of justice? The South African Constitutional Court's approach to direct access, 1995-2013' (2015) 1 South African Journal on Human Rights 116-120 <https://www.researchgate.net/publication/282711859_Closing_The_Doors_of_Justice_An_Examination_of_the_Constitutional_Court's_Approach_to_Direct_Access_1995-2013> สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2567.



เสรีภาพในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยังมีน้อยกว่าศาลรัฐธรรมนูญโคลัมเบียหรือศาลสูงสุดของบราซิล การวางแผนทางหลักการของการพิจารณาสั่งรับคำร้องในแบบจำกัดเหมือนการพิจารณาในศาลยุติธรรม ในการยกคำร้อง⁴⁸ อาทิ จะต้องเป็นกรณีพิเศษ (Exceptional Circumstance) ต้องเป็นกรณีที่มีใช้ การพิจารณาเขตอำนาจของศาลชั้นต้นหรือศาลสุดท้ายอื่น (Undesirability to sit as court of first and last instance) ต้องเป็นกรณีเรื่องจำเป็นเร่งด่วน (Urgency) ต้องมีเนื้อหาสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย (Prospect of success based on the substantive merits of the case) เป็นต้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเอง (rarely exercises) และการเข้าถึงการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญของกลุ่มคนยากจน

เมื่อกลับมาพิจารณาในกรณีของระบบคู่ขนานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ ดังปรากฏในมาตรา 25 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้” และมาตรา 213 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัย ว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” บทบัญญัติทั้งสองมาตราล้วนเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ โดยที่มาตรา 25 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติทั่วไปของหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพโดยศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ส่วนมาตรา 213 เป็นบทบัญญัติเฉพาะซึ่งบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่า การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการทั้งสองกรณีมีหลักการที่เหมือนหรือแตกต่างกัน อย่างไร กล่าวคือ ในกรณีของมาตรา 213 เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยถือว่าศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลแรก และศาลสุดท้าย ในขณะที่มาตรา 25 วรรคสามกำหนดให้ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) มีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการถูกละเมิด สิทธิและเสรีภาพด้วยเช่นกัน หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการในระบบคู่ขนาน ที่กำหนดให้ทั้งศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) และศาลที่มีเขตอำนาจ เฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) มีอำนาจในการพิจารณาคดีคู่ขนานไปเช่นนี้ ย่อมไม่อาจทำให้ระบบการร้องทุกข์ ทางรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 213 บรรลุความมุ่งหมายในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้⁴⁹ เนื่องด้วยศาลทั้งสองประเภทนี้ มีหลักการของเขตอำนาจศาลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป

⁴⁸ Department of Justice and Constitutional Development: Republic of South Africa, Assessment of the Impact of Decisions of the Constitutional Court and Supreme Court of appeal on the Transformation of Society: Final Report 2015 124-129 <<https://www.justice.gov.za/reportfiles/2017-CJPreport-Nov2015-Final.pdf>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2567.

⁴⁹ กุญชรนิตา กุญชร ณ อยุธยา, ‘ปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561) 78.

ในกรณีที่ข้อพิพาทไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ๆ ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม สำหรับศาลปกครองนั้น มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในเรื่องทางปกครอง แต่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะเจาะจง การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในกรณีใดนั้นจำต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ทั้งศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) และศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) มีอำนาจคู่ขนานกัน และให้ศาลทั้งสองประเภทต่างมีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพตามเขตอำนาจของตน จึงเป็นการวางระบบที่ขัดแย้งในตนเอง และไม่สามารถทำให้ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 213 บรรลุความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ รวมทั้งปัญหาในการกำหนดระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐกระทำการที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ประเทศไทยจะนำมาจากระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เป็นแบบต่อยอด แต่ยังคงมีส่วนที่แตกต่างโดยเฉพาะการโต้แย้งการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และการโต้แย้งการใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์แห่งการร้องทุกข์ในลักษณะเช่นนี้ได้ ในกรณีของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแบบต่อยอดของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่ในกรณีระบบของประเทศไทยกลับกลายเป็นข้อยกเว้นที่ไม่อาจเป็นวัตถุประสงค์แห่งการร้องทุกข์ในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ ซึ่งแม้แต่ในกรณีของระบบของสาธารณรัฐเกาหลีได้ยอมรับให้การงดเว้นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย สามารถเป็นวัตถุประสงค์ที่ฟ้องคดีร้องทุกข์

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ยังไม่มีรัฐใดที่จะกำหนดระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Complaints) ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับกระบวนการคำร้องทุกข์โดยทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ (Popular Constitutional Complaints/actio popularis) โดยให้ดำเนินการแบบควบคู่กันไป เนื่องจากรัฐอาจไม่สามารถสร้างให้กระบวนการทั้งสองให้มีอำนาจอย่างเท่าเทียมกันได้ เนื่องจากการกำหนดให้มีระบบการให้สิทธิให้ครอบคลุมทั้งสองกระบวนการย่อมหมายถึงภาระงานที่มากเกินไป (Overwork) ตามมาด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสมอันเป็นปัญหาอุปสรรคในเชิงเทคนิคแล้ว วัตถุประสงค์และเงื่อนไขของทั้งสองกระบวนการมีความแตกต่างกันมาก อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันภายใต้หลักการของการแบ่งแยกอำนาจที่ถูกลดทอนลงเป็นเหตุแห่งการตรวจสอบถ่วงดุลและการกระจายอำนาจในระบบรัฐธรรมนูญ⁵⁰ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นนามธรรมโดยกระบวนการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปและการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญของแต่ละบุคคลให้มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน เนื่องจากระบบดังกล่าวจะมีลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่เป็นการเปิดกว้างโดยทั่วไปและเป็นเงื่อนไขที่มีลักษณะของ

⁵⁰ Jeremy Waldron, 'Separation of Powers in Thought and Practice?' (2013) 2 Boston College Law Review 433 <<https://bclawreview.bc.edu/articles/702/files/63b27c95dba61.pdf>> สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2567.

ข้อจำกัดด้วยภายใต้กระบวนการทั้งสองที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งปัญหาของระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยยังคงต้องเผชิญปัญหาที่เป็นปัญหาร่วมกันของระบบการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำร้องเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอันดับหนึ่งของคำร้องทั้งหมดที่เข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญอันทำให้เกิดสภาวะคดีล้นศาล (Overburden) ที่แต่ละประเทศจะกำหนดระบบการกลั่นกรองและการพิจารณาคดี รวมถึงการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับการให้สิทธิดังกล่าว ซึ่งในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญประเทศไทยได้พยายามอาศัยเครื่องมือสำคัญเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญในระบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว คือ การตีความเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการวางหลักการพื้นฐานที่สำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา อาทิ ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องสิทธิของมารดาที่ตั้งครรภ์ หรือสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยในกรณีการเนรเทศ เป็นต้น แต่การตีความของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ก่อให้เกิดข้อถกเถียงถึงการให้เหตุผลในการตีความต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คำนึงผลของคำวินิจฉัยมากกว่าเหตุผลในการวินิจฉัย ในขณะที่การตรวจสอบการใช้อำนาจในทางมหาชนในกรณีขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ที่ข้อยกเว้นตามมาตรา 47 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดไว้จนแทบจะไม่มีกรณีการกระทำใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่กลับกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการกำหนดมาตรการชั่วคราว และการกำหนดค่าบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จากสภาวะดังกล่าวจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องอาศัยการตีความการใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้⁵¹ และสอดคล้องระบบการให้สิทธิประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในระบบคู่ขนานซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้

5. บทสรุป

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 25 และมาตรา 213 จะให้สิทธิประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญและการยกบทบัญญัติแห่งสิทธิเสรีภาพในการต่อสู้คดีในศาลอื่นโดยอาศัยระบบคู่ขนานก็ตาม ซึ่งโดยหลักการแล้วเสมือนจะเป็นการให้สิทธิประชาชนที่สามารถใช้สิทธิในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่อองค์กรศาลได้ อันเป็นระบบที่ทำให้การเข้าถึงศาลเป็นไปได้และสามารถบังคับโดยคำพิพากษาและคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับพบว่า มาตรา 47

⁵¹ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 87/2567 กรณีผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ว่า การดำเนินการของผู้ถูกร้องเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพและเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 และมาตรา 27 แม้ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ตามมาตรา 213 แต่คำสั่งดังกล่าวได้อ้างถึงการให้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 25 วรรคสาม สามารถกระทำได้, คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 92/2567 ได้วินิจฉัยยกคำร้องของผู้ร้อง แต่ได้อ้างถึงมาตรา 25 วรรคสาม ตามคำสั่งนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวนับเป็นครั้งแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญได้อ้างถึงการให้สิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ อันเป็นการยอมรับต่อระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบคู่ขนาน.

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติในลักษณะของการกำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิที่ไม่สอดคล้องกับระบบการให้สิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อันเป็นปัญหาร่วมกันของระบบการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญในทุกๆ ระบบที่จะต้องเผชิญปัญหาของปริมาณการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญที่สูงสุดในบรรดาคดีที่เข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ อันทำให้เกิดสภาวะคดีล้นศาล (Overburden) และอาจกระทบต่อการพิจารณาคดีประเภทอื่น ๆ ได้ หากไม่มีการกลั่นกรอง โดยการกำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขการฟ้องคดีให้สอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของระบบแต่ละระบบเอง ซึ่งรูปแบบของระบบทั้งห้า ศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละระบบได้พยายามอาศัยเครื่องมือสำคัญอันเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยแท้ คือ การตีความรัฐธรรมนูญเพื่อการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ และเพื่อการวางหลักการพื้นฐานที่สำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพต่อไป

6. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยแนวทางต่าง ๆ ดังนี้

6.1 การสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการของระบบการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

6.1.1 การดำเนินการโดยศาลรัฐธรรมนูญ การพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการดำเนินการ 2 แนวทาง คือ

6.1.1.1 การตีความของศาลรัฐธรรมนูญ

(1) ประการแรก การนำแนวคิดทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐานมาใช้ในการวินิจฉัยคดีโดยเขียนระบุไว้ในคำวินิจฉัยในลักษณะที่ทำให้คำวินิจฉัยสร้างความรู้ความเข้าใจ (Educate) ในทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่สังคมและนักศึกษากฎหมายเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นวัตถุแห่งการศึกษาที่สำคัญของนักกฎหมายมหาชน หากในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสามารถวางหลักการพื้นฐานที่ถูกต้องย่อมเป็นวัตถุแห่งการศึกษาชั้นดีแก่นักศึกษากฎหมายและจะเป็นการให้ความรู้ต่อไปยังสังคมโดยภาพรวมด้วย

(2) ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สาธารณะในด้านสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยการวินิจฉัยคดีโดยให้น้ำหนักกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือหลักความยุติธรรม (Idea of Law and Justice) มากกว่าการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะของอำนาจรัฐ (Security and Certainty Principle) เพื่อผลักดันให้ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ได้รับการยอมรับจากประชาชน และเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การตีความกฎหมายในปัจจุบันเปิดช่องให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองมากขึ้น คำนี้ถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากกว่าความมั่นคงของอำนาจรัฐ

6.1.1.2 การเผยแพร่ความรู้คำแนะนำเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่สั่งไม่รับคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 213 ซึ่งคำร้องจำนวนมากเป็นคำร้องที่ยื่นมาโดยขาดความเข้าใจในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ เช่น ยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยที่ยังไม่ได้ฟ้องร้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจก่อน หรือเขียนคำร้องที่ไม่เกี่ยวกับการร้องขอให้ศาลวินิจฉัยการกระทำของรัฐที่ล่วงละเมิดสิทธิของตนเองให้ชัดเจนแต่อย่างใด ซึ่งปัญหานี้อาจเกิดจากความไม่ชัดเจนของตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายและยังสามารถเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรดำเนินการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเภทคดีรัฐธรรมนูญดังกล่าวออกไป โดยการจำแนกเนื้อหาความรู้ความเข้าใจให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อาทิ กลุ่มประชาชน กลุ่มนักศึกษา กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น อันจะเป็นกลไกสำคัญในการใช้สิทธิในการฟ้องคดีประเภทนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณา เช่น การสามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าผู้ร้องต้องการจะโต้แย้งการกระทำใดของรัฐ การกระทำใดที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เงื่อนไขในการยื่นคำร้อง เป็นต้น โดยในการนี้ศาลรัฐธรรมนูญอาจสร้างร่วมมือกับองค์กรที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้ความรู้แก่ประชาชน อาทิ มหาวิทยาลัย สื่อมวลชน องค์กรวิชาชีพ กลุ่มองค์กรประชาสังคม องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยการจัดอบรมการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในคดีประเภทดังกล่าว ทั้งในส่วนความรู้พื้นฐานของระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญและการดำเนินการกระบวนการในคดีประเภทนี้ รวมไปถึงเนื้อหาที่เฉพาะเจาะจงที่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย อาทิ กรณีของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นทนายความจะให้ความรู้การเตรียมคดี การดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด การเขียนคำร้องทุกข์เพื่อยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ การดำเนินการกระบวนการพิจารณาในศาลไปตลอดจนเมื่อศาลได้มีคำวินิจฉัยและจะต้องดำเนินการติดตามการบังคับคดี เป็นต้น

6.1.2 การดำเนินการโดยศาลรัฐธรรมนูญและหน่วยงานภายนอก

6.1.2.1 การสร้างความร่วมมือระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับหน่วยงานภาครัฐ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุด โดยอาศัยหลักการมีผู้ดำเนินคดีในศาลรัฐธรรมนูญ (Obligation to be legally represented)⁵² เช่นเดียวกับกรณีของสาธารณรัฐแอฟริกใต้ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่นายทะเบียนศาลเห็นว่าคู่กรณีไม่มีผู้แทนผู้ฟ้องคดีในการดำเนินคดีในศาล นายทะเบียนจะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานหรือสถาบันที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีและอยู่ในสถานะที่จะช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีได้⁵³ เมื่อนำมาปรับใช้

⁵² Venice Commission, 'Study on Individual Access to Constitutional Justice' (เชิงอรรถ 17) สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2567.

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกใต้ได้บัญญัติสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีในมาตรา 35 (2) รองรับสิทธิของผู้ถูกจับกุมและถูกคุมขังในการปรึกษากับผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายที่พวกเขาเลือกและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา 1977 มาตรา 51 บัญญัติเพิ่มเติมว่า หากเกิดความยุติธรรมอย่างมีนัยสำคัญ ผู้ต้องหาจะได้รับตัวแทน

ในกรณีของประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญต้องแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีในศาล ซึ่งคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติและองค์กรอัยการสูงสุดต่างเป็นองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน⁵⁴ และองค์กรอัยการโดยสำนักงานอัยการสูงสุด⁵⁵ มีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชน ในการดำเนินการทางกฎหมายและให้ความรู้แก่ประชาชน ซึ่งความร่วมมือของศาลรัฐธรรมนูญกับ องค์กรทั้งสองจะเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญในเข้าถึงสิทธิ ในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ⁵⁶

6.1.2.2 การสร้างความร่วมมือระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่น เพื่อให้ระบบ การให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการกระทำอันละเมิดสิทธิเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรดำเนินการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ ในการดำเนินคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเช่นนี้ออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มนายความที่จะเป็น กลไกสำคัญในการดำเนินคดีประเภทนี้ทั้งในการเขียนคำร้องยื่นต่อทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ หากนายความสามารถเขียนคำร้องให้ชัดเจนก็จะเป็นการง่ายต่อทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน และต่อศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยคำร้อง เช่น เนื้อหาคำร้องจะสามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ร้อง ต้องการจะโต้แย้งการกระทำใดของรัฐ เป็นต้น โดยศาลรัฐธรรมนูญอาจร่วมกับสภานายความจัดอบรม การดำเนินคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญให้แก่นายความทั้งหลาย ทั้งในส่วนความรู้พื้นฐานของระบบ การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ และการดำเนินกระบวนการในคดีประเภทนี้ตั้งแต่การเตรียมคดี การดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดการเขียนคำร้องทุกข์เพื่อยื่นต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินหรือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลไปตลอดจนเมื่อศาลได้มี คำวินิจฉัยแล้วจะต้องดำเนินการติดตามการบังคับคดี อันเป็นการสร้างระบบการสนับสนุน ซึ่งเป็นเรื่อง ที่สำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญที่จะต้องมีผู้ช่วยเหลือในการดำเนินคดี ในศาลรัฐธรรมนูญ ดังเช่นในกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีที่ต้องมีนายความรับรองที่เป็นลักษณะระบบ การบังคับคดีต้องมีตัวแทนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลที่เป็นนายความ (Compulsory

ทางกฎหมายโดยค่าใช้จ่ายของรัฐ และรัฐธรรมนูญมาตรา 28 (1) (h) ให้สิทธิต่อเด็กทุกคนที่จะได้รับการจัดหาผู้ประกอบวิชาชีพทาง กฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้แก่เด็กและได้รับค่าจ้างหากเกิดความยุติธรรมอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ยังมีการให้ความช่วยเหลือ ทางกฎหมายโดยให้ตัวแทนทางกฎหมายได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐภายใต้สถานการณ์บางประการ ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ ความช่วยเหลือทางกฎหมายของแอฟริกาใต้.

⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 27 (1) บัญญัติ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ในการส่งเสริม สนับสนุน และร่วมมือกับบุคคล หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน ในการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้และพัฒนาความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งในการให้ความช่วยเหลือหรือ เยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน.

⁵⁵ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 23 (1) สำนักงานอัยการสูงสุด มีหน้าที่ ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน.

⁵⁶ Department of Justice and Constitutional Development (เชิงอรรถ 44) 167-168.

System) เว้นแต่ผู้ยื่นคำร้องทุกขไม่มีทนายความ ผู้นั้นสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้งทนายความให้ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งรับคำร้องทุกขไว้พิจารณาแต่ศาลจะพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรหรือไม่ โดยศาลอาจไม่แต่งตั้งทนายความให้ก็ได้หากปรากฏชัดแจ้งว่าคำร้องนั้นน่าจะเป็นคำร้องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ (Dismissible) หรือคดีไม่มีมูล (Groundless) หรือน่าจะเป็นการบิดเบือนสิทธิ เช่น อาจจะเป็นกรณีที่คู่ความน่าจะมีทุนทรัพย์เพียงพอ หรืออาจจะเป็นกรณียื่นคำร้องเพื่อต้องการได้รับประโยชน์จากการขยายระยะเวลาอันเป็นการประวิงเวลาในคดี เป็นต้น⁵⁷

6.2 การเปลี่ยนแนวทางการตีความมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

เนื่องจากมาตรา 47 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะของการกระทำที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีโดยใช้ถ้อยคำในทางปฏิเสธที่ยกเว้นการกระทำที่จะเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดี หากมีการตีความข้อยกเว้นตามมาตรา 47 ในลักษณะขยายความข้อยกเว้นดังกล่าวให้กว้างขึ้น จะยังทำให้วัตถุแห่งการฟ้องคดีน้อยลงไปอีก อันจะส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ ซึ่งย่อมจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้มากขึ้น ดังนั้นการตีความข้อยกเว้นตามมาตรา 47 ดังกล่าว เพื่อเปิดช่องให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 213 ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้มากขึ้น โดยแนวทางการตีความกฎหมายที่ควรจะเปลี่ยนแปลงและมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการประกอบด้วย 3 แนวทางสำคัญ ได้แก่

6.1.1 แนวทางที่หนึ่ง

กรณีการตีความตามมาตรา 47 (2) กรณีการฟ้องคดีที่มีการกระทำทางนิติบัญญัติเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีหรือการฟ้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและล่วงละเมิดต่อสิทธิของประชาชน กรณีของการฟ้องร้องว่าการกระทำทางนิติบัญญัติหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนต้องอาศัยการตีความให้อยู่ภายใต้มาตรา 25 บรรทัดสาม และมาตรา 213 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ หากเกิดการฟ้องคดีที่เกิดจากการกระทำทางนิติบัญญัติอันเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีหรือการฟ้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญและล่วงละเมิดต่อสิทธิของประชาชน และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายประเภทที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนโดยที่ไม่ต้องมีการบังคับตามกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญควรตีความว่า กรณีดังกล่าวนี้เป็นคนละกรณีกับมาตรา 47 (2) เนื่องจากฐานแห่งสิทธิที่มีความแตกต่างกัน ช่องทางการยื่นคำร้องตามมาตรา 212 หรือตามมาตรา 231 (1) เป็นระบบการให้สิทธิแก่องค์กรของรัฐ หากมีการตีความเช่นนี้จะเป็นการเปิดช่องทางการฟ้องร้องว่า การกระทำทางนิติบัญญัติล่วงละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนสามารถดำเนินการได้

⁵⁷ มาตรา 70 (3) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี.

6.1.2 แนวทางที่สอง กรณีการตีความ มาตรา 47 (3) แม้จะมีบทบัญญัติการหมดสิ้นหนทางเยียวยาทางกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยโดยการสร้างหลักการของข้อยกเว้นเอาไว้โดยคำพิพากษา⁵⁸ ดังนั้น ในกรณีของประเทศไทย หากเป็นกรณีที่ช่องทางเยียวยาตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนได้อย่างแน่นอน หรือกรณีที่เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงจนไม่สามารถรอให้มีการดำเนินการเยียวยาตามขั้นตอนปกติได้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจใช้เป็นแนวทางการตีความในการพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณาได้ แต่ศาลจะต้องให้เหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอว่าเป็นกรณีพิเศษที่ไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการปกติได้จริง

6.1.3 แนวทางที่สาม กรณีการตีความตามมาตรา 47 (4) การกระทำบางเรื่องที่จะผ่านการพิจารณาโดยศาลอื่นมาแล้ว แต่หากศาลอื่นยังไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นว่า การกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและล่วงละเมิดต่อสิทธิของประชาชนหรือไม่แล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวข้างต้นจึงไม่ควรตีความโดยถือว่า เป็นการกระทำที่ศาลได้พิจารณาแล้ว แต่แนวทางการตีความกรณีนี้ควรมีเงื่อนไขจำกัด 2 ประการ ได้แก่ การที่ศาลอื่นไม่ได้พิจารณาว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ไม่ได้เป็นความผิดของคู่ความ หรือเป็นกรณีที่คู่ความไม่สามารถยกข้อต่อสู้ได้ด้วยเหตุผลอันสมควร และประเด็นแห่งคดีนั้นต้องเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้วินิจฉัยตีความเงื่อนไขทั้งสองเอง เพื่อป้องกันการประวิงคดีหรือบิดเบือนกระบวนการพิจารณาของศาลตามปกติ

6.3 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

6.3.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ไว้โดยเฉพาะเจาะจง โดยการปรับปรุงมาตรา 46 โดยกำหนดว่า “ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองไว้ จากกระทำหรือการงดเว้นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจมหาชนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการงดเว้นการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภายกเว้นการฟ้องคดีตามบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญ (2) กรณีที่ศาลอื่นไม่ส่งข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 212 และ (3) การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงขององค์กรอิสระ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่

⁵⁸ ในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความเงื่อนไขการหมดสิ้นหนทางเยียวยาที่เป็นข้อยกเว้น หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมายที่กำหนดได้หรือกรณีที่เกิดผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง และไม่สามารถรอให้มีการดำเนินการเยียวยาตามขั้นตอนปกติได้ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ แม้ยังไม่ได้ดำเนินการตามช่องทางดังกล่าวเลย ดู มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชิงอรธ 26) 430.

รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นที่สุด หรือที่ศาลอื่นไม่รับคดีไว้พิจารณาด้วยเหตุที่ศาลอื่นไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณา อันเป็นการบัญญัติในเชิงสร้างสรรค์ที่กำหนดการกระทำที่สามารถยื่นร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้”

6.3.2 การกำหนดกระบวนการพิจารณาและวิธีพิจารณารับคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ โดยการเพิ่มมาตรา 49/1 กำหนดว่า “ในการพิจารณารับคำร้องตามมาตรา 46 ให้ศาลหรือคณะตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 49 มีอำนาจไต่สวนคำร้องและเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องส่งพยานหลักฐานมาตรวจสอบ หรือเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้และไม่ให้นำหลักเกณฑ์ขั้นตอนและระยะเวลาตามมาตรา 49 มาใช้กับการพิจารณารับคำร้องตามมาตรานี้” วรยศสอง กำหนดว่า “คณะตุลาการอาจมีคำสั่งไม่รับคำร้องได้โดยมติเอกฉันท์ ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) การยื่นคำร้องไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่อาจแก้ไขได้ หรือองค์คณะตุลาการได้สั่งให้แก้ไขแล้ว แต่ผู้ร้องไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่ง (2) คำร้องที่ยื่นเกินระยะเวลาที่กำหนด (3) คำร้องที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย” วรยศสาม กำหนดว่า “หากคณะตุลาการไม่สามารถมีมติเอกฉันท์ตามวรรคก่อนให้เสนอให้ศาลพิจารณา” เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาคดีที่ไต่สวนระยะเวลาแก่ศาลในการพิจารณามีให้สั้นจนเกินไป และให้อำนาจวินิจฉัยคำร้องแก่องค์คณะตุลาการที่พิจารณารับคำร้อง