



สาขานิติศาสตร์

“พรมแดนความรู้ใหม่ด้านกฎหมายสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

New Frontiers in Law for sustainable Development”

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

อุดม รัฐอมฤต¹

บทคัดย่อ

หากจะกล่าวถึงแนวคิดอันเป็นที่มาของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญไทย คงขาดไม่ได้ที่จะต้องอ้างอิงแนวการตัดสินคดีอาชญากรรมสงครามในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2489 ซึ่งศาลฎีกาได้ตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นฐานในการใช้อำนาจวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และวินิจฉัยต่อไปว่าการตรากฎหมายที่มีผลบังคับย้อนหลังไปเป็นโทษกับบุคคลเป็นสิ่งต้องห้าม จึงตัดสินว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาตรา 14 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะ และใช้บังคับไม่ได้ ผลของคำพิพากษาในคดีประวัติศาสตร์ดังกล่าว ในเวลาต่อมา แนวความคิดนี้ได้กลายเป็นรากฐานของการสร้างมาตรการและกลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในเวลาต่อมา² โดยในขั้นต้นมีการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 8 ฉบับต่อมา ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และในที่สุดได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรตุลาการเรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และยังคงดำรงอยู่ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญ

¹ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่: 148 ถ. เสรีไทย แขวง คลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

E-mail: -

² ปัญญา อุดชาชน “พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม : รากฐานการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 14 เล่มที่ 42 กันยายน - ธันวาคม 2555, หน้า 13 - 49

แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน³

คำสำคัญ -

³ ดู ธนินธร พูนศรีสวัสดิ์ “ตุลาการรัฐธรรมนูญ (ศาลรัฐธรรมนูญ), ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th>

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญและธำรงคุณค่าของหลักนิติธรรม

ในมิติทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนกลไกที่มุ่งสร้างมาตรฐานในการใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมืองที่เป็นระบบระเบียบระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง รวมถึงการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐที่ยึดมั่นในค่านิยมและอุดมการณ์ทางการเมืองในสังคมที่ให้ความสำคัญกับประชาชนที่เป็นสมาชิกของรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นเพื่อสร้างความศักดิ์สิทธิ์ให้แก่รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจรัฐจะไม่เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ถืออำนาจ ด้วยกลไกที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของระบบตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างองค์กรของรัฐ ตลอดจนเป็นองค์กรที่สร้างความเป็นธรรมในทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการจึงต้องทำหน้าที่พิจารณาคดีไปตามกติกาของกฎหมาย เช่นเดียวกับศาลอื่น ๆ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้ดุลพินิจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาความนอกกรอบของกฎหมายวิธีพิจารณาความ แต่จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลที่มุ่งหมายให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีสำคัญที่กระทบต่อส่วนได้เสียของกลุ่มการเมืองและสังคมส่วนรวมดั่งนั้น ความถูกต้อง ชอบด้วยเหตุผล และมีความเที่ยงธรรมในการทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของสังคมนอกจากนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่กระทบโดยตรงต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นมาตรฐานของสังคมที่พึงปรารถนา และการยืนยันคุณค่าแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ย่อมเป็นภารกิจหลักที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องทุ่มเทกำลังความรู้ความสามารถเพื่อยกระดับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ทันต่อพัฒนาการของสังคมในทุกมิติ

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อการวินิจฉัยปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญที่สำคัญต่อบ้านเมือง เนื่องจากเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายทั่วไปในระดับพระราชบัญญัติ หรือระดับอนุบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการทำคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง ซึ่งก่อผลบังคับทางกฎหมายต่อบุคคล

ที่มีบทบาทสำคัญหรือผลกระทบต่อส่วนได้เสียของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องได้อย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจากสาธารณชนได้โดยง่าย และด้วยตระหนักถึงความสำคัญและปัญหาจุดเปราะบางข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงมีการกำหนด

คุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีประสบการณ์สูงขึ้นไปกว่าที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยมุ่งหมายเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณธรรม ความกล้าหาญ อุทิศเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง⁴

รัฐธรรมนูญไทยที่ตราขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองล้วนแล้วแต่ได้พยายามสร้างหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น ทั้งในประเด็นเนื้อหาและในเชิงกระบวนการ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพได้อย่างอย่างจริงจัง ในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน นอกจากการยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้แล้ว มีการวางกลไกและมาตรการที่ให้ประชาชนเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ กลไกและมาตรการที่เคยมีในรัฐธรรมนูญเดิม 2 กรณี คือ (1) กรณีตามมาตรา 212 กลไกและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลเห็นเอง หรือโดยคู่ความในคดียื่นคำโต้แย้งต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร เพื่อขอให้ศาลเจ้าของคดีส่งคำโต้แย้งที่เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (2) การใช้สิทธิในการยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 231 (1)

นอกจากนี้ ในส่วนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เพิ่มกลไกและมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีประชาชนหรือชุมชนใช้สิทธิตามมาตรา 51 เมื่อเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และ (2) กรณีตามมาตรา 213 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองอาจใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การใช้สิทธิของประชาชนในการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

ศาลรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นับแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ผู้ดูแลความศักดิ์สิทธิ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการตรวจสอบไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในบทบาทนี้ของศาลรัฐธรรมนูญไทย ทำให้ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่วางแบบแผนที่แตกต่างกันไปจากเดิมหลายกรณี ในบทความนี้จะขอยกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่เห็นว่าสำคัญพอเป็นตัวอย่าง 2 เรื่อง

⁴ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรยาตราของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560,” กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 340 - 341

(1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของหญิงกรณียุติการตั้งครรภ์

การทำแท้งหรือการยุติการตั้งครรภ์ (abortion) เป็นปัญหาสำคัญที่ปรากฏให้เห็นในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ความยุ่งยากของเรื่องนี้คือการต้องเลือกระหว่างการคุ้มครองสิทธิในชีวิตของ “ทารกในครรภ์” กับสิทธิในชีวิตร่างกายของ “หญิงตั้งครรภ์” หรือ “ผู้เป็นแม่” ประเด็นสำคัญอยู่ตรงที่ว่ากฎหมายควรจะมีท่าทีอย่างไรต่อเรื่องนี้ การทำแท้งควรจะเป็นสิทธิของผู้เป็นแม่ หรือกฎหมายควรจะมีท่าทีไม่ให้มีการทำแท้งเพื่อคุ้มครองเด็กที่อยู่ในครรภ์

ในอดีตกฎหมายไทยให้น้ำหนักกับการคุ้มครองทารกในครรภ์มากกว่า โดยหลักแล้วการทำให้ตนแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูกถือเป็นการกระทำความผิดอาญา อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ให้สามารถทำแท้งได้เฉพาะกรณีที่นายแพทย์เป็นผู้กระทำการ และต้องเป็นกรณีที่จำเป็นต้องทำเนื่องจากสุขภาพของหญิง หรือเป็นกรณีที่หญิงตั้งครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับเพศ เช่น การถูกข่มขืน แม่กฎหมายไทยจะกำหนดข้อยกเว้นให้ทำแท้งได้ในบางกรณีแล้วก็ตาม แต่ก็มีลักษณะจำกัดมาก หากเป็นกรณีที่หญิงตั้งครรภ์โดยไม่พร้อม หรือแม้แต่เป็นกรณีที่อาจจำเป็นต้องทำแท้งเพราะสุขภาพของทารกในครรภ์ ผู้เป็นแม่ก็ไม่มีสิทธิที่จะทำแท้งโดยถูกกฎหมายได้ ทำให้เกิดปัญหาการทำแท้งเถื่อนตามมา

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญวางหลักในเบื้องต้นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และมาตรา 28 เป็นบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา 27 รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ชายหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใดจะกระทำได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ส่วนมาตรา 28 นั้น เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากชีวิตและร่างกายเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด และการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องระมัดระวังไม่ให้กระทบสิทธิของบุคคลอื่นด้วย ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การทำแท้งหรือการยุติการตั้งครรภ์เป็นปัญหาทั้งในทางสังคม การแพทย์ และกฎหมาย ซึ่งมีความละเอียดอ่อนและเกี่ยวข้องกับประเด็นทางศีลธรรมและจริยธรรม การที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 กำหนดความผิดและโทษอาญาแก่หญิงที่ทำให้ตนแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก ก็เพราะต้องการคุ้มครองทารกในครรภ์ โดยเห็นถึงความสำคัญและคุณค่าของชีวิตมนุษย์ที่กำลังจะเกิดมา

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญมองว่า รากฐานของสังคมไม่ได้ขึ้นอยู่กับความเห็นคุณค่าของชีวิตมนุษย์เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีปัจจัยสำคัญอย่างอื่นประกอบด้วย ในกรณีนี้หากมุ่งคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์อย่างเดียวโดยไม่คุ้มครองสิทธิของหญิงผู้ตั้งครรภ์ ก็อาจส่งผลให้หญิงไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกกลั่นแกล้งหรือจำกัดสิทธิในเนื้อตัวร่างกาย ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ เป็นสิทธิพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กระทั่งสิทธิของหญิงในการกำหนดเจตจำนงของตน ซึ่งรวมถึงสิทธิในการตัดสินใจว่าจะยุติการตั้งครรภ์หรือตั้งครรภ์ต่อไป

ในทัศนะของศาลรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิของทารกในครรภ์และสิทธิของหญิงผู้ตั้งครรภ์ จะต้องเป็นไปอย่างสมดุล โดยอาจคำนึงถึงระยะเวลาการตั้งครรภ์เป็นเกณฑ์ ดังนั้น การที่ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 301 ปฏิเสธสิทธิของหญิงโดยปราศจากการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่เหมาะสม จึงกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของหญิงผู้ตั้งครรภ์เกินความจำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 ว่าด้วยความผิดฐานทำให้แท้งลูกซึ่งมีเจตนาคุ้มครองชีวิตของทารกในครรภ์มารดา โดยกำหนดโทษหญิงที่ทำให้แท้งลูก เป็นการไม่คุ้มครองสิทธิของหญิงผู้ตั้งครรภ์ ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม ถูกไล่ออกหรือจำกัดสิทธิในเนื้อตัวร่างกาย กระทบต่อสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของหญิงผู้ตั้งครรภ์ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายเกินความจำเป็น ไม่ได้สัดส่วนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 ส่วนการกำหนดให้หญิงต้องรับโทษทางอาญาเป็นกรณีเกิดขึ้นอันเนื่องจากธรรมชาติของหญิงเท่านั้น ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 สำหรับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 305 ว่าด้วยเหตุยกเว้นการกระทำผิดของหญิงผู้ตั้งครรภ์ซึ่งทำให้ตนแท้งลูก โดยให้แพทย์สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของหญิงผู้ตั้งครรภ์อย่างเป็นธรรม ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 28 และ มาตรา 77⁵

ดังเหตุผลที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายอาญาใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาการทำแท้งเถื่อนซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตร่างกายของหญิง และเกิดปัญหาสังคมตามมาอีกมากจากความไม่พร้อมของหญิงและเด็กที่เกิดมา ขณะที่ปัจจุบันการแพทย์ได้พัฒนาไปมาก โดยสามารถให้บริการดูแลรักษารองรับการตัดสินใจใช้สิทธิในเนื้อตัวร่างกายของหญิงในช่วงเวลาที่เหมาะสมได้อย่างสะดวกปลอดภัยแล้ว ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานทางการแพทย์ที่ครอบคลุมและเหมาะสม ศาลรัฐธรรมนูญจึงเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้จึงถือเป็นจุดสำคัญซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม เพื่อให้สิทธิของทารกในครรภ์กับสิทธิของหญิงผู้ตั้งครรภ์ได้รับการคุ้มครองอย่างสมดุล

(2) สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเกี่ยวเนื่องกับคำสั่งของคณะผู้ยึดอำนาจการปกครอง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยมีการตราไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ต่อมาได้เกิดการพลิกผันอย่างรุนแรงด้วยสถานการณ์ทางการเมือง เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจโดยคณะนายทหาร เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งการรัฐประหารครั้งนี้ แม้วิธีการหลักจะไม่แตกต่างจากการรัฐประหารที่ผ่านมาก็ตาม แต่มีการออกคำสั่งพิเศษตามมาที่แตกต่างไปจากการรัฐประหารทุกครั้ง คือ การเรียกให้บุคคลไปรายงานตัว กล่าวคือ หลังจากล้มล้างรัฐธรรมนูญและโค่นล้มรัฐบาลไปแล้ว ได้มีการบังคับเรียกให้บุคคลไปรายงานตัวเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ระดับ

⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2563

นายกรัฐมนตรี อดีตนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี นักการเมืองชั้นนำ ผู้นำการประท้วง นักเคลื่อนไหว ผู้นำองค์กร เอกชน สื่อมวลชน นักวิชาการ ตลอดจนข้าราชการระดับสูง ซึ่งถ้าผู้ใดไม่มาจะถือว่ามีความผิดฐานขัดคำสั่ง⁶

ภายใต้การเมืองและกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการ ยกเว้นสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการออกประกาศและคำสั่งรักษา ความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติบางฉบับที่มีเนื้อหาจำกัดสิทธิ และเสรีภาพ ของประชาชน เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว

การพิจารณากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้นั้น จะต้องพิจารณา ถึงสภาพการณ์ของเหตุการณ์บ้านเมืองตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในขณะที่มีการตรากฎหมาย และในขณะที่บังคับใช้กฎหมายประกอบกัน เห็นได้ว่า ในขณะที่มีการออกประกาศและคำสั่งรักษาความ สงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอยู่นั้น เป็นช่วงที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีการ เปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่ใช้อำนาจ โดยให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจทั้งในส่วนของอำนาจ บริหารและอำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกันเพื่อให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อยเป็นปกติสุข จนกว่าจะมีประกาศใช้ รัฐธรรมนูญตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในช่วง ระหว่างเวลาที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติทำหน้าที่บริหารประเทศนั้น มีความต้องการให้ประชาชนอยู่ใน ความสงบ ไม่ก่อความวุ่นวายและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องจำกัดสิทธิ หรือ เสรีภาพของประชาชนบางประการ

เมื่อพิจารณาประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 29/2557 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และฉบับที่ 41/2557 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยปรากฏระบุชื่อบุคคลที่ต้องมารายงานตัว แล้วไม่มารายงานตัวภายในวันเวลาที่กำหนดนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 สถานการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนไป รัฐธรรมนูญ ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพพื้นฐานของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นหลักสากลที่การบัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และบัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุก ฉบับ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ ต้องเป็นไปตามหลักการใน มาตรา 26 และต้องอยู่บนหลักพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งคือ หลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้มีการตรากฎหมายขึ้น ใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตาม หลักการดังกล่าว จะต้องมีความเหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วน หรือสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือ ประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น⁷

⁶ นภาจรี จิระนนท์ประวัตติ. สิทธิมนุษยชนในสถานการณ์การรัฐประหาร. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล. วิทยาลัย ศาลรัฐธรรมนูญ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

⁷ ความเห็นส่วนตัวของศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ 30/2563

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 29/2557 เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2557 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 41/2557 เรื่อง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกบุคคลให้มารายงานตัว เป็นความผิด ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เฉพาะในส่วนขอโทษทางอาญากรณีฝ่าฝืนคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ไม่มีความเหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณีจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 นอกจากนี้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 29/2557 ยังเป็นการกำหนดโทษทางอาญาให้มีผลย้อนหลังแก่บุคคลผู้ไม่มารายงานตัวตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นคำสั่งที่มีขึ้นก่อน ประกาศฉบับนี้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง⁸

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 25 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ที่กำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญากรณีไม่พิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้าตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน แม้จำเป็นในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในช่วงการรัฐประหารเพื่อให้ประชาชนอยู่ในความสงบ ไม่ก่อความวุ่นวาย แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐในปัจจุบัน อีกทั้งยังมีมาตรการทางกฎหมายอื่นซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอย่างไม่สมเหตุสมผล ไม่พอเหมาะพอควรตามความจำเป็น และไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น รวมทั้งกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 26 และมาตรา 28 วรรคหนึ่ง⁹

คำวินิจฉัยทั้งสองกรณีข้างต้น เป็นการยืนยันหลักการที่ว่ารัฐจะนำกฎหมายอาญามาใช้ได้ก็ต่อเมื่อการกระทำที่ต้องการป้องปรามเป็นการกระทำที่ร้ายแรง เป็นภัยต่อปัจเจกบุคคลหรือรัฐอย่างมากเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักภัยอันตราย (the harm principle) ซึ่งเป็นแนวคิดเรื่องการจำกัดกรอบอำนาจของรัฐในการบัญญัติความผิดที่มีโทษอาญา (criminalization) ที่ว่าการกระทำที่รัฐจะกำหนดให้เป็นความผิดอาญาได้อย่างชอบธรรมจะต้องเป็นการกระทำที่สร้างความเสียหายให้กับผู้อื่นเท่านั้น แนวคิดดังกล่าวถูกนำเสนอครั้งแรกโดย John Stuart Mill¹⁰ และถูกดัดแปลงโดย Joel Feinberg¹¹ จนเป็นแนวคิดหลักในการบัญญัติกฎหมายอาญาของหลายประเทศที่มีความก้าวหน้าทางกฎหมาย นอกจากนี้ยังยืนยันอย่างชัดเจนว่าการกำหนดระวางโทษที่ไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะทำได้ เพราะขัดแย้งกับหลักสิทธิ

⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2563

⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2562

¹⁰ John Stuart Mill, On Liberty (Longman, Roberts & Green, 1869 : Bartley.com, 1999), ch1, para 9.

¹¹ Joel Feinberg, The moral Limits of the Criminal Law Volume 1 : Harm to Other (OUP 1984), 26.

ชั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปที่เห็นว่าการกำหนดโทษทางอาญาที่ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดจะกระทำไม่ได้¹²

มาตรการใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ดังได้กล่าวมาข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันได้เปิดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากกรณีที่ยื่นคำโต้แย้งในกรณีเป็นคู่ความในคดีผ่านทางศาลเจ้าของคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 หรือกรณีเสนอเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 (1) แล้ว ยังมีมาตรการที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา 51 และ มาตรา 213

(1) การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 51

รัฐธรรมนูญในอดีตจะวางบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมๆ กันในลักษณะเป็นนามธรรม บุคคลใดที่ได้รับผลกระทบจากการล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพต้องไปเรียกร้องกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้สิทธิหรือเสรีภาพเหล่านั้นเกิดผลบังคับเป็นรูปธรรมขึ้น นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญสำหรับประชาชนในหลายกรณี กลับถูกบัญญัติไว้ในหมวดนโยบายแห่งรัฐ และเป็นที่เข้าใจว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับรัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายว่าจะดำเนินการให้เกิดผลต่อประชาชนและสังคมในภาพรวมอย่างไร โดยมักใช้คำในบทบัญญัติว่า รัฐ “พึง” ทั้งที่การดำเนินการในเรื่องเหล่านี้เป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงได้จัดแบ่งหมวดเรื่องที่รัฐ “ต้อง” ทำเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองประโยชน์เป็นส่วนรวม ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้แยกเป็นหมวดว่าด้วยเรื่อง “หน้าที่ของรัฐ” เป็นหมวด 5 แยกต่างหากจากหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ปัจเจกบุคคลพึงมีพึงได้โดยรัฐหรือบุคคลใดไม่อาจเข้ามาล่วงละเมิด เว้นแต่มีเหตุตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รวมทั้งแยกจากหมวด 6 นโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังความเป็นที่บัญญัติในมาตรา 64

เพื่อให้สิ่งที่บัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มีกลไกให้สิ่งที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตั้งแต่มาตรา 52 ถึงมาตรา 63 เกิดผลบังคับได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 51 จึงบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนติดตาม เรังรัด ให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในกรณีที่หน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้รับการดูแล นอกจากนี้ เพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะคุ้มครองประโยชน์อันเป็นส่วนรวมนี้ได้รับการ

¹² ความเห็นส่วนตัวของศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ ตลการศาลรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ 30/2563 และถ้อยคำในลักษณะนี้ที่ปรากฏในคำวินิจฉัยกลาง

ปฏิบัติอย่างจริงจัง รัฐธรรมนูญ มาตรา 230 (3) ยังได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 นี้ด้วย

ในส่วนของสิทธิในการฟ้องร้องของประชาชนหรือชุมชนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 51 บัญญัติรับรองไว้นี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการ ซึ่งต้องผ่านการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และได้มีการโต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง จากนั้นผู้โต้แย้งจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินถึงการที่หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ของรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ที่มีหนังสือโต้แย้งหน่วยงานของรัฐ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบแล้ว เห็นว่าหน่วยงานยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบและสั่งการตามที่เห็นสมควร ประชาชนหรือชุมชนจะใช้สิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ก็ต่อเมื่อเห็นการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 และต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง

จะเห็นได้ว่ามาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามมาตรา 51 ดังที่กล่าวมานี้ เป็นมาตรการที่เพิ่มมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญในอดีต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในส่วนที่เป็นคุณภาพชีวิตในภาพรวมมากยิ่งขึ้น ด้วยการเน้นให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในภารกิจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก และมีมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนในเบื้องต้น และหากยังไม่มี การดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ประชาชนจึงต้องใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

(2) การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213

มาตรการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึงมาตรา 48 บุคคลผู้ยื่นคำร้องต้องเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ โดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น โดยในคำร้องต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใด และละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องอย่างไร ทั้งนี้ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง และแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง หรือไม่ยื่นคำร้องภายใน 60 วัน นับแต่วันที่

รับคำร้องจากผู้ร้อง ผู้ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ¹³

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ และจะต้องมิใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) การกระทำของรัฐบาล (2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว (3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน (4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว (5) การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 และ (6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร¹⁴

ในทางปฏิบัติ มาตรการใหม่สำหรับประชาชนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 และมาตรา 213 คุณจะมีข้อจำกัดอยู่มาก¹⁵ ทั้งนี้ คงเป็นด้วยหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายที่มีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายทั่วไปซึ่งล้วนมีหน่วยงานของรัฐตลอดจนองค์กรตรวจสอบ โดยเฉพาะศาลอื่น ทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองอยู่แล้ว แม้ปัญหาการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จะมีขอบเขตกว้างขวาง แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จำกัดวางระบบไม่ให้บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญขาดความสมดุล ทั้งในแง่ขนาดขององค์กรกับปริมาณภารกิจที่รับผิดชอบ รวมถึงจะต้องคำนึงถึงเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นศาลประเภทหนึ่งในบรรดาศาลต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ใช้อำนาจตุลาการในกรอบของเขตอำนาจศาล การใช้อำนาจตุลาการทางศาลจึงไม่อาจรวบมาอยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว แม้ในการตัดสินพิพากษาคดีของศาลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจวินิจฉัยจะเกี่ยวพันกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วยก็ตาม

ในกรณีของการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 51 นั้น ข้อจำกัดเบื้องต้นเป็นปัญหาที่มาจากความไม่ชัดเจนของกรอบในเชิงเนื้อหาที่จะใช้เป็นเกณฑ์กำหนดหน้าที่ของรัฐตามหมวด 5 เนื่องจากรัฐธรรมนูญวางกรอบเป็นเชิงวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งมีทั้งที่กำหนดภารกิจอย่างกว้างๆ เช่น มาตรา 53 การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย หรือมาตรา 62 การรักษาวินัยการเงินการคลัง หรือหน้าที่ของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดภารกิจที่มีเนื้อหาเฉพาะ เช่น มาตรา 54 ด้านการศึกษา มาตรา 55 ด้านบริการสาธารณสุข หรือมาตรา 56 เกี่ยวกับสาธารณสุขป้อนขั้นพื้นฐาน แต่ก็ยังมีได้ระบุให้ชัดเจนลงไปถึงเกณฑ์ที่ชี้ว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติถูกต้องครบถ้วนแล้ว

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47

¹⁵ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จนถึงวันที่มีการจัดทำบทความนี้ มีการยื่นคำร้องที่เสนอตามมาตรา 51 เพียง 4 เรื่อง แต่อยู่ในเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาได้ 1 เรื่อง ส่วนคำร้องที่มีการเสนอตามมาตรา 213

ความไม่ชัดเจนเหล่านี้แม้จะเป็นข้อจำกัดของการที่ประชาชนจะเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการใช้สิทธิยื่นคำร้องเพื่อเรียกร้องสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐเป็นความประสงค์จะกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก แทนที่จะรอให้ประชาชนผู้ประสบปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนยื่นคำร้องเรียนเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต ดังนั้น การปฏิบัติทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในส่วนนี้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการดำเนินการเพื่อจัดทำแบบแผนและตัวชี้วัดการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามภารกิจเหล่านี้¹⁶ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นกลไกตรวจสอบตามหน้าที่และอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 (3) ได้ และประชาชนหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องก็จะได้ทราบสิทธิประโยชน์ที่พึงได้จากหน่วยงานของรัฐที่ผูกพันตามภารกิจนั้น ๆ ด้วย

สำหรับกรณีประชาชนใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 นั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณา นอกจากจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและขั้นตอนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 แล้ว ยังจะต้องมีใช้การกระทำที่เข้าตามกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มาตรา 47 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดเป็นข้อจำกัดไว้ด้วย ได้แก่ (1) การกระทำของรัฐบาล (2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้อง หรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว (3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะและยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน (4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว (5) การกระทำของคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 (6) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ ทำให้ในทางปฏิบัติโอกาสในการยื่นคำร้องตามมาตรา 213 เป็นไปได้ยาก เนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรภาคีรัฐในทุกระดับ จะต้องดำเนินการโดยมีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้โดยกระบวนการทางศาล หรือองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลเฉพาะอยู่แล้ว ดังนั้น หากจะให้มีการตรวจสอบปัญหาโดยกระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญ จึงอาจต้องมีการแก้ไขข้อจำกัดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ให้เปิดช่องในกรณีที่เห็นว่า เป็นปัญหาการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพที่สำคัญ และต้องคำนึงถึงด้วยว่าจะต้องไม่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรศาลที่อยู่เหนือกว่าศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจเฉพาะ หากแต่เป็นองค์กรที่มุ่งตรวจสอบปัญหาในเชิงหลักสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

¹⁶ ในขณะที่เขียนบทความนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อดำเนินโครงการเพื่อศึกษาวิเคราะห์จัดทำฐานข้อมูลตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และนำไปสู่การพัฒนากระบวนการรายงานและติดตามการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคาดว่าเมื่อโครงการนี้สำเร็จจะมีแนวทางที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถใช้ดำเนินการเพื่อจัดทำรายงานตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 (3) ได้

บทส่งท้าย

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามามีบทบาทโดยผ่านกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทั้งกระบวนการตรวจสอบก่อนกฎหมายจะประกาศใช้บังคับ และกระบวนการตรวจสอบหลังจากกฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีความผูกพันต่อการรับรองและการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยกระบวนการการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันถือว่าเป็นภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองประชาชนมิให้ถูกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากต้องการสร้างมาตรฐานที่ดี จำเป็นต้องมองไปข้างหน้าเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน คำนึงผลกระทบต่อคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นหลัง ไม่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง อันเป็นหลักการที่มุ่งเน้นเป้าหมายการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน