



## รายงานการศึกษา

แนวทางในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
กรณีการรับเรื่องร้องเรียนการกระทำขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

นางสาวชาลินี ถนัดงาน

นิติกรอาวุโสระดับสูง

เสนอ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายงานฉบับนี้จัดทำเพื่อเสนอเป็นผลงานทางวิชาการเพื่อขอกำหนดตำแหน่ง นิติกรผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## รายงานการศึกษา

แนวทางในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
กรณีการรับเรื่องร้องเรียนการกระทำขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

นางสาวชาลิณี ถนัสดงาน  
นิติกรอาวุโสระดับสูง

เสนอ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายงานฉบับนี้จัดทำเพื่อเสนอเป็นผลงานทางวิชาการเพื่อขอกำหนดตำแหน่ง นิติกรผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาจากผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการ และผู้บริหารทุกท่านของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนคณะกรรมการประเมินผลงานผู้เสนอข้อกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ นายวาทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการ ดร.ปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และนายธาวิน อินทร์จำนงค์ อธิบดีรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้ข้อคิดเห็น ตลอดจนคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนผลงานฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ผู้เขียนกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบพระคุณขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ที่นอกจากกรุณารับเป็นกรรมการประเมินผลงานฯ แล้ว ยังให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้ฝึกฝนการทำงานวิจัยจนทำให้พัฒนาแนวคิดและไตร่ตรองปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรอบคอบ

ผู้เขียนขอขอบคุณ นายอดิเทพ อวยยะพัฒน์ ผู้เชี่ยวชาญคดี สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการค้นคว้าหาข้อมูลเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายอดิศร ร่มสนธิ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี ตลอดจนน้อง ๆ นิติกร สำนักกฎหมายและคดี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ได้ร่วมกันศึกษาและแลกเปลี่ยนความรู้สำหรับการเป็นช่องทางบังคับในการส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ตาม มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังไม่เคยมีผู้ทำการศึกษาอย่างเป็นระบบหรือเคยมีผู้ทำวิทยานิพนธ์หรือการศึกษาอิสระมาก่อน

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ นางสาวอัญรัตน์ เสียมไหม นายพิริยะ ศิริโพธิ์พันธุ์กุล ที่สนับสนุนผู้เขียนจนสามารถจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้ให้เป็นผลงานทางวิชาการตามมาตรฐาน และเพื่อนร่วมงานสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ปรารถนาดีและช่วยเหลือผู้เขียนในทุก ๆ ด้านอย่างเต็มใจ

สุดท้ายขอขอบคุณครอบครัววงษ์ดงงานที่ล้อมเกล้าผู้เขียนให้เป็นคนมีความวิริยะ อุตสาหะ และยึดถือความถูกต้อง รวมถึงนายนิพนธ์ วงศ์รัตน์ ผู้ซึ่งเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา

คุณค่าทั้งหลายที่ได้รับจากรายงานการศึกษาฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นกตัญญูแก่เวทีแก่บิดามารดา และบูรพาจารย์ที่เคยอบรมสั่งสอน รวมทั้งผู้มีพระคุณทุกท่าน

ชาลินี ถนัดงาน

กันยายน 2562

## บทคัดย่อ

**หัวข้อการศึกษา** แนวทางในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีการรับเรื่องร้องเรียนการกระทำ  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

**ผู้ศึกษา** นางสาวชาลิณี ถนัดงาน

รายงานการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการของสำนักงาน  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

โดยที่การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีการรับเรื่องร้องเรียนการกระทำขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มี ๒ ลักษณะ คือ การดำเนินการตามมาตรา ๒๓ (๒)  
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินมี  
หน้าที่และอำนาจมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบัน กับการดำเนินการ  
ตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ  
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นเรื่องที่มาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐  
ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมี  
คำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่บุคคลนั้นจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน  
ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ  
ศาลรัฐธรรมนูญ การดำเนินการในลักษณะนี้ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทหน้าที่ในการกลั่นกรองคำร้องของ  
บุคคลก่อนฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ อันถือเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องดำเนินการตาม  
กฎหมายอื่นเป็นครั้งแรก

จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และ  
มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ แตกต่าง  
จากการดำเนินการตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐  
ทั้งวัตถุประสงค์ในการพิจารณา ขอบเขตของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน เงื่อนไขในการรับคำร้องไว้พิจารณา ตลอดจนระยะเวลา  
ในการดำเนินการ ดังนั้น เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินข้างต้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควร  
กำหนดแนวทางหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ในการรับคำร้องของบุคคลกรณีถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพให้  
ชัดเจนเพื่อประโยชน์ต่อผู้ร้องเรียนและประชาชนที่ประสงค์จะยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนฟ้องคดีต่อศาล  
รัฐธรรมนูญ อาทิ กำหนดวันที่รับคำร้องจากผู้ร้องสำหรับการนับระยะเวลาในการดำเนินการ เสนอให้  
การพิจารณาคำร้องของบุคคลกรณีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเป็นการปรึกษาหารือร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
เป็นต้น รวมถึงดำเนินการร่วมกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อจัดระบบหรือเชื่อมฐานข้อมูลสำหรับตรวจสอบคำร้อง  
ก่อนศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณา หรือจัดให้มีการหารือเพื่อกำหนดให้มีการขยายระยะเวลาในการดำเนินการของ  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน หากไม่สามารถยื่นคำร้องภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง เป็นต้น

## Abstract

**Title:** “Guidelines for the operation of the Thai Ombudsman to receive complaints regarding acts, being contrary to or inconsistent with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)”

**By:** Miss Chalinee Thanadngan

This study aims to propose the guidelines for the Office of the Ombudsman of Thailand to proceed in compliance with the provision of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018) - Section 46, 47 and 48

The execution of the Thai Ombudsman to handle complaints regarding actions with the question of constitutionality, under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), can take place in two ways. First, the proceedings under Section 23 (2) of the Organic Act on the Ombudsman, B.E. 2560 (2017), which has been the key role of the Thai Ombudsman since they were under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997). Second, the proceedings under Section 48, Section 48 and Section 47 of the Organic Act on the Procedure of the Constitutional Court, B.E. 2561 (2018), which is subject to Section 213 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), stipulating that a person, whose rights or liberties guaranteed by the Constitution are violated, has the right to submit a petition to the Constitutional Court for a decision on whether such act is contrary to or inconsistent with the Constitution, according to the rules, procedures, and conditions, prescribed by the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court. Under this provision of the constitution, the Thai Ombudsman have duty to scrutinize the petition, prior to bringing the case to the Constitutional Court. This is the first time for the Thai Ombudsman to perform their duty under other laws.

The study revealed that the rules, procedures, and conditions, prescribed in Section 46, 47 and 48 of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018) were different from the proceedings under Section 23 (2) of the Organic Act on the Ombudsman, B.E. 2560 (2017), in terms of objects in consideration, the scope of jurisdiction over the complained agencies, conditions for accepting petition, and the duration of the operation. Therefore, in order to accommodate to the abovementioned duties of the Thai Ombudsman, the Office of the Ombudsman should draw up practical guideline or clear procedures for the officer to accept the petition of persons, who wish to file the petition to the Ombudsman before bringing cases to the Constitutional Court. The guideline should include the date of receiving the petition for the purpose of counting the duration of the operation. The Thai Ombudsman should hold a joint consultation to determine a petition of person, whose rights and freedoms was violated. The close cooperation between the Thai Ombudsman and the Constitutional court should be encouraged to set up the mutual data base for checking the petition before acceptance of the Constitutional Court, and to hold the joint meeting to consider the extension of the operation period of the Ombudsman, in case that they fail to submit the petition within 60 days from the date of receiving the petition from the petitioner, etc.

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา	๓
๑.๓ วิธีดำเนินการ	๓
๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา	๔
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๔
บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	๕
๒.๑ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำทางปกครอง	๕
๒.๑.๑ หลักลำดับชั้นของกฎหมาย	๕
๒.๑.๒ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ	๗
๒.๑.๓ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	๙
๒.๒ ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย	๑๑
๒.๒.๑ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบก่อนใช้บังคับเป็นกฎหมายกับการตรวจสอบหลังใช้บังคับเป็นกฎหมาย	๑๑
๒.๒.๒ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบแบบนามธรรมกับการตรวจสอบแบบรูปธรรม	๑๒
๒.๒.๓ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบแบบกระจายกับการตรวจสอบแบบรวมศูนย์	๑๒
๒.๒.๔ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบเนื้อหากับการตรวจสอบกระบวนการ	๑๓
บทที่ ๓ บทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	๑๕
๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	๑๖
๓.๑.๑ การตรวจสอบเบื้องต้นว่ากรณีตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือไม่	๑๖
๓.๑.๒ การพิจารณาว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่	๑๙
๓.๑.๓ การพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาลใด	๑๙

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๓.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๒๒
๓.๒.๑ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ	๒๒
๓.๒.๒ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง	๒๓
๓.๒.๓ การพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือไม่	๒๕
๓.๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗	๒๖
๓.๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๒๗
๓.๔.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐	๒๙
๓.๔.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑	๓๐
 บทที่ ๔ บทวิเคราะห์	 ๓๗
๔.๑ การดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณี การรับเรื่องร้องเรียนการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	๓๗
๔.๒ ข้อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย	๓๙
๔.๒.๑ วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ	๓๙
๔.๒.๒ เหตุแห่งการฟ้องคดี	๔๒
๔.๒.๓ ระยะเวลาในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน	๔๓
๔.๒.๔ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด	๔๔
๔.๓ ข้อพิจารณาในการดำเนินการกรณีรับคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินสิทธิและเสรีภาพ	๔๖
๔.๓.๑ การรับเรื่องร้องเรียน	๔๖
๔.๓.๒ การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการรับเรื่องร้องเรียน	๔๘
๔.๓.๓ การเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา	๔๘
๔.๓.๔ การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา	๕๒
๔.๔ ผลการดำเนินการตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๕๓

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๕๙
๕.๑ บทสรุป	๕๙
๕.๑.๑ ข้อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย	๖๐
๕.๑.๒ ข้อพิจารณาในการดำเนินการ	๖๒
๕.๑.๓ ผลการดำเนินการตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๖๓
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๖๓
๕.๒.๑ การดำเนินการในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	๖๓
๕.๒.๒ การดำเนินการร่วมกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	๖๕
เอกสารและสิ่งอ้างอิง	๖๘
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๙๖ – มาตรา ๑๙๘)	ก-๑
ภาคผนวก ข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒	ข-๑
ภาคผนวก ค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๔๒ – มาตรา ๒๔๕)	ค-๑
ภาคผนวก ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒	ง-๑
ภาคผนวก จ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (มาตรา ๔๕)	จ-๑
ภาคผนวก ฉ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๒๘ – มาตรา ๒๓๑)	ฉ-๑
ภาคผนวก ช พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐	ช-๑
ภาคผนวก ซ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑	ซ-๑
ภาคผนวก ฌ แนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน	ฌ-๑



## สารบัญภาพ

ภาพที่

หน้า

๑ การจัดลำดับชั้นของกฎหมาย

๗

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา

บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กร “ผู้เริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” นั้น มีมาตั้งแต่เมื่อบัญญัติให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๑๙๘ บัญญัติให้ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

แม้ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะเปลี่ยนชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” รวมทั้งปรับเปลี่ยนบทบาทและเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินบางประการ ได้แก่ การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น แต่บทบาทหน้าที่ในการเป็นองค์กรเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังคงบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และ (๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ ก็บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เฉพาะเมื่อกรณีเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับการเป็นองค์กรเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้เช่นกันในมาตรา ๒๓๑ ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และ (๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พบว่า แม้เนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะบัญญัติไว้ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การพิจารณาสอบสวนและเสนอความเห็นกรณีเห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กลับมีหลักการในการพิจารณาที่แตกต่างกัน ดังเช่น กรณี ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเคยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้จำกัดเฉพาะกรณี “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยความในมาตรา ๒๓๑ บัญญัติให้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่า บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบัน หรือไม่ อย่างไร อีกทั้งมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน บัญญัติให้ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ กำหนดให้ผู้ที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓ ดังกล่าว จะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ดังนั้น หากปรากฏว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งการกระทำดังกล่าว อาจมีลักษณะเป็นได้ทั้งเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรืออาจเป็นเรื่องที่กฎหมายอื่นกำหนดให้ต้องยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะวางแนวทางในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างไร และการดำเนินการเรื่องดังกล่าว นั้นเหมือนหรือแตกต่างจากการพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ อย่างไร รวมทั้งมีประเด็นปัญหาใดบ้างที่จะอาจต้องศึกษาและวางแนวทางร่วมกับศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

(๑) เพื่อศึกษาการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรผู้เริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๒) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

## ๑.๓ วิธีดำเนินการ

ศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ รายงานประจำปี รายงานการประชุม และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์และอินเทอร์เน็ต

#### ๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา

แม้การร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชุดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาจมีลักษณะเป็นได้ทั้งเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรืออาจเป็นเรื่องที่กฎหมายอื่นกำหนดให้ต้องยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน ตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่ในที่นี้ จะศึกษาเฉพาะแนวทางการรับเรื่องร้องเรียนการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง

#### ๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรผู้เริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๒) แนวทางในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

## บทที่ ๒

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้บังเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ และการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เป็นพันธกิจตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาด ผูกพันต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี องค์การศาลและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตาม กระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไว้หลายมาตรา แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญ

#### ๒.๑ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำทางปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๕๑) อธิบายหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการกระทำทางปกครองว่า มีพื้นฐานมาจากหลักการที่สำคัญ ๓ ประการ คือ หลักลำดับชั้นของกฎหมาย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

##### ๒.๑.๑ หลักลำดับชั้นของกฎหมาย

ลำดับชั้นของกฎหมาย หมายถึง ลำดับความสูงต่ำของกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น พิจารณาได้จากองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมายต่างกัน กล่าวคือ ถ้าระบบการเมืองการปกครองถือว่าองค์กรใดสูงสุด กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นก็สูงที่สุดตามไปด้วย องค์กรใดสำคัญรองลงมา กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นก็จะมีลำดับชั้นรองลงมา

สำหรับองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายอาจเป็นได้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติมอบให้องค์กรอื่น อาจออกกฎหมายได้เช่นเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายในรูปของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เป็นต้น ซึ่งลำดับชั้นของกฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น ๓ ชั้น (โกเมศ ขวัญเมือง, ๒๕๒๙) ดังนี้

### ๒.๑.๑.๑ รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุด เนื่องจากออกโดยองค์กรนิติบัญญัติสูงสุดของประเทศ คือ รัฐสภา หรือในบางกรณีองค์กรอื่นอาจเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ ความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไปในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ หมายถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่วาดด้วยการจัดระบบระเบียบองค์กรและกลไกการใช้อำนาจอธิปไตย กำหนดรูปของรัฐ และระบอบการปกครองของประเทศ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงถือเป็นกฎหมายแม่บท และมีสถานะทางกฎหมายอยู่ในลำดับสูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวง (วิชฌู เกรียงงาม, ๒๕๔๙) ซึ่งกฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ หรือหากกฎหมายอื่นใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมมีผลให้กฎหมายนั้นตกเป็นโมฆะ หรือใช้บังคับไม่ได้ ดังปรากฏจากการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

### ๒.๑.๑.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ กฎมณเฑียรบาล

กฎหมายเหล่านี้ในประเทศไทยถือว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ ๒ มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เนื่องจากออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ออกกฎหมายในลำดับนี้ส่วนใหญ่ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน จึงมีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้น (เว้นแต่กรณีพระราชกำหนด) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ กฎมณเฑียรบาล เรียกโดยรวมว่า กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากถูกจัดอยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน

### ๒.๑.๑.๓ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรศาล กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎที่ออกโดยองค์การมหาชน กฎที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ กฎที่ออกโดยองค์กรวิชาชีพ

พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรศาล กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎที่ออกโดยองค์การมหาชน กฎที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ กฎที่ออกโดยองค์กรวิชาชีพ เป็นกฎหมายลำดับชั้นที่ ๓ หรือกฎหมายลำดับรอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายลำดับรองเองก็ยังสามารถแบ่งความสำคัญและมีฐานะสูงต่ำด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับองค์กรที่เป็นผู้ออกกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาล ย่อมมีความสำคัญและมีฐานะสูงกว่ากฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา และชิตาพระ พิศลบุตร, ๒๕๔๒)



ภาพที่ 1 การจัดลำดับชั้นของกฎหมาย

การจัดลำดับชั้นของกฎหมายข้างต้น ส่งผลให้กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงกว่าไม่ได้ ไม่ว่าจะกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าจะตราออกมาใช้ก่อนหรือหลัง (โกเมศ ขวัญเมือง, ๒๕๒๙) และกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะออกได้ก็โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าเสมอ ส่วนกรณีที่กฎหมายอยู่ในลำดับชั้นเดียวกันมีข้อความขัดหรือแย้งกัน ย่อมเป็นไปตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย

### ๒.๑.๒ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

สมภพ โหดระกิตต์ (๒๕๑๒) อธิบายว่า หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายถึง หลักการที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ดังนั้น การที่รัฐใดจะถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้นั้น ต้องเป็นรัฐที่มีรัฐธรรมนูญเสียก่อน และรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นได้ถูกกำหนดให้เป็นสิ่งที่อยู่ในลำดับสูงสุดของระบบกฎหมาย

บรรเจิด สิงคะเนติ (๒๕๔๔) ได้ให้ความหมายของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ว่า เป็นหลักการที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในฐานะที่มาก่อน ซึ่งทำให้กฎหมายอื่นโดยย่อไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผลคือกฎหมายนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ ไม่อาจบังคับได้

สุภาพร เกษมสุนทร (๒๕๕๖) กล่าวไว้ว่า ตามทฤษฎีบริสุทธิแห่งกฎหมาย ถือว่ากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั้งหลายเกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เหนือกว่าได้ให้อำนาจไว้เป็นลำดับ เมื่อกฎหมายซึ่ง



เป็นบทบัญญัติชั้นรองซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่กฎหมายจะใช้บังคับได้นั้น กฎหมายนั้นจะต้องมี “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ด้วย คือ เนื้อหาแห่งกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น รวมทั้ง กระบวนการตรากฎหมายก็ต้องเป็นกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้ด้วย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ การคุ้มครองรัฐธรรมนูญมิให้กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้นั่นเอง

เพื่อคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีกลไกอํารงไว้ซึ่งคุณค่าความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่ ๔ ประการ (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ๒๕๕๖) ดังนี้

### ๒.๑.๒.๑ การทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยาก

การทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยาก ได้แก่ การกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา โดยการพิจารณาแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะต้องมีกระบวนการที่พิเศษ และยากกว่ากฎหมายธรรมดา ทั้งนี้ เนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระเปาะการใช้ อำนาจอธิปไตยและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น หากปล่อยให้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้โดยง่าย ย่อมทำให้องค์กรผู้ได้รับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญสามารถเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่ตนเอง ภายใต้อำนาจโดยง่ายตามความประสงค์หรืออำเภอใจ (สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๓๕)

### ๒.๑.๒.๒ การให้สิทธิในการต่อต้าน

การให้สิทธิในการต่อต้านการล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือการกระทำใดที่เป็นปฏิปักษ์ ต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการคุ้มครองหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดความผิดร้ายแรงสำหรับการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญโดยกำลังบังคับหรือด้วยการกระทำใด ๆ ก็ตาม เพื่อให้ผู้ที่คิดจะกระทำละเมิดหรือคิดล้มล้างรัฐธรรมนูญเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะทำ (จักรี นະวาระ, ๒๕๕๒)

### ๒.๑.๒.๓ หลักการแบ่งแยกอำนาจ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่จัดสรรการใช้อำนาจอธิปไตย การยอมให้องค์กรใด องค์กรหนึ่งมีอำนาจโดยไม่อาจถูกควบคุมหรือตรวจสอบได้ ย่อมทำให้องค์กรนั้นมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งจะนำไปสู่ การทำลายดุลอำนาจและอุดมการณ์ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหรือรับรองไว้ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึง เป็นวิธีที่ทำให้เกิดความมั่นคงต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, ๒๕๔๔) ซึ่งวิธีการแบ่งแยกอำนาจโดยทั่วไป คือ การแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ หรืออีก นัยหนึ่งคือ การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และกำหนดกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน

### ๒.๑.๒.๔ หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงทำให้ต้องมืองค์กรซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับกรณีของประเทศไทยเองก็ได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับองค์กรตรวจสอบเรื่อยมา จนในที่สุดกลายมาเป็นองค์กรตรวจสอบโดยตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ ทั้งนี้ เนื่องจากรูปแบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการเป็นรูปแบบที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด ในฐานะที่จะสามารถสร้างหลักประกันความมั่นคงของรัฐธรรมนูญได้เมื่อเกิดกรณีประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขึ้นมา

กล่าวโดยสรุป ผลของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญทำให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกระทำการอันขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ และถ้าหากมีการขัดหรือแย้งเกิดขึ้น การกระทำเช่นนั้นก็ต้องเป็นอันเสียเปล่าหรือไม่มีผลใช้บังคับ และเพื่อดำรงรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญไว้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงหลักการแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องด้วย

### ๒.๑.๓ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (๒๕๔๖) อธิบาย “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น ดังนั้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการที่มีลักษณะดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, ๒๕๔๔) โดยนัยนี้กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (source) และ “ข้อจำกัด” (limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียง “การบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมาย” เท่านั้น (Michel Stassinopoulos, ๑๙๗๓ อ้างใน วรพจน์ วิศวตพิชญ์, ๒๕๔๐) และหากองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนย่อมสามารถนำคดีไปสู่ผู้วินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายได้ อันเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองนั่นเอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ หลักการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๔๔) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

### ๒.๑.๓.๑ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน ๒ ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ และกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และทั้งนี้ ย่อมหมายรวมถึงการที่องค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเป็นนามธรรมและมีผลใช้บังคับทั่วไป (กฎหมายลำดับรองหรือที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรียกว่า “กฎ”) ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ รวมตลอดถึงกฎหมายประเพณีทางปกครองและหลักกฎหมายทั่วไปด้วย

### ๒.๑.๓.๒ หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นส่วนของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อที่ประชาชนจะได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใดๆ ว่ากฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร อย่างไรก็ตาม การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลทั่วไปดังกล่าวจะกำหนดโดยองค์กรฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียดซึ่งอยู่ในกรอบที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมาย หรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อจะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้รู้ล่วงหน้า

หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เป็นหลักการสำคัญในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง เพราะการใช้กฎหมายปกครองในลักษณะที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น จะอ้างหลักกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้เป็นฐานแห่งอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อกระทำการไม่ได้ และส่งผลให้การตีความกฎหมายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือจะตีความขยายอำนาจนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้

กล่าวโดยสรุป องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ กลับเรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่รัฐนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ฝ่ายปกครองจะอ้าง

จารีตประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองไม่ได้ หากจารีตประเพณีนั้นมีอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องนำหลักการนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

## ๒.๒ ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

อานนท์ มาเม้า (๒๕๕๘) กล่าวไว้ว่า “ตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อาจแบ่งออกเป็นระบบการตรวจสอบออกเป็นคู่ ๆ ได้ ๕ คู่ ได้แก่ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบก่อนใช้บังคับเป็นกฎหมายกับการตรวจสอบหลังใช้บังคับเป็นกฎหมาย การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบแบบนามธรรมกับการตรวจสอบแบบรูปธรรม การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบแบบกระจายกับการตรวจสอบแบบรวมศูนย์ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบแบบบังคับตรวจกับการตรวจสอบแบบไม่บังคับตรวจ และการแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบเนื้อหากับการตรวจสอบกระบวนการ” ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบก่อนใช้บังคับเป็นกฎหมายกับการตรวจสอบหลังใช้บังคับเป็นกฎหมาย การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบแบบนามธรรมกับการตรวจสอบแบบรูปธรรม และการแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบเนื้อหากับการตรวจสอบกระบวนการ เนื่องจากเป็นการตรวจสอบซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

### ๒.๒.๑ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบก่อนใช้บังคับเป็นกฎหมายกับการตรวจสอบหลังใช้บังคับเป็นกฎหมาย

การตรวจสอบก่อนใช้บังคับเป็นกฎหมาย หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนที่กฎหมายจะนำออกใช้บังคับ (before the law has entered in to force) การตรวจสอบกรณีนี้จึงจำกัดเฉพาะการตรวจสอบแบบนามธรรมเท่านั้น โดยหากผลการพิจารณาปรากฏว่ากฎหมายที่ตราขึ้นนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมมีผลทำให้ไม่อาจประกาศใช้บังคับกับประชาชนได้หรือเท่ากับไม่เคยมีกฎหมายฉบับนี้ขึ้นใช้บังคับเลย

ส่วนการตรวจสอบหลังใช้บังคับเป็นกฎหมาย หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายได้นำออกใช้บังคับแล้ว (in force) (Aalt Willem Heringa, Philipp Kiiver, ๒๐๑๒ อ้างใน อานนท์ มาเม้า, ๒๕๕๘) จึงสามารถกระทำได้ในขอบเขตที่กว้างกว่า กล่าวคือ อาจจะมีได้ทั้งการตรวจสอบแบบนามธรรมและการตรวจสอบแบบรูปธรรม อีกทั้งผลของคำวินิจฉัยในกรณีนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อที่กว้างกว่าการตรวจสอบก่อนใช้บังคับเป็นกฎหมาย เนื่องจากการยกเลิกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับสิทธิและประชาชนไปแล้ว

### ๒.๒.๒ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบแบบนามธรรมกับการตรวจสอบแบบรูปธรรม

การตรวจสอบแบบนามธรรม หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเป็นการตรวจสอบที่ไม่ได้มีข้อเท็จจริงอันเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นเป็นข้อโต้แย้งหรือเป็นประเด็นปัญหาที่นำมาสู่การตรวจสอบ โดยปกติการตรวจสอบในกรณีนี้จะมีผู้เสนอเรื่องเป็นองค์กรของรัฐ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, ๒๕๓๕) หรือองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจในการเสนอคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ (ปิยบุตร แสงกนกกุล, ๒๕๕๙) เช่น การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้น

ส่วนการตรวจสอบแบบรูปธรรม หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเป็นการตรวจสอบที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นเป็นข้อโต้แย้งหรือเป็นประเด็นปัญหาที่นำมาสู่การตรวจสอบ ซึ่งกรณีนี้จำเป็นจะต้องรอให้มีคดีพิพาทในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาสู่ศาลเสียก่อน คู่ความผู้เสียหายจากการนำกฎหมายฉบับนั้นมาปรับใช้กับคดีจึงจะมีสิทธิร้องขอต่อศาลซึ่งกำลังพิจารณาคดีนั้นอยู่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและส่งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้น

### ๒.๒.๓ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบแบบกระจายกับการตรวจสอบแบบรวมศูนย์

การตรวจสอบแบบกระจาย หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ศาลทุกศาลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ ดังนั้น ในกรณีการตรวจสอบแบบนี้ ศาลระดับล่างซึ่งไม่ใช่ศาลสูงหรือศาลฎีกา ย่อมมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ด้วย (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, ๒๕๓๕)

ส่วนการตรวจสอบแบบรวมศูนย์ หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรกึ่งตุลาการขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการตรวจสอบแบบนี้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไม่ว่าจะเกิดขึ้นในคดี หรือองค์กรใดเห็นปัญหานั้น ก็ต้องนำเสนอปัญหาดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรกึ่งตุลาการ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

#### ๒.๒.๔ การแบ่งระบบเป็นการตรวจสอบเนื้อหากับการตรวจสอบกระบวนการ

การตรวจสอบเนื้อหา หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็น การตรวจสอบต่อเนื้อหาหรือข้อความในกฎหมาย ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในช่วงที่ยังไม่ประกาศใช้บังคับกฎหมาย หรือในช่วงที่ประกาศใช้บังคับกฎหมายแล้วก็ได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นการตรวจสอบเนื้อหาของ กฎหมายที่ใช้บังคับแล้วเท่านั้น

ส่วนการตรวจสอบกระบวนการ หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมายที่เป็น การตรวจสอบต่อกระบวนการตรากฎหมายหรือต่อวิธีการขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติ การตรวจสอบกระบวนการตราในกรณีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การดำเนินกระบวนการขั้นตอน เกี่ยวกับการตรากฎหมายเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์, ๒๕๖๐)

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า โดยทั่วไปเมื่อกฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว จะไม่อนุญาตให้มีการ ตรวจสอบกระบวนการในการตรากฎหมายภายหลังจากที่มีการประกาศใช้บังคับแล้ว เนื่องจากเพื่อความ มั่นคงแน่นอนของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ทั้งนี้ เพราะการตรวจสอบกระบวนการตรากฎหมายเป็น กระบวนการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องในความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องใน การตรากฎหมายโดยตรงและเป็นเรื่องที่อยู่ในวงงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยแท้ เพราะฉะนั้น จึงควรตรวจสอบ ในเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จเสียก่อนที่กฎหมายจะผ่านผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องหรือผ่านวงงานนิติบัญญัติออกมา มีผลใช้บังคับในระบบกฎหมาย หากไม่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการ ตรากฎหมายในระหว่างการตรา ย่อมเท่ากับว่าผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องไม่ยกประเด็นว่ากระบวนการ ตรากฎหมายมีปัญหาเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบ ดังนั้น เมื่อกฎหมายผ่านออกมาแล้วจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ ไม่ตั้งใจหรือยกว่ามีปัญหาในชั้นการทำงานของตน กฎหมายนั้นก็ควรผ่านออกมาใช้ได้โดยบริบูรณ์ โดยไม่ควร ให้มีการหยิบยกว่ามีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายนั้นขึ้นมาตรวจสอบอีก และระบบ กฎหมายไทยที่ผ่านมาก็จะไม่ยอมให้มีผู้สามารถโต้แย้งหรือตรวจสอบปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกระบวนการตรากฎหมายอีกหลังจากที่ประกาศกฎหมายใช้บังคับ เว้นแต่ในกรณีที่ถือว่าเป็นข้อยกเว้นคือ กรณีที่รัฐธรรมนูญยอมให้มีการตรวจสอบกระบวนการตราในภายหลัง เช่น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ (อานนท์ มาแก้ว, ๒๕๕๘)

ปัจจุบันการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เริ่มต้นกระบวนการให้มีการ วิจัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น แบ่งเป็น การตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำ โดยการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นการตรวจสอบแบบรูปธรรม ภายหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้ บังคับแล้ว โดยจะตรวจสอบเนื้อหาหรือข้อความในกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เป็นหลัก

ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำนั้น เดิมรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นกรณีการกระทำมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่อศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาย่อมไปตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองข้างต้น อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นผู้เริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็ย่อมต้องพิจารณาตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

## บทที่ ๓

### บทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะ องค์กรเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน วางกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วยการกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นนอกเหนือจากการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง โดย “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็นองค์กรหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และยังให้อำนาจตรวจสอบความเหมาะสมและเป็นธรรมของการกระทำทางปกครองด้วย ดังปรากฏจากบทบัญญัติมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และกรณีการปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม รวมทั้งมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในลักษณะเดียวกันนี้ไว้ด้วยเช่นกัน

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกประการหนึ่ง คือ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๒๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป



### ๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตาม มาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ในขณะนั้น) ได้รับคำร้องเรียน เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

#### ๓.๑.๑ การตรวจสอบเบื้องต้นว่ากรณีตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือไม่

แม้มาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แต่ในการพิจารณาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะตรวจสอบเบื้องต้นว่ากรณีตาม คำร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ และจะต้องพิจารณาด้วยว่าไม่เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภารับไว้พิจารณา ตามมาตรา ๒๔ หรือเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นควรไม่รับไว้พิจารณาหรือ ยุติการพิจารณา ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

##### ๓.๑.๑.๑ เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถรับไว้พิจารณา ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถรับไว้พิจารณาหรือต้องยุติ การพิจารณา ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็น “กฎหมายเด็ดขาด” ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาย่อม ไม่อาจใช้ “ดุลพินิจ” ในพิจารณาว่าจะรับเรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการได้ หรือไม่

(๑) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติ ตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๑๖ (๑) เนื่องจากเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อ รัฐสภาเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทางปกครองจึง เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะรับไว้พิจารณาได้

(๒) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตุลาการของศาล

(๓) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา ๑๖ (๑) เนื่องจากผู้ถูกร้องเรียนมิได้เป็น ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเรื่องของผู้ถูกร้องเรียนมิได้ใช้อำนาจทางปกครอง

(๔) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น เนื่องจากเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหาร ประกอบกับมีกฎหมายกำหนดมาตรการตรวจสอบทาง ปกครองไว้แล้ว เช่น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นต้น

(๕) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐<sup>๑</sup> เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของ ผู้ร้องเรียนเป็นสำคัญ ดังนั้น ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจึงต้องมีความชัดเจนพอที่จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไปได้

๓.๑.๑.๒ เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการ พิจารณา ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อปรากฏว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนเป็นเรื่องที่มี ลักษณะดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถใช้ “ดุลพินิจ” พิจารณาได้ว่าจะรับเรื่องร้องเรียนไว้ ดำเนินการ หรือไม่ หรือจะยุติเรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาแล้ว หรือไม่ ก็ได้

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๐ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องทำเป็นหนังสือ และ

(๑) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

(๒) ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร

(๓) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

(๔) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

...

(๑) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจากเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรหลายองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องดังกล่าวแล้ว เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

(๒) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของผู้ร้องเรียนเป็นสำคัญ ดังนั้นหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียตามคำร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับหรือยุติการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้มิข้อสังเกตว่า หากการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม แม้ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้

(๓) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากการรับคำร้องเรียนที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุแห่งการร้องเรียนเป็นระยะเวลาอันยาวนานอาจนำไปสู่ปัญหาในการค้นหาพยานหลักฐาน อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า การกำหนดระยะเวลาสองปีไม่ใช่เรื่องของอายุความที่จะนำไปสู่การจำกัดสิทธิของผู้ร้องเรียน

(๔) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของผู้ร้องเรียนเป็นสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงอาจไม่รับหรือยุติการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีใช้การพิจารณาสอบสวนเพื่อหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

(๕) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำเป็นต้องมีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่า กรณีนี้ถือเป็น “เงื่อนไขบังคับในเชิงรูปแบบ” อันมิได้เป็นเหตุโดยตรงในการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการ

(๖) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของผู้ร้องเรียนเป็นหลัก

(๗) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เพื่อมิให้เป็นการดำเนินการซ้ำ เว้นแต่เป็นกรณีปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

### ๓.๑.๒ การพิจารณาว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากรณีตามคำร้องเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๙๘ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๖ ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๘ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่” ซึ่งหมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาย่อมมี “ดุลพินิจ” ในการพิจารณาว่า ลักษณะเช่นใดเป็นกรณีให้เห็นควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณา วินิจฉัย<sup>๒</sup> ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือ ประเด็นแห่งข้อร้องเรียนยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็อาจยุติการพิจารณาโดย ไม่จำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ต่อไปก็ได้

### ๓.๑.๓ การพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาลใด

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็น แห่งข้อร้องเรียนที่รับไว้พิจารณามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงจะพิจารณาต่อไปว่า จะเสนอ เรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลใด ซึ่งมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “..ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือ ศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” โดยมิได้กำหนดขอบเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญหรือ ศาลปกครอง รวมทั้งขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับเกณฑ์ต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ก็มีได้วางหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๘ ไว้เป็นการเฉพาะ (ภิรมย์พร คำปิ่นตา, ๒๕๔๖)

ในระยะเริ่มแรกจึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองว่า องค์กรใดมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับ ดังปรากฏจากกรณีคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่อง

<sup>๒</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๖,

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาโดยมีคำวินิจฉัยว่า

“...แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครององค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ หรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายถึงเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลดังเช่นที่กล่าว ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ นั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้...”

คำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้เกิดกรณีโต้แย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง และได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เนื่องจากทำให้เข้าใจได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น (นันทวัฒน์ พรหมานันท์, ๒๕๔๔)

นอกจากนี้ ภิรมย์พร คำปิ่นตา (๒๕๔๖) ได้สรุปผลกระทบจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง และประการที่สอง ทำให้ระบบการควบคุมเกี่ยวกับข้อพิพาทในทางปกครอง อยู่ภายใต้ระบบของศาล ๒ ระบบ คือ ข้อพิพาททางปกครองขององค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนข้อพิพาทในทางปกครองขององค์กรที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๑ กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ทั้งปวงอันเป็นเขตอำนาจศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยอาศัยแนวคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ในการพิจารณารับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณา และวินิจฉัยว่า

“...จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ วินิจฉัยเป็นแนวทางว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล...”

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลใดเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวางแนวทางโดยให้พิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ นั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดเป็นสำคัญ (ปัญญา อุดชาชน และคณะ, ๒๕๔๘) ดังนี้

(๑) กฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๔ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประมวลกฎหมาย

(๒) กฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ กำหนดให้ “กฎ” หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ หรืออีกนัยหนึ่ง คือกฎหมายที่มี

ศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

### ๓.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงยังคงพิจารณาคำเนิการเช่นเดียวกับการรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ (๑) ตรวจสอบเบื้องต้นว่ากรณีตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ และ (๒) พิจารณาว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ในการพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลใดนั้น เนื่องจากมาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” ประกอบกับมาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติแยก “วัตถุ” ในการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญออกจากกันเพื่อให้สอดคล้องกับเขตอำนาจของศาลที่จะรับไว้พิจารณา (อิริราช จิตเลขา, ๒๕๕๓) ว่า กรณีใดให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีใดให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### ๓.๒.๑ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๔๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้วัตถุในการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เท่านั้น ซึ่งสำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, (๒๕๕๘)

อธิบายว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามอำนาจและกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา เช่น พระราชกำหนด<sup>๓</sup> ประกาศ ค.ป.ค.<sup>๔</sup> และพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องนำ “ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐” มาพิจารณาประกอบด้วย โดยข้อ ๑๘ แห่งข้อกำหนดดังกล่าวกำหนดให้คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพ และอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง
- (๒) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง
- (๓) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง
- (๔) คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง และ
- (๕) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่นต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการดังกล่าวมาด้วย

### ๓.๒.๒ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง

มาตรา ๒๔๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ได้แก่ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใด ซึ่งสำนักกฎหมายสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, (๒๕๕๘) เห็นว่า กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ตามมาตราดังกล่าว ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เช่น ระเบียบ

<sup>๓</sup> พระราชกำหนดที่ยังไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาที่จะทำให้พระราชกำหนดมีความเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการถาวรเช่น พระราชบัญญัตินั้น ไม่อยู่ในความหมายของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” (สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๓)

<sup>๔</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๑

<sup>๕</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๗



คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑<sup>๖</sup> และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดและท้องที่ที่ประกอบเป็นแต่ละเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔<sup>๗</sup> เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนิยามคำว่า “กฎ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ ...” ดังนั้น แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยเคร่งครัด ดังเช่นที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งที่ ๒๒๗๒/๒๕๕๕ ว่า

“...ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) (ข) (ค) และ (ง) และมีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงแม้ไม่มีคำร้องเรียน หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา ๒๔๔ วรรคสอง แต่การที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้นั้น มีเฉพาะกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตามมาตรา ๒๔๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน การที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการจำกัดอำนาจของผู้ฟ้องคดีไม่ให้นำเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองของผู้ฟ้องคดีมีขอบเขตกว้างเกินไป จนดูประหนึ่งว่า ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชนในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล...”

ส่วนเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอความเห็นต่อศาลปกครองให้ทำเป็น “คำฟ้อง” ดังเช่นที่ปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖๑/๒๕๕๖ ว่า

<sup>๖</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๙๖๑/๒๕๕๖

<sup>๗</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๒๘/๒๕๕๖

“...ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาล ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน...”

### ๓.๒.๓ การพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือไม่

นอกเหนือจากการแยกวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญออกจากกัน ข้างต้นแล้ว หากพิจารณามาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จะเห็นว่า ความแตกต่างอีกประการหนึ่งของบทบัญญัติดังกล่าวกับมาตรา ๑๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ การบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน “อาจ” เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือ ศาลปกครองได้ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นอำนาจ เฉพาะตัวของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น ไม่ผูกพันกับการเสนอความเห็นของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่อย่างใด (สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๓) และมีใช้ “หน้าที่” ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่จะต้องส่งเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเสมอไป (สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๘)

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า แม้การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือ ศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นดุลพินิจและเป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒ วรรคสาม บัญญัติให้ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๑๔ หรือการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน และหากผู้ตรวจการ แผ่นดินเหลืออยู่สองคน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันได้

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔๕ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรที่เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

อนึ่ง แนวทางการพิจารณาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองข้างต้นใช้กับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียน ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย

### ๓.๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๕ และมาตรา ๔๔ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ และตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เฉพาะเมื่อมีกรณี que quibus ที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายถูกจำกัดลง เนื่องจากจะต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>๙</sup> ดังนั้น กรณีมีปัญหาว่ากระบวนการตรากฎหมายเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเดิมเคยอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายหรือร่างกฎหมายซึ่งเป็นการตรวจสอบในเชิงป้องกันก่อนที่จะมีผลใช้บังคับได้ (วิทยา ฉายสุวรรณ, ๒๕๕๙)

สำหรับในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินยังดำเนินการเช่นเดียวกับการรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

<sup>๙</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง

### ๓.๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ
- (๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้มีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น
- (๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เหมาะสมต่อไป

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- (๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๒๒ (๔) คือ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น<sup>๑๐</sup> ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหน้าที่และอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๑๑</sup> ดังนี้

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๑๑) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง

...

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๒๒ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ
- (๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้มีการได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น
- (๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ
- (๔) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปด้วย

<sup>๑๑</sup> เนื่องจากผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๗ ผู้ใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้น เห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่กรณีผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรา ๔๖ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับแก่การยื่นและการพิจารณาคำร้องตามมาตรานี้ด้วยโดยอนุโลม

จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้างต้น จะเห็นว่า บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อาจแบ่งได้เป็น ๒ กรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

### ๓.๔.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวยังคงบัญญัติไว้คล้ายกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น แนวทางในการพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยังคงดำเนินการเช่นเดียวกับการรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา คือ

- (๑) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ
- (๒) กรณีที่เห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ เพิ่มความว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ (๑) (๒)

หรือ (๓) ...” นั้น ทำให้เห็นได้ว่า กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ตามมาตรา ๒๓๑ จะต้องปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนซึ่งขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองนั้น บุคคลผู้ยื่นคำร้องจะต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยเฉพาะหรือได้รับความเสียหายโดยตรงในฐานะบุคคลซึ่งเป็นความเสียหายทางกายภาพโดยแท้ด้วย ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ยื่นคำร้องนั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเป็นแค่ผู้ที่หวังดีต่อประเทศจึงมายื่นคำร้องเรียน กรณีดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่มีหน้าที่รับเรื่องนั้นไว้พิจารณา ซึ่งผู้ร้องเรียนจะต้องใช้ช่องทางอื่นแทน (สุรพล นิติไกรพจน์, ๒๕๖๐)

### ๓.๔.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งแยกการพิจารณาได้ ดังนี้

#### ๓.๔.๒.๑ วัตถุประสงค์

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ กำหนดให้ “การกระทำ” เป็นวัตถุประสงค์ที่บุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำว่า “การกระทำ” นั้น มีความหมายและขอบเขตเพียงใด

สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ (๒๕๖๑) อธิบายว่า “การกระทำ” ย่อมมีความหมายครอบคลุมการกระทำของรัฐทั้งหลาย<sup>๑๒</sup> ทั้งการกระทำทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ หรือกระทำที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ และการกระทำของรัฐที่อาจถูกโต้แย้งว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นนั้นไม่ถูกจำกัดเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น แต่ขยายหลักการให้สอดคล้องกับปัญหาสภาพบังคับของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น ในหลายกรณีบทบัญญัติแห่ง

<sup>๑๒</sup> หากพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญอาจทำให้เข้าใจได้ว่าหมายถึงทั้งการกระทำของรัฐและเอกชน เนื่องจากไม่ได้มีการระบุถึงผู้กระทำละเมิดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เมื่อพิจารณาสหสิทธิและเสรีภาพที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาคุ้มครองตามบทบัญญัตินี้เป็นเฉพาะกรณีสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ซึ่งในระบบกฎหมายทั่วไปยอมรับว่า สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะมีผลผูกพันโดยตรงเฉพาะการกระทำของรัฐเท่านั้น แต่ในกรณีการกระทำของเอกชนสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจมีผลผูกพันโดยอ้อมผ่านการใช้และการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ฉะนั้น การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและเป็นวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงจำกัดเฉพาะการกระทำของรัฐเท่านั้น (สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, ๒๕๖๑)

กฎหมายนั้นอาจไม่ได้มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในการใช้บังคับกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายตุลาการ อาจมีการปรับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ ซึ่งกำหนดการกระทำที่ต้องห้ามมิให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๑๓</sup> กล่าวคือ การกระทำทางบริหาร ในกรณีที่เป็นกรกระทำของรัฐบาล (มาตรา ๔๗ (๑)) และการกระทำทางปกครองบางกรณี เช่น การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรตุลาการ การดำเนินการทางวินัยของทหาร (มาตรา ๔๗ (๖)) เป็นต้น หรือการกระทำทางตุลาการที่เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอื่น อาจกล่าวได้ว่า “การกระทำ” ที่น่าจะอยู่ในขอบเขตให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ ซึ่งมีผลลัพธ์จากการใช้อำนาจ ปรากฏในรูปของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ส่วนการกระทำทางปกครองหรือการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายกรณีอื่น และการกระทำที่ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นกรณีนอกเหนือจากข้อยกเว้นโดยชัดแจ้ง ตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งทำให้ขอบเขตของการกระทำจะสามารถเป็นวัตถุแห่งคดีในศาลรัฐธรรมนูญแคบลงมากจนแทบไม่มีกรณีที่จะเสนอเรื่องถึงศาลรัฐธรรมนูญได้

บรรเจิด สิงคะเนติ (๒๕๖๑) เห็นว่า “การกระทำ” ใดที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น หากจะกล่าวในเชิงกฎหมายก็บอกได้ว่า “การกระทำ” ใด ๆ ก็ตามที่ไม่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งไม่สามารถอธิบาย “วัตถุแห่งคดี” ในกรณีนี้ได้ว่าการกระทำใด<sup>๑๔</sup> อันส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพในกรณีนี้ยากจะบรรลุความมุ่งหมายของระบบการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการได้

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๔๗ การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นกรละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐและต้องมีใช้กรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) การกระทำของรัฐบาล
- (๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ
- (๓) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน
- (๔) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว
- (๕) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒
- (๖) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

<sup>๑๔</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ เห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ทุกอนุมาตรา ยกเว้น (๑๑) คือกรณีตามมาตรา ๒๑๓ ล้วนเป็นกรณีที่มีการกำหนดอย่างชัดเจนทั้งสิ้นว่าจะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยในเรื่องใด หรืออาจกล่าวได้ว่า “วัตถุแห่งคดี” ในแต่ละกรณีล้วนมีความชัดเจนทั้งสิ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการกำหนดเขตอำนาจแบบเฉพาะเจาะจง แต่มีเฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๑๓ รัฐธรรมนูญประกอบกับมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เท่านั้นที่มีได้กำหนดให้มีลักษณะเฉพาะเจาะจง โดยมาตรา ๔๗ กำหนดในลักษณะเชิงปฏิเสธ



### ๓.๔.๒.๒ เหตุแห่งการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย... ดังนั้น เหตุที่ผู้ร้องจะใช้กล่าวอ้างเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องประกอบด้วย

(๑) ผู้ร้องกล่าวอ้างว่ามีการกระทำการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตนโดยตรง กล่าวคือ บุคคลที่จะกล่าวอ้างว่ามีการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตน จะต้องแสดงให้เห็นว่ามีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนโดยตรง โดยทั่วไป การถูกละเมิดโดยตรงต้องมีลักษณะที่บุคคลนั้นเป็นเป้าหมายของมาตรการหรือการกระทำของรัฐที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (สุรศักดิ์ บุญยานุกุลกิจ, ๒๕๖๑) และหมายรวมถึงการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติด้วย<sup>๑๕</sup>

#### คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๖๑

“...เห็นว่า กรณีตามคำร้องนี้การพ้นจากสถานการณ์ดำรงตำแหน่งของผู้ร้องทั้งสามนั้นมิได้เกิดจากการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อันเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ แต่เป็นผลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้วโดยการใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ และการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ... ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้...”

#### คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๘/๒๕๖๑

“...กรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา .. หรือไม่ ซึ่งถึงแม้ผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องไม่ปรากฏว่ามีการกระทำใดอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องโดยตรงที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ ...”

<sup>๑๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ดังนั้น ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญผู้ร้องซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญจึงจะต้องระบุถึงการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนให้ชัดเจนว่าเป็น การกระทำใด และการกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนอย่างไร<sup>๑๖</sup> พร้อมทั้งต้องระบุถึงสิทธิ และเสรีภาพที่ถูกละเมิดว่าเป็นเรื่องใดและมาตราของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพนั้นประกอบด้วย<sup>๑๗</sup>

อย่างไรก็ดี สุรศักดิ์ บุญยานุกุลกิจ (๒๕๖๑) มีข้อสังเกตว่า สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญที่จะกล่าวอ้างว่ามีการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพมีความหมายและขอบเขตเพียงใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนโดยสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ปรากฏตามหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รวมทั้งที่ปรากฏในบทบัญญัติอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ และสิทธิและเสรีภาพที่ไม่ได้รับรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และมีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ใน รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ไม่ได้รับรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งบุคคลสามารถกล่าวอ้างว่ามีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนได้นั้น ฐานที่มาของสิทธิและ เสรีภาพดังกล่าวจะมีที่มาจากแหล่งใดได้บ้าง เช่น สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับรองตามกฎหมายระหว่างประเทศ และประเทศไทยมีพันธกรณีต่อกฎหมายนั้น บุคคลจะสามารถกล่าวอ้างได้ หรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้เขียนมี ความเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะกล่าวอ้างว่ามีการกระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ ตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ น่าจะหมายความถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง เท่านั้น ทั้งนี้เพราะในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญผู้ร้องจะต้องระบุสิทธิและเสรีภาพที่ถูกละเมิดประกอบกับ มาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้องตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ด้วย

**(๒) ผู้ร้องมีความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำนั้น** กล่าวคือ การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องส่งผลให้ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ อาจจะได้รับความสะดวกหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเป็นคนละกรณีกับการฟ้องคดีโดย ประชาชน (action popularis) ที่ประชาชนทั่วไปจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามีการกระทำของ รัฐที่เป็นปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แม้ตนจะไม่ได้เป็นผู้ถูกละเมิดและได้รับ ความเสียหายโดยตรงก็ตาม (Gerhard Dannemann อ้างใน สุรศักดิ์ บุญยานุกุลกิจ, ๒๕๖๑)

<sup>๑๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสอง

<sup>๑๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๓)

### ๓.๔.๒.๓ เจื่อนไขในการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาเพื่อให้ผู้ร้องดำเนินการก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ ซึ่งหากดำเนินการไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนอาจทำให้คำร้องนั้นไม่อยู่หลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาได้ โดยอาจพิจารณาได้ ดังนี้

#### (๑) การดำเนินการก่อนฟ้องคดี

ก่อนที่ผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจะต้องดำเนินการเยียวยาสิทธิและเสรีภาพของตนตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน ดังปรากฏในมาตรา ๔๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อดำเนินการกลั่นกรองและจัดทำความเห็น ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีระยะเวลาในการทำความเห็น ๖๐ วันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง และต้องแจ้งผลให้ผู้ร้องทราบภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว<sup>๑๘</sup>

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าสิทธิที่บุคคลจะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตรงนั้นจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นไม่ยื่นคำร้องของบุคคลต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดำเนินการยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าหากผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นว่าควรเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็จะกลายเป็นกรณีผู้ตรวจแผ่นดินเป็นผู้ยื่นคำร้อง

อย่างไรก็ดี สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ (๒๕๖๑) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อเยียวยาสิทธิของตนตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ว่ากลไกการให้บุคคลสามารถยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนนั้นเป็นกลไกที่เกิดขึ้นเพื่อเยียวยาสิทธิของบุคคลหากดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ แล้วยังไม่ได้รับการเยียวยาหรือการคุ้มครอง จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งโดยทั่วไปการกระทำของรัฐในเรื่องต่าง ๆ จะมีฐานอำนาจตามกฎหมายรองรับ ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นมักจะมีการกำหนดขั้นตอนวิธีการในการเยียวยาสิทธิของบุคคลจากการใช้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะรวมทั้งอาจมีกรณีที่มีกฎหมายกลางที่ใช้บังคับในการเยียวยาสิทธิของบุคคลในเรื่องนั้น ๆ เช่น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะย่อมหมายถึง กระบวนการควบคุมกฎหมายทั้งปวงที่กำหนดขึ้นเพื่อเยียวยาสิทธิของตน และย่อมหมายถึง การใช้สิทธิทางศาลด้วย ดังเช่นที่ปรากฏตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๖/๒๕๖๐ ดังนี้

“... กรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎที่

<sup>๑๘</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง

ออกโดยกระทรวงยุติธรรมซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิในการยื่นคำร้องเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งผู้ร้องเป็นผู้ต้องขังที่อ้างว่าตนถูกระทบบสิทธิจากกฎดังกล่าวสามารถใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือโดยการใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๒) ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้...”

แต่เมื่อพิจารณาระบบกฎหมายไทยซึ่งมีการกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ครอบคลุมทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น<sup>๑๙</sup> ประกอบกับมาตรา ๔๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งกำหนดห้ามนำเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วมาเป็นวัตถุแห่งคดีในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเขตแดนการพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นแล้ว เห็นว่า ข้อจำกัดดังกล่าวอาจส่งผลในทางตรงกันข้ามให้กลไกการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลใช้บังคับได้ อีกทั้งการพิจารณาพิพากษาโดยองค์กรตุลาการอื่นไม่ได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะได้รับการเยียวยาแล้วในทุกกรณี เช่น ศาลอาจมีคำพิพากษายกฟ้องหรือคำสั่งไม่รับพิจารณา เป็นต้น (สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, ๒๕๖๑)

## (๒) ระยะเวลาฟ้องคดี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๘ กำหนดระยะเวลาให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ๒ ลักษณะ คือ หากการละเมิดได้ผ่านพ้นไปแล้วต้องยื่นคำร้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ แต่หากเป็นกรณีที่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ระยะเวลาการยื่นคำร้องจะมีอยู่ตราบเท่าที่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ พิจารณาจากความดำรงอยู่ของการกระทำละเมิดนั่นเอง

จากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้างต้น จะเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทในการกลั่นกรองคำร้องของบุคคลก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยบุคคลที่มีความประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะต้องนำคำร้องมายื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกลั่นกรองและจัดทำความเห็นเกี่ยวกับคำร้องนั้น (สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, ๒๕๖๑) ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

<sup>๑๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๔

ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ ก็บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งการดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งสองกรณีดังกล่าวจะเหมือนหรือแตกต่างกัน หรือไม่ อย่างไร จะได้ศึกษาในบทต่อไป

## บทที่ ๔

### บทวิเคราะห์

ดังได้ศึกษามาแล้วว่า นอกจากการเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๒๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอีกบทบาทหน้าที่ คือ การกลั่นกรองคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินสิทธิและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่นเป็นครั้งแรก ส่งผลให้ในการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อพิจารณา ทั้งด้านกฎหมายและการดำเนินการหลายประการ โดยจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดตามลำดับต่อไปนี้

#### ๔.๑ การดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณี การรับเรื่องร้องเรียนการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่จะพิจารณาแนวทางในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ในที่นี้จะขอกกล่าวถึง การดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้พอสังเขป ดังนี้

ปัจจุบันการดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการเช่นเดียวกับการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนอื่น กล่าวคือ เมื่อผู้ร้องเรียนยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าช่องทางใดก็ตาม<sup>๑</sup> สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาตรวจสอบเพื่อกลั่นกรองคำร้องเรียนเบื้องต้น แล้วทำหนังสือกราบเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและมอบหมายให้ส่วนงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการต่อไป สำหรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับ

---

<sup>๑</sup> ช่องทางการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบด้วย การยื่นคำร้องเรียนด้วยตนเอง ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือที่ทำการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน การยื่นคำร้องเรียนทางไปรษณีย์ เว็บไซต์ ([www.ombudsman.go.th](http://www.ombudsman.go.th)) โมบายแอปพลิเคชัน สายด่วนผู้ตรวจการแผ่นดิน (๑๖๗๖) โทรสาร เครื่องช่วยของผู้ตรวจการแผ่นดิน (สภาทนายความ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการจังหวัดทั่วประเทศ ศูนย์ไอซีทีชุมชนเพื่อพ่อหลวง)

ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๑๑ กำหนดให้สำนักกฎหมายและคดี มีหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยเรื่องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตลอดจนดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีในศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ดังนั้น เมื่อมีกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักกฎหมายและคดี ซึ่งเมื่อสำนักกฎหมายและคดีได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วจะพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(๑) หากปรากฏว่าผู้ร้องเรียนแจ้งความประสงค์ในคำร้องเรียนอย่างชัดเจนว่าขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่าการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการกระทำอันเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือมาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ สำนักกฎหมายและคดีจะพิจารณาดำเนินการตามความประสงค์ของผู้ร้องเรียนเป็นหลัก โดยนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาใช้ในการพิจารณาคำร้องเรียน ซึ่งประกอบด้วยมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

(๒) กรณีผู้ร้องเรียนมิได้แจ้งความประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเพื่อคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓ หรือมาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ สำนักกฎหมายและคดีจะพิจารณาโดยลำดับว่า “การกระทำ” ตามคำร้องเรียนเป็นกรณีขอให้พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และสอดคล้องกับเกณฑ์การใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ถ้าไม่ใช่กรณีขอให้พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงจะพิจารณาต่อไปว่าอาจเป็นการขอให้พิจารณา “การกระทำ” ตามนัยมาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ โดยนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาใช้ในการพิจารณาคำร้องเรียนนั้นต่อไป

## ๔.๒ ข้อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เนื่องจาก “การกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ต่างเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในพิจารณา ตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ การเสนอความเห็นของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีประเด็นในการพิจารณา ดังนี้

### ๔.๒.๑ วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ (๒) บัญญัติให้ การกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (๒๕๕๘) เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับคำว่า “การกระทำอื่นใด” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า แม้กฎหมายจะใช้คำกว้าง ๆ ว่า “การกระทำอื่นใด” โดยไม่ได้กำหนดนิยามไว้ด้วยว่า การกระทำอื่นใดนั้น หมายถึงการกระทำในลักษณะใด แต่เมื่อพิจารณาจากตำแหน่งของถ้อยคำดังกล่าวที่อยู่หลังจากคำว่า “กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง” ประกอบกับเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำว่า “การกระทำอื่นใด” ตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงควรหมายถึง การกระทำอื่นใดที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของบุคคลตามมาตรา ๑๓ (๑) (ก) นอกเหนือจากการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็น “นิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการกระทำทางปกครองที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” โดยไม่หมายรวมถึงการกระทำทางแพ่งหรือการกระทำทางอาญาของบุคคลดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด ซึ่งศาลปกครองเคยมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ “การกระทำอื่นใด” ไว้ ดังนี้



### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๑/๒๕๕๒

“...กรณีฟ้องว่าเทศบาลดำเนินการก่อสร้างระบบประปาโดยนำน้ำจากเขื่อนลำน้ำแฉะมาผลิตน้ำประปาจึงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในลำน้ำแฉะ อีกทั้งปริมาณน้ำที่จะปล่อยลงสู่ลำน้ำดังกล่าวกระทบต่อการอุปโภคบริโภคของผู้ฟ้องคดี ขอให้เทศบาลระงับการดำเนินการก่อสร้างระบบประปาตามโครงการดังกล่าว กรณีเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ...”

### คำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๒๒๗๒/๒๕๕๕

“...การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องว่า การดำเนินการจัดให้มีการประมูลคลื่นความถี่ของผู้ฟ้องคดีตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล ย่าน ๒.๑ GHz พ.ศ. ๒๕๕๕ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งศาลปกครองเห็นว่ามูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นการกระทำที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. แต่เนื่องจาก กสทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ และมีได้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กสทช. จึงไม่ใช่บุคคลที่ผู้ฟ้องคดี (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนพร้อมเสนอความเห็นต่อศาลปกครองตามมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) และมาตรา ๒๔๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) และมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน จะหมายความรวมถึง กสทช. ด้วยก็ตาม แต่ศาลไม่อาจตีความให้ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) ของรัฐธรรมนูญได้ ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้...”

ดังนั้น การกระทำอื่นใด ตามนัยมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงหมายถึง การกระทำอื่นใดที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความ

รวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองด้วย และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๘) ซึ่งกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น จากการศึกษาความหมายและขอบเขตของการกระทำอันเป็นวัตถุประสงค์ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในบทที่ ๓ เห็นว่า การกระทำตามคำร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะ “การกระทำทางปกครอง” เช่นเดียวกับมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่มีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางปกครองหรือการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายกรณีอื่น แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนือจากข้อยกเว้นโดยชัดแจ้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๔๗ การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐและต้องมีไต่ถามอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) การกระทำของรัฐบาล
- (๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะ
- (๓) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน
- (๔) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิพากษาพิพาทคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว
- (๕) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒
- (๖) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร”

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กับมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังมีความหมายแตกต่างกันด้วย

#### ๔.๒.๒ เหตุแห่งการฟ้องคดี

ดังได้ศึกษามาแล้วว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบด้วย

- (๑) ผู้ร้องกล่าวอ้างว่ามีการกระทำการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยตรง และ
- (๒) ผู้ร้องมีความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำนั้น

การพิจารณาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงต้องพิจารณาว่า (๑) การกระทำตามคำร้องเรียนมีลักษณะเป็น “การละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” หรือไม่<sup>๒</sup> กล่าวคือ ผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต้องระบุถึงการกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใด และการกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างไร<sup>๓</sup> ซึ่งต่างจากกรณีร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๓๐ และมาตรา ๒๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่อาจเป็น เพียงผู้แจ้งข้อเท็จจริงก็ได้ พร้อมทั้งต้องระบุถึงสิทธิและเสรีภาพที่ถูกละเมิดว่าเป็นเรื่องใดและมาตราของ รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพนั้นประกอบด้วย<sup>๔</sup> และ (๒) การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ นั้นส่งผลให้ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการพิจารณาตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัด เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

<sup>๒</sup> หาก “การกระทำ” เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ย่อมเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล ปกครอง ซึ่งในการพิจารณาอาจนำเขตอำนาจของศาลปกครองมาพิจารณาประกอบด้วย ดังเช่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยเสนอ เรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง กรณี การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตลอดจนผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้อง ในการปราบปรามผู้ ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ณ บริเวณหน้าโรงแรม เจ บี อำเภหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ เป็นการกระทำที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ต่อ ศาลปกครอง และศาลปกครองสงขลา โดยคำสั่งที่ ๔๙๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำทางปกครอง แต่เป็นการใช้อำนาจตามประมวล

<sup>๓</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสอง

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒ (๓)

ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ คือ “การกลั่นกรองคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินสิทธิและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ” หากปรากฏว่าความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่จะยื่นเรื่องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินได้ โดยเฉพาะกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำสั่งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขดังกล่าวไว้แล้ว

#### ๔.๒.๓ ระยะเวลาในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว” และมาตรา ๔๖ บัญญัติให้นำความในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น ไม่ว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ จึงต้องยื่นคำร้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ หรือการถูกละเมิดอันเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีสิทธิยื่นคำร้องได้ทราบเท่าที่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีระยะเวลาดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียนจากผู้ร้องเรียน และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า การกำหนดระยะเวลา ๖๐ วันดังกล่าว หากเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำเป็นจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ระยะเวลาดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับการกำหนดระยะเวลาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินให้หน่วยงานทำหนังสือชี้แจงเรื่องร้องเรียนภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียน ตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๕<sup>๕</sup>

ส่วนการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้

<sup>๕</sup> ร่างระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. .... ข้อ ๒๔ กำหนดว่า “กรณีขอให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่น เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลดังกล่าวดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ...” (สถานะ ณ วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๑)

#### ๔.๒.๔ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน แต่หากปรากฏว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือมิได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้จะมีผลอย่างไร และจะมีความรับผิดหรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรณีนี้ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดระยะเวลาดำเนินการในลักษณะเดียวกับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือเป็น “ระยะเวลาเร่งรัด” (délai indicatif) ที่ผู้ตรากฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้าเท่านั้น มิใช่ “ระยะเวลาบังคับ” (délai impératif) ที่มีผลต่ออำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่การครบกำหนดระยะเวลาจะมีผลทำให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้เท่านั้น (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, ๒๕๕๖) ดังนั้น หากปรากฏว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผลของบทบัญญัติดังกล่าวก็คือ ผู้ถูกละเมิดย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้<sup>๖</sup> โดยมีได้ต้องรอหนังสือแจ้งผลวินิจฉัยจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>๗</sup>

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า แม้กำหนดระยะเวลา ๖๐ วัน จะเป็นระยะเวลาเร่งรัด เพื่อให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถไปยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และอาจยังไม่เป็นเหตุให้ต้องมีความรับผิดทางกฎหมาย แต่การพิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวก็ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในการได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญ รวมถึงภาพลักษณ์ความเชื่อมั่นและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพราะผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจพิจารณายื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องนั้นไว้พิจารณาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเรื่องร้องเรียนซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับไว้พิจารณาต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินควรยุติการพิจารณา เนื่องจากการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการกลับรณรงค์คำร้องก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญย่อมสิ้นสุดลง โดยมีข้อพิจารณาต่อไปว่า การยุติการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นไปตามกฎหมายใด กล่าวคือ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ประกอบ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคสอง

<sup>๗</sup> คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๖๑ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๙/๒๕๖๑

รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งยุติเรื่องร้องเรียนที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว.. แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ (๔) ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงทำให้มีข้อสังเกตว่าจะนำบทบัญญัติมาตรา ๓๗ วรรคสอง ประกอบ (๒) ซึ่งเป็นบทจำกัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้ หรือไม่ ส่วนมาตรา ๔๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น แม้จะกำหนดเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วเช่นกัน แต่ทั้งนี้ คำว่า “ศาล” ในบทบัญญัติดังกล่าวหมายรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และผู้ตรวจการแผ่นดินจะอาศัยบทบัญญัตินี้ยุติการพิจารณาในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาแล้วได้หรือไม่

จากการตรวจสอบพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยกรณีการกระทำขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญไว้ในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๙/๒๕๖๑<sup>๔</sup> เนื่องจากคำร้องมีเนื้อหาประเด็นเดียวกับที่ผู้ร้องเคยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว ดังนี้

“พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการที่ผู้ถูกร้องนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ (๑) โดยการไม่เปิดเผยมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินเดือนและค่าจ้างรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ ใช้บังคับทำให้ผู้ร้องไม่สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองด้วยเหตุเล็กลงได้ภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๓ ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงคำร้องแล้วปรากฏว่า มีเนื้อหาประเด็นเดียวกับที่ผู้ร้องเคยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว ตามคำสั่งที่ ๒/๒๕๖๐ (เรื่องพิจารณาที่ ต.๑/๒๕๖๐) คำร้องนี้จึงเป็นกรณีที่เป็นประเด็นเดียวกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและมีคำสั่งไปแล้ว ส่วนกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการไม่เปิดเผยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ย่อมไม่ได้ทำให้เกิดขึ้นกับผู้ร้องคือการเลิกจ้างตามมติคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

<sup>๔</sup> กรณีดังกล่าวผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นกัน และผู้ตรวจการแผ่นดินยุติการพิจารณาตามมาตรา ๓๗ (๒) เนื่องจากเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๖๐)

๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคสาม กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้”

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจยุติการพิจารณากรณีดังกล่าวได้ตาม มาตรา ๔๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญตามแนวคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น

ส่วนข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยุติ การพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจปรึกษาหารือกับศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดแนวทางร่วมกันในการส่งต่อ ข้อมูล เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ได้รับจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินแก่ ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์ แห่งการพิจารณาต่อไป<sup>๙</sup>

#### ๔.๓ ข้อพิจารณาในการดำเนินการกรณีรับคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินและเสรีภาพ

นอกเหนือจากข้อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในการปฏิบัติงานของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการรับคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะ ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังมีข้อพิจารณาในการดำเนินการ ดังนี้

##### ๔.๓.๑ การรับเรื่องร้องเรียน

การพิจารณารับเรื่องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน เริ่มต้นเมื่อผู้ร้องเรียนยื่นคำร้องเรียนต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งโดยปกติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นผู้รับและตรวจสอบคำร้องเรียนดังกล่าวโดย จัดให้มีกระบวนการกลั่นกรองคำร้องเรียน (Screening process) เพื่อลดปริมาณคำร้องเรียนที่เข้าสู่ กระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับ คำร้องเรียนนั้นไว้พิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ดี เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า “นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง” นั้น หมายถึง วันใด จะเป็นวันที่ผู้ร้องเรียนยื่นคำร้องเรียนผ่านช่องทางที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดไว้ วันที่เจ้าหน้าที่ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงรับคำร้องเรียนและออกเลขเรื่องร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียน หรือวันที่

<sup>๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำสั่งให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดให้ชัดเจน<sup>๑๐</sup> อันส่งผลต่อการเริ่มต้นนับระยะเวลา ๖๐ วัน ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

สำหรับกรณีดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคสอง และวรรคห้า บัญญัติไว้ ดังนี้

“...เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลส่งเรื่องให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งภายในสองวันนับแต่วันที่หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลได้รับคำร้องตามข้อกำหนดของศาล และให้ตุลาการดังกล่าวมีอำนาจตรวจและมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาล คำสั่งดังกล่าวให้ถือว่าเป็นคำสั่งศาล..

...

ในกรณีที่ไม่มี การแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาหรือไม่ภายในห้าวันนับแต่วันที่หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลได้รับคำร้อง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยยื่นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องนั้นไว้พิจารณา จนกว่าศาลจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี ดังนั้น หากมีการกำหนดให้วันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำสั่งให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา ก็จะเป็นไปในแนวทางเดียวกับการพิจารณารับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และสอดคล้องกับการดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบัน<sup>๑๑</sup> รวมทั้งเพื่อให้เกิดความชัดเจนและประโยชน์ในการนับระยะเวลาของผู้ร้องเพื่อใช้สิทธิในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป อย่างไรก็ตาม กรณีนี้อาจจะหารือกับศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดแนวทางร่วมกันก็ได้

<sup>๑๐</sup> แนวทางของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบัน คือ ดำเนินการให้เสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงรับคำร้องเรียนและออกเลขเรื่องร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียน

<sup>๑๑</sup> คำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินข้างต้น เป็นคำสั่งเพื่อให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไปเท่านั้น โดยผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นแห่งคำร้องเรียน จึงมีข้อสังเกตว่า กรณีการรับคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำเป็นต้องเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา หรือไม่



### ๔.๓.๒ การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการรับเรื่องร้องเรียน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคสอง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้..”

ดังนั้น ในการรับคำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีบุคคลกรณีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจัดให้มีเอกสารหรือหลักฐานในการรับเรื่องร้องเรียน เช่น หนังสือแจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน โดยระบุวันที่รับคำร้องเรียน (ตามข้อ ๔.๓.๑) พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ร้องเรียนนำไปประกอบการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไปหากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน บางเรื่องมีหนังสือแจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนทราบ บางเรื่องไม่แจ้งความคืบหน้าให้แก่ผู้ร้องเรียน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้รับผิดชอบสำนวนอาจเห็นว่า เมื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเบื้องต้นโดยการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่เป็นไปที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้และการดำเนินการไม่เกิน ๖๐ วัน จึงเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไปในคราวเดียว โดยถือเป็นการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง ตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

อนึ่ง นอกเหนือจากการหารือกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดแนวทางในการทำเอกสารหรือหลักฐานในการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจจะหารือในส่วนของการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อลดขั้นตอนในการจัดทำเอกสาร และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนต่อไป

### ๔.๓.๓ การเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินวางแนวทางในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ให้แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ และรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมายตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันกำหนด เว้นแต่กรณีที่

กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน<sup>๑๒</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ความเป็นอิสระ เว้นแต่เรื่องที่มีความสำคัญหรืออาจส่งผลกระทบในเชิงระบบ กฎหมายจึงจะกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน “ต้อง” ปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันเสียก่อน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่ต้องไม่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมาตรา ๒๖ กำหนดให้กรณีดังต่อไปนี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน

- (๑) การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒) การปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๒๒ วรรคสาม
- (๓) การเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา ๒๒ (๑)
- (๔) การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๒ (๓)
- (๕) การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองตามมาตรา ๒๓
- (๖) การรายงานการไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือการส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๙
- (๗) การส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๓๖ (๓)
- (๘) การออกข้อกำหนดทางจริยธรรมตามมาตรา ๔๓
- (๙) การกำหนดคุณวุฒิ ประสิทธิภาพ และความเชี่ยวชาญของเลขาธิการอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของสำนักงานตามมาตรา ๔๕
- (๑๐) การกำหนดกิจการที่มีผลต่อการปฏิบัติภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๔๘

<sup>๑๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๘, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒

- (๑๑) การเสนองบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๔๙ และการให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งการอนุมัติการใช้จ่ายเงินของสำนักงานตามมาตรา ๕๐
- (๑๒) การพิจารณาการรับทรัพย์สินที่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตามมาตรา ๕๑
- (๑๓) การออกระเบียบ ประกาศ หรือการอื่นใดที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้เป็นไปตามมติหรือต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (๑๔) การอื่นใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินตกลงร่วมกัน

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า การรับคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินสิทธิและเสรีภาพก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ อันเป็นกรณีที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน

ประกอบกับแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ ๒๓/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ปรากฏว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นชอบร่วมกันกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

“๑. การแบ่งงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับผิดชอบการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจตามการแบ่งงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

๑.๒ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายบุรณ์ ฐาปนดุลย์) รับผิดชอบการปฏิบัติงาน ดังนี้

...

๑.๒.๒ เป็นผู้รับผิดชอบสำนวนกรณีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. การมอบหมายการปฏิบัติงาน

...

๓.๖ สำนักกฎหมายและคดี รับผิดชอบการดำเนินการกรณีการแบ่งงานของผู้ตรวจการแผ่นดินสายงานที่ ๑ สายงานที่ ๒ หรือสายงานที่ ๓ แล้วแต่กรณี ยกเว้นการดำเนินการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือร่วมกัน

#### ๔. การจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัย

ให้ส่วนงานในสำนักงานที่ได้รับมอบหมายการปฏิบัติงานตามข้อ ๓ จัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินผู้รับผิดชอบสำนวนวินิจฉัยตามการแบ่งงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน เว้นแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินผู้รับผิดชอบสำนวนจะเห็นสมควรให้มีการวินิจฉัยโดยการปรึกษาหารือร่วมกัน และกรณีดังต่อไปนี้ให้ส่วนงานจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยโดยการปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๔.๑ การเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา ๒๒ (๑)

๔.๒ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๒ (๓)

๔.๓ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองตามมาตรา ๒๓

๔.๔ การรายงานการไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือการส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๖ (๓)

#### ๖. การบังคับใช้

...

กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวทางนี้ หรือกรณีอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแนวทางนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หรือให้เป็นไปตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน”

ดังนั้น ในการเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา ตามมาตรา ๒๒ (๔) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เมื่อมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ ประกอบกับแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้ส่วนงานจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยโดยการปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน ตามข้อ ๔ การเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา ตามมาตรา ๒๒ (๔) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงอาจเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินสอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ (ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง) อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีนี้ คือการ “กลั่นกรอง” เรื่องซึ่งถือเป็นเพียง “ขั้นตอน” หนึ่งของกลไกการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓ กล่าวคือ ไม่ว่าผลของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นเช่นไร หรือแม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยังไม่มีคำวินิจฉัย ย่อมเป็นเงื่อนไข

ให้ผู้ร้องใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แล้วทั้งสิ้น<sup>๑๓</sup> ซึ่งต่างจากกรณีการพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ผู้ร้องเรียนไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง

อย่างไรก็ดี ขณะที่แนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ ๒๓/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ยังมีได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัย กรณีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงควรจัดทำความเห็น กรณี การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่านวินิจฉัยดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา

#### ๔.๓.๔ การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินและเสรีภาพตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว เห็นควรยื่นเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ตามมาตรา ๔๖ หรือ มาตรา ๔๘ แล้วแต่กรณี ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่น “คำร้อง” ต่อศาลพร้อมด้วยความเห็น หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดว่า

“มาตรา ๔๒ คำร้องต้องทำเป็นหนังสือใช้ถ้อยคำสุภาพ มีรายการครบถ้วนตามแบบที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุ

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง
  - (๒) เรื่องหรือการกระทำทั้งหลายอันเป็นเหตุให้ต้องขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยพร้อมข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง
  - (๓) มาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง
  - (๔) คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดเจน
- การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้คู่กรณีจัดทำสำเนายื่นต่อศาลตามจำนวนที่กำหนดในข้อกำหนดของศาลด้วย

...

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๘ วรรคสอง

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ผู้ร้องจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบฉันทะให้  
 นายความหรือบุคคลอื่นยื่นคำร้องหรือดำเนินคดีแทนผู้ร้องได้ ผู้รับมอบฉันทะต้องบรรลุนิติภาวะแล้วและมี  
 ความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบฉันทะได้”

ดังนั้น ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๘ แห่ง  
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ผู้ตรวจการแผ่นดิน  
 ต้องทำเป็น “คำร้อง” โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดและจำนวนตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๔๒ และข้อกำหนด  
 ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ต่างจากการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับ  
 ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา

#### ๔.๔ ผลการดำเนินการตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิด  
 สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้น  
 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ  
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา  
 ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๑ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การยื่นขอให้  
 ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัด  
 หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ<sup>๑๔</sup> ให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน<sup>๑๕</sup> อันส่งผลต่อการ  
 ดำเนินการเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่และ  
 อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ด้วย

จากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยุติการพิจารณา กรณีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่น  
 ที่ปรากฏในระบบสำนักงานอัตโนมัติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า มีเรื่องร้องเรียนที่เป็นการดำเนินการตาม  
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๑๐ เรื่อง  
 ประกอบด้วย

(๑) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นควรยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๓  
 จำนวน ๑ เรื่อง (ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา พบว่าศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มีคำสั่ง)<sup>๑๖</sup>

(๒) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว ไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ เรื่อง

<sup>๑๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๑)

<sup>๑๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖

<sup>๑๖</sup> วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๑

ซึ่งผู้ร้องเรียนได้นำผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไปยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๓ แล้วจำนวน ๓ เรื่อง โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาทั้ง ๓ เรื่อง ส่วนอีก ๖ เรื่องยังไม่ปรากฏว่าผู้ร้องเรียนนำไปยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาประกอบกับคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๑ พบว่า นับแต่คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้เริ่มหยิบยกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาประกอบการพิจารณาการฟ้องตรงโดยประชาชน ตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญ และจนถึงปัจจุบัน คือ คำสั่งที่ ๖๐/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ โดยปรากฏว่า เป็นคำสั่งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ จำนวน ๓๗ คำสั่ง มีคำสั่งที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าได้ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว จำนวน ๑๗ คำสั่ง และมีคำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ผู้ร้องยังมีได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ๙ เรื่อง ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัย ดังนี้<sup>๑๗</sup>

(๑) ผู้ร้องไม่ใช่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้โดยตรง ตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ดังเช่นที่ปรากฏในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๗/๒๕๖๑ สรุปได้ว่า

“...กรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของกรมการศาสนาและมหาเถรสมาคมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๑ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ มาตรา ๖๗ มาตรา ๗๑ มาตรา ๗๘ มาตรา ๒๓๐ มาตรา ๒๓๑ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๗๓ นั้น เห็นว่า แม้ผู้ร้องยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนก็ตาม<sup>๑๘</sup> แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าการที่เจ้าอาวาสวัดกระโสมทองซึ่งเป็นพระอุปชฌาย์ไม่ทำการอุปสมบทให้ผู้ร้อง... ผู้ร้องก็ยังสามารถขอให้พระอุปชฌาย์รูปอื่นทำการอุปสมบทให้ได้ ผู้ร้องจึงไม่ใช่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้โดยตรงอันเนื่องจากการกระทำของกรมการศาสนาและมหาเถรสมาคมในฐานะหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐแต่อย่างใด..”

(๒) เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และเป็นคำร้องที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง และวรรคสาม ดังเช่นที่ปรากฏในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๒/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๙/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๖๑ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๕/๒๕๖๑ สรุปได้ว่า

<sup>๑๗</sup> แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ยกมาพิจารณาในที่นี้ เป็นคำวินิจฉัยที่มีประเด็นในการพิจารณาว่า ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเท่านั้น

<sup>๑๘</sup> เรื่องร้องเรียนที่ ๑๑๐๖/๒๕๖๐ มีข้อสังเกตว่า กรณีตามคำร้องเรียนนี้ร้องเรียนการกระทำของกรมการศาสนาและมหาเถรสมาคม ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขหรือขั้นตอนของกฎหมายที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

“...เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า มหาวิทยาลัยแม่โจ้ปฏิเสธรับโอนผู้ร้องไปเป็นข้าราชการในสังกัดเนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๑ ในขณะที่กระบวนการคัดเลือกเพื่อรับโอนผู้ร้องมาอยู่ในสังกัดยังอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเท่านั้น ผู้ร้องยังไม่มีสิทธิที่จะเป็นข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยแม่โจ้ จึงยังไม่มี การกระทำใดที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องแต่อย่างใด...”

“...การที่ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหลายครั้งโดยมีมูลเหตุมาจากการที่ผู้ร้องต้องการ ตรวจสอบบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดด้วยเหตุส่วนตัวซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้ พิจารณาวินิจฉัยทุกคำร้อง เนื่องจากไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๘ คำร้อง ของผู้ร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยมูลคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย...”<sup>๑๙</sup>

“...แม้ผู้ถูกร้องจะใช้บังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ (๑) ด้วยการเปิดเผยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ย่อมไม่ได้ทำให้เกิดขึ้นกับผู้ร้องคือการเลิกจ้าง ตามมติคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย...”<sup>๒๐</sup>

“...ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าผู้ร้องเพียงแต่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญออกคำสั่งตัดสิน การละเมิดสิทธิบัตรและให้ชำระหนี้สิทธิบัตรให้แก่ผู้ร้องเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำใดละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เป็นคำร้องที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย...”<sup>๒๑</sup>

(๓) เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงาน ซึ่งใช้อำนาจรัฐอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องโดยตรงที่เป็นผลมาจาก บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ตามมาตรา ๔๘ ดังเช่นที่ปรากฏในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓๓/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๘/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๖๑ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๖๑ สรุปได้ว่า

“...ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นเพียงข้อคิดเห็นของผู้ร้องที่ไม่ประสงค์จะให้กระทรวงกลาโหม บรรจุตำแหน่งกำลังพลในกองทัพไทย ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุด ตามที่ได้รับการรับรองไว้ใน

<sup>๑๙</sup> กรณีดังกล่าวผู้ร้องเรียนก็ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหลายเรื่องเช่นกัน อาทิ เรื่องร้องเรียนที่ ๑๔๙๙/๒๕๖๑ เรื่องร้องเรียนที่ ๑๕๘๔/๒๕๖๑ เรื่องร้องเรียนที่ ๑๔๙๖/๒๕๖๐ เรื่องร้องเรียนที่ ๑๘๐๐/๒๕๕๙ และเรื่องร้องเรียนที่ ๔๓๗/๒๕๕๘ เป็นต้น

<sup>๒๐</sup> เรื่องร้องเรียนที่ ๔๙๙/๒๕๖๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินยุติการพิจารณา ตามมาตรา ๓๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

<sup>๒๑</sup> เรื่องร้องเรียนที่ ๗๖๑/๒๕๖๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา ๓๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐



พระราชบัญญัติจัดตั้งระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดไว้แล้ว จึงไม่ปรากฏว่ามีการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องโดยตรงที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...”

“...ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำอันใดเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องโดยตรงที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว...”<sup>๒๒</sup>

(๔) เนื่องจากเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา ๔๗ (๒) ดังเช่นที่ปรากฏในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๖๑ สรุปได้ว่า

“กรณีและผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ ได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี หรือนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒)...”<sup>๒๓</sup>

(๕) เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามมาตรา ๔๗ (๔) ดังเช่นที่ปรากฏในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๓/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๖/๒๕๖๑ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๙/๒๕๖๑ สรุปได้ว่า

“...กรณีตามคำร้องของผู้ร้องเป็นกรณีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำขององค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาฯ ที่มีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ อม.๕๑/

<sup>๒๒</sup> เรื่องร้องเรียน ๑๔๔๒/๒๕๖๐ เรื่องร้องเรียนที่ ๕๕๒/๒๕๖๑ เรื่องร้องเรียนที่ ๑๙๕๓/๒๕๖๐ เรื่องร้องเรียนที่ ๒๑๑๐/๒๕๖๐ เรื่องร้องเรียนที่ ๒๐๕/๒๕๖๑ เรื่องร้องเรียนที่ ๒๗๙/๒๕๖๑ เรื่องร้องเรียนที่ ๕๕๘/๒๕๖๑ และเรื่องร้องเรียนที่ ๑๑๗๐/๒๕๖๑ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า คำร้องเรียนเหล่านี้ร้องเรียนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

<sup>๒๓</sup> เรื่องร้องเรียนที่ ๒๗๙/๒๕๖๑ กรณีตามคำร้องเรียนดังกล่าวร้องเรียนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๒๕๖๐ ซึ่งเป็นคำสั่งระหว่างการพิจารณาตามนัยแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๖ เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น...”<sup>๒๔</sup>

“...แม้ผู้ร้องจะได้ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการกระทำขององค์คณะผู้พิพากษาศาลแขวงดอนเมืองที่มีคำพิพากษาแล้วในคดีหมายเลขดำที่ อ.๘๑๒/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๐๓/๒๕๖๑ และขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๔) ....”<sup>๒๕</sup>

“...เป็นเรื่องการโต้แย้งอำนาจชี้มูลความผิด และการดำเนินคดีอาญาที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๔)...”<sup>๒๖</sup>

**(๕) ผู้ร้องยังมีได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง** ดังเช่นที่ปรากฏในคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๘/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๐/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๘/๒๕๖๑ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๓/๒๕๖๑ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘/๒๕๖๑ สรุปไว้ทำนองเดียวกันว่า

“...เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าผู้ร้องเพียงแต่อ้างว่าประมวลรัษฎากรมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๒ ทำให้ผู้ร้องไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการเสียภาษีอากรของบุคคลอื่นได้ ทั้งผู้ร้องยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง...”

“...เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้”

เมื่อพิจารณาคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญประกอบกับเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้างต้น เห็นว่า เรื่อง

<sup>๒๔</sup> เรื่องร้องเรียนที่ ๗๑๑/๒๕๖๑ และเรื่องร้องเรียนที่ ๙๗๑/๒๕๖๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๔๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>๒๕</sup> เรื่องร้องเรียนที่ ๗๓๘/๒๕๖๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๔๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>๒๖</sup> เรื่องร้องเรียนที่ ๓๒๘/๒๕๖๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินยุติการพิจารณาตามมาตรา ๓๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ร้องเรียนที่ผ่านการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งศาลรัฐธรรมนูญนำมาเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการรับคำร้องไว้พิจารณานั้น มิได้มีแต่เรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เท่านั้น บางเรื่องเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๒๗</sup> ซึ่งมีข้อสังเกตว่า “วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ” ของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกัน แม้ว่ามาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จะเป็นกรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ก็ต้องปรากฏว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย บางเรื่องผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว แต่ยังไม่มีความคืบหน้าหรือยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากผู้ตรวจการแผ่นดินและพ้นเวลาแจ้งผลการพิจารณาแล้ว จึงขอใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเรื่องและผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๒๒ (๒)<sup>๒๘</sup> มิใช่กรณีการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ หรือเรื่องที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ตรงกับประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา<sup>๒๙</sup> ซึ่งอาจเกิดจากความไม่ชัดเจนของคำร้องเรียน เช่น ผู้ร้องเรียนไม่ได้แจ้งว่าประสงค์จะยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้พิจารณาตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญ หรือผู้ร้องเรียนยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหลายเรื่องหลายครั้งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน เป็นต้น

<sup>๒๗</sup> คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๖๑ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ ๑๔๙๒/๒๕๖๐, คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๖๑ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ ๕๕๒/๒๕๖๑, คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๘/๒๕๖๑ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ ๒๐๕/๒๕๖๑, คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๖๑ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ ๖๗๙/๒๕๖๑, คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๖๑ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ ๕๕๘/๒๕๖๑, คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๖/๒๕๖๑ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ ๗๓๘/๒๕๖๑

<sup>๒๘</sup> คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๙/๒๕๖๑ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ ๔๙๙/๒๕๖๑

<sup>๒๙</sup> คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๖๑

## บทที่ ๕

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### ๕.๑ บทสรุป

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีกลไกหลายประการเพื่อให้หลักประกันดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้มีสถานะเป็นองค์กรพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น (สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, ๒๕๖๑) แต่โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะของความเป็น “ศาล” จึงไม่อาจหยิบยกเรื่องใดขึ้นมาพิจารณาได้เอง แม้ว่าเรื่องนั้นจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรเริ่มต้นกระบวนการให้มีการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันนำไปสู่กลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้

จากผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมาประกอบกับความเชื่อมั่นต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้มีกลไกให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสามารถยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการตรวจสอบการกระทำนั้นได้ ดังปรากฏตามมาตรา ๒๑๓ ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... ในการประชุมครั้งที่ ๖๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๒ ก เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๑ กำหนดให้การยื่นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup> ให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๑)

ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทหน้าที่ในการกลั่นกรองคำร้องของบุคคลกรณีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอื่นเป็นครั้งแรก และยอมทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น<sup>๓</sup> ต้องเตรียมการเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

### ๕.๑.๑ ข้อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๑๑) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง

ภายใต้บังคับมาตรา ๔๒ การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่ากรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

มาตรา ๔๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๗ ผู้ใดถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายในหกสิบวัน

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ (๑)

นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้

...

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ ได้แก่ “การกระทำ” ซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะการกระทำทางปกครอง แต่หมายรวมถึง การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางปกครองหรือการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีอื่นนอกเหนือจากข้อยกเว้นตามมาตรา ๔๗ และการกระทำที่ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

(๒) เหตุแห่งการฟ้องคดี ประกอบด้วย (๑) ผู้ร้องกล่าวอ้างว่ามีการกระทำเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยตรง และ (๒) ผู้ร้องมีความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำนั้น

(๓) เงื่อนไขในการฟ้องคดี คือ ผู้ร้องจะต้องดำเนินการเยียวยาสิทธิและเสรีภาพของตนตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้เสร็จสิ้นก่อน ตามมาตรา ๔๗ และจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ แต่หากเป็นกรณีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ระยะเวลาการยื่นคำร้องจะมีอยู่ตราบเท่าที่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่

(๔) ระยะเวลาในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ๖๐ วันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ร้องย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องรอหนังสือแจ้งผลวินิจฉัยจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และหากศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมต้องยุติการพิจารณา ตามมาตรา ๓๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อพิจารณาข้างต้น เห็นว่า แม้การตรวจสอบ “การกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ต่างเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณา ตามมาตรา ๒๓

(๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แตกต่างกัน ทั้งวัตถุประสงค์ในการพิจารณาขอบเขตของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน เงื่อนไขในการรับคำร้องไว้พิจารณา และระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งเมื่อเทียบกับแนวปฏิบัติที่ผ่านมาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้วย่อมต้องดำเนินการโดยแตกต่างกันด้วย

### ๕.๑.๒ ข้อพิจารณาในการดำเนินการ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ส่งผลต่อการดำเนินการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการรับคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินสิทธิและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งนอกจากจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดข้างต้นแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีการดำเนินการ ดังนี้

(๑) การพิจารณารับเรื่องร้องเรียน เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและประโยชน์ในการนับระยะเวลาในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญของผู้ร้อง จึงควรกำหนดให้ “วันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำสั่งให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา” เป็น “วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง” พร้อมทั้งจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการรับเรื่องร้องเรียน โดยทำเป็นหนังสือแจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนทราบ

(๒) การเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน ไม่ได้บัญญัติให้การพิจารณาคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินสิทธิและเสรีภาพ ตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ต้องปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน

### ๕.๑.๓ ผลการดำเนินการตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินการตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พบว่า เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยุติการพิจารณา กรณีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งปรากฏในระบบสำนักงานอัตโนมัติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๐ เรื่อง ส่วนคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ปรากฏว่ามีจำนวนรวมทั้งสิ้น (ตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑) ๑๗ คำสั่ง

เหตุที่ทำให้จำนวนเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยุติการพิจารณา เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กับจำนวนคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน พบว่า เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ มิใช่เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เท่านั้น บางเรื่องเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณารณบัพัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓ หรือบางเรื่องเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา วินิจฉัย ตามมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งทำให้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องของบุคคลกรณีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

### ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากข้อพิจารณาและผลการดำเนินการตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของผู้ตรวจการแผ่นดินและศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

#### ๕.๒.๑ การดำเนินการในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และประโยชน์ต่อผู้ร้องเรียนหรือประชาชนที่ประสงค์จะยื่นคำร้องกรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ดังนี้



### ๕.๒.๑.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข และระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตลอดจนข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินควรพิจารณาวางแผนปฏิบัติหรือกำหนดขั้นตอนดำเนินการรับคำร้องของบุคคลกรณีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน<sup>๔</sup>

### ๕.๒.๑.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๑ และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินข้างต้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงควรเร่งดำเนินการ ดังนี้

(๑) เสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณากำหนด “วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง” ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

(๒) เสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณากำหนดว่า การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กล่าวคือ การรับคำร้องของบุคคลกรณีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็น “การอื่นใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินตกลงร่วมกัน” ตามมาตรา ๒๖ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อให้กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันตามที่กฎหมายกำหนด

เนื่องจากกรณีตาม (๑) และ (๒) มีผลใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปจึงควรจัดทำเป็นระเบียบหรือประกาศแล้วนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ด้วย

(๓) มอบหมายให้สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจัดทำหนังสือแจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน โดยระบุวันที่รับคำร้องเรียน พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยเสนอในคราวเดียวกับการเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณา เพื่อเป็นเอกสารหรือหลักฐานในการรับเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับแต่ละช่องทางการร้องเรียนต่อ

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคสอง

## ผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานและคุณภาพของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรประมวลคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup> เพื่อจัดทำแนวทางหรือคู่มือสำหรับประกอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไปด้วย

### ๕.๒.๒ การดำเนินการร่วมกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ร่วมกันเผยแพร่และให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผ่านการจัดงานสัมมนา การจัดนิทรรศการ และการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานทั้งสองตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๒๑๓ ต้องดำเนินการผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบกับเป็นเรื่องที่ไม่เคยมีการวางแนวทางการร่วมมือระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดินมาก่อน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๙/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการดำเนินงานตามความร่วมมือด้านเผยแพร่และให้ความรู้ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๒๑๓ เพื่อหารือกับผู้ตรวจการแผ่นดินในการกำหนดแนวทางการร่วมมือด้านการเผยแพร่และให้ความรู้ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๔๑ และมาตรา ๒๑๓ โดยประชุมร่วมกัน เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณา (ร่าง) แผนการดำเนินงานการประชาสัมพันธ์ภายใต้ความร่วมมือระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๒๑๓ และมีมติเห็นชอบให้เป้าหมายหลักในการดำเนินการ คือ การบูรณาการด้านองค์ความรู้และงบประมาณ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๒๑๓ ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานตามแนวทางการร่วมมือข้างต้น ดังปรากฏตามคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการดำเนินงานตามความร่วมมือด้านเผยแพร่และให้ความรู้ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๒๑๓ นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ในโครงการสร้างความร่วมมือทางวิชาการได้จัดสัมมนา ในหัวข้อ “ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ”

ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓” โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายบุญ ฐาปนดุลย์) เข้าร่วมอภิปรายในหัวข้อดังกล่าวด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องของบุคคลกรณีฉุกเฉินสิทธิและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะมีมือกับศาลรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ดังนี้

#### ๕.๒.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรหารือร่วมกันเพื่อพิจารณาวางแนวทางให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการในประเด็น ดังนี้

(๑) การกำหนดให้มีการขยายระยะเวลาในการดำเนินการของผู้ตรวจแผ่นดิน หากไม่สามารถยื่นคำร้องภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือในข้อกำหนดของศาล หรือตามที่ศาลกำหนดเมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีร้องขอ ศาลอาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะ”

(๒) การกำหนดแนวทางในการส่งต่อข้อเท็จจริงที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการแสวงหาข้อเท็จจริงให้แก่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อปรากฏว่าผู้ฉุกเฉินสิทธิและเสรีภาพได้ใช้สิทธิยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาและการค้นหายานหลักฐานของศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งกำหนดให้ในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงให้ศาลรับฟังยานหลักฐานได้ทุกประเภท ..ไม่ว่าการไต่สวนยานหลักฐานนั้นจะมีข้อผิดพลาดเคลื่อนไปจากขั้นตอน วิธีการ หรือกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ และวรรคสาม กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้หน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานสอบสวนดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

#### ๕.๒.๒.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะมีมือกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการ ดังนี้

(๑) จัดให้มีระบบตรวจสอบคำร้องก่อนศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณา ด้วยการเชื่อมโยงฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หรือกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบประสานและตรวจสอบคำร้องเรียน ตามมาตรา ๒๑๓ ในแต่ละองค์กร เพื่อตรวจสอบว่าคำร้องที่ผู้ร้องยื่นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกับคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบเพื่อยุติการพิจารณา

(๒) ร่วมกันเผยแพร่ข้อมูลและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการยื่นคำร้องของบุคคลกรณีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ก่อนคำร้องนั้นจะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามสื่อต่าง ๆ จัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยประชาชนส่งไปยังสถานศึกษา องค์กรเอกชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจกระบวนการยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

จากการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินและการศึกษาแนวทางในการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณี การรับเรื่องร้องเรียนการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอแนะแนวทางสำหรับดำเนินการ ตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ พบว่า กลไกที่กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญ ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีนี้ เป็นเพียง “ขั้นตอน” หนึ่งในกรณียื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากผู้ร้องเรียนมักไม่ให้ความสนใจกับผลของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่มุ่งเน้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยเพื่อที่จะให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน “กลั่นกรอง” เรื่องที่ประชาชนสามารถยื่นฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งความหมายและขอบเขตของการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓ เมื่อนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ ประกอบมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ก็มีขอบเขตแคบลงจนส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลังจากใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ไประยะหนึ่งแล้ว คงต้องมีการศึกษาถึงผลของการบังคับใช้หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง และจำเป็นต้องทบทวนเพื่อให้กลไกนี้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

## เอกสารและสิ่งอ้างอิง

โกเมศ ขวัญเมือง. ๒๕๒๙. การศึกษาแนวใหม่: ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.

จักรี นวาระ. ๒๕๕๒. การให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. ๒๕๓๕. “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์.” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๐ ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ๒๕๔๔. “ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐).” วารสารสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ๓ (๘): ๘๐.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ๒๕๔๔. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ๒๕๖๑. “ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.” ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน

ปัญญา อุดชาชน และคณะ. ๒๕๔๘. รายงานการวิจัย เรื่อง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. ๒๕๕๙. “ปิยบุตร แสงกนกกุล : ศาลรัฐธรรมนูญ (๑๒)”. มติชนสุดสัปดาห์. ฉบับวันที่ ๒๑ - ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

ภิรมย์พร คำปิ่นตา. ๒๕๔๖. การเสนอปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุ่มปา, และ ชิตาพระ พิศลยบุตร. ๒๕๔๒. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.**  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๐. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.** (Online).  
<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>, ๑ ธันวาคม ๒๕๖๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๔๒. **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.**  
**พ.ศ. ๒๕๔๒.** (Online). <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/081/1.PDF>,  
๑ ธันวาคม ๒๕๖๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๐. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.** (Online).  
<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/047/1.PDF>, ๑ ธันวาคม ๒๕๖๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๒. **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒.**  
(Online). <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2552/A/050/1.PDF>, ๑ ธันวาคม ๒๕๖๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๕๗. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.**  
(Online). <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF>, ๑ ธันวาคม  
๒๕๖๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐. **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐.**  
(Online). <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/131/1.PDF>, ๑ ธันวาคม ๒๕๖๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๐. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.** (Online).  
<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>, ๑ ธันวาคม ๒๕๖๑.

ราชกิจจานุเบกษา. ๒๕๖๑. **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑.**  
(Online). <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/012/1.PDF>, ๑ ธันวาคม ๒๕๖๑.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ๒๕๔๖. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.**  
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ๒๕๔๙. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ๒๕๔๐. **ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน: รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม. อ้างถึง Michel Stassinopoulos. ๑๙๗๓. *Traite des actes administratifs.* Paris: L.G.D.J. ๑๘ – ๑๙.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ๒๕๔๔. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

วิทยา ฉายสุวรรณ. ๒๕๕๙. **สภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.** เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วิชญ์ เครื่องาม. ๒๕๔๙. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. ๒๕๕๖. **การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.** (Online).

<http://www.public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1866>. ๓ ธันวาคม ๒๕๖๑.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๕๑. **การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.** สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สมภาพ โหดระกิตย์. ๒๕๑๒. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค ๑).** คำสอนชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: นำ้เสียการพิมพ์.

สมยศ เชื้อไทย. ๒๕๓๕. **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรา และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุภาพร เกษมสุนทร. ๒๕๕๖. “องค์กรวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญศึกษากรณีเปรียบเทียบกฎหมายไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.” **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี.** ๕ (๒): ๗๑-๘๔.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. ๒๕๔๖. **ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน

สุรพล นิติไกรพจน์. ๒๕๖๐. “บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่.” **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**. ๑๐ (๑): ๓๔ – ๔๗.

สุรศักดิ์ บุญญานุภักดิ์. ๒๕๖๑. “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐.” **ทีระสิก ๖๐ ปีฟ้าใหญ่ ใจหาญ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา

สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. ๒๕๖๐. **คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่มโพธิ์.

สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. ๒๕๕๓. **รวมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. ๒๕๕๘. **รวมคำวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน),

อธีราช จิตเลขา. ๒๕๕๓. **บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) (ข) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยพายัพ.

อานนท์ มาม้าย. ๒๕๕๘. **ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

\_\_\_\_\_. ๒๕๕๘. **ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.  
อ้างอิง Aalt Willem Heringa and Philipp Kiiver. ๒๐๑๒. **Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law**.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(มาตรา ๑๙๖ - มาตรา ๑๙๘)

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

ภาคผนวก ค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(มาตรา ๒๔๒ - มาตรา ๒๔๕)

ภาคผนวก ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

ภาคผนวก จ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

(มาตรา ๔๕)

ภาคผนวก ฉ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๒๘ - มาตรา ๒๓๑)

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐



ภาคผนวก ซ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

ภาคผนวก ฅ

แนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน