

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัด รัฐธรรมนูญหลังประกาศใช้

กรณีเสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน
เพื่อพิจารณา ส่งเรื่องต่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์

3 เส้นทางสู่ศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน



มาตรา 231

ตรวจสอบบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ



มาตรา 213

คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
เมื่อประชาชนถูกละเมิด
สิทธิตามรัฐธรรมนูญ



มาตรา 51

ฟ้องหน่วยงานรัฐ
เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์
ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(1) **บทบัญญัติแห่งกฎหมาย**ใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) **กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด**ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

อำนาจตามมาตรา 231: ด้านหน้าแห่งความยุติธรรม



ผู้ตรวจการแผ่นดิน



พบว่ากฎหมายหรือการกระทำ
พบว่ากฎหมายหรือการกระทำ
ของรัฐอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ

เสนอเรื่องพร้อมความเห็น
ไปยังศาลที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย
โดยไม่ชักช้า

เส้นทางการตรวจสอบ: ศาลใดมีอำนาจ?



ข้อควรระวัง: ขอบเขตของกฎหมายลำดับรอง

การตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง
ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ
(ตามมาตรา 5)



กฎหมายลำดับรอง
-> ส่งศาลปกครอง

- ✓ พระราชกฤษฎีกา
- ✓ กฎกระทรวง
- ✓ ประกาศกระทรวง
- ✓ ข้อบังคับ หรือ ระเบียบต่างๆ

Architecture of State Power

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.3/2549

**การยุบสภาผู้แทนราษฎร
ถือเป็น "อำนาจทางปกครอง" หรือไม่?**



จุดเริ่มต้นของข้อพิพาท ทางกฎหมาย

เหตุการณ์: การออกพระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549

คำถามหลัก: พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้
ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่?
และคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณา
พิพากษาของศาลปกครองหรือไม่?



กฎหมายแห่งอำนาจศาลปกครอง



หากเข้าเงื่อนไข จึ่งจะถือเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 11 (2)
แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542

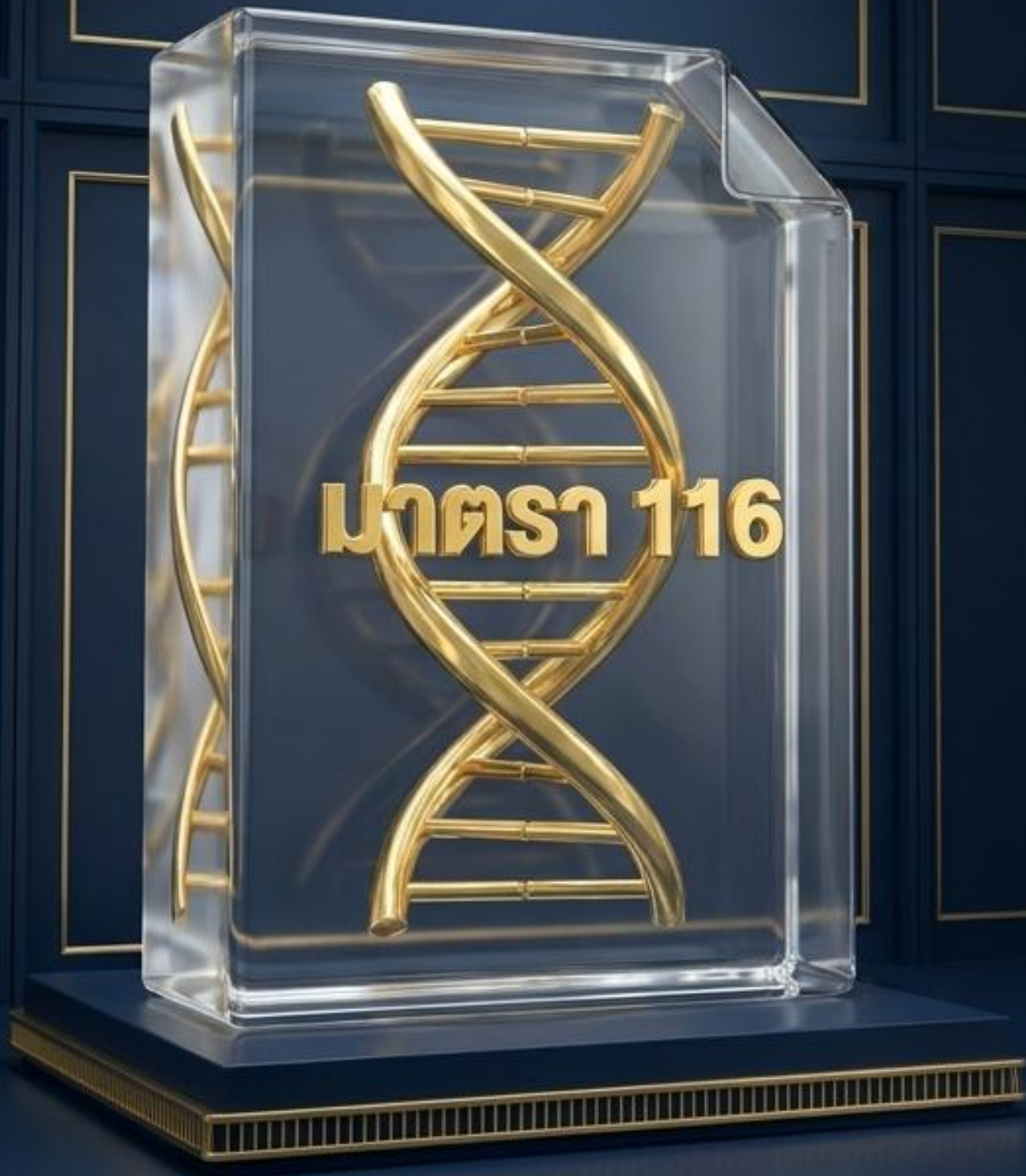
กายวิภาคของการยุบสภาฯ พ.ศ. 2549

ไม่ใช้การบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ

เป็นกลไกในการดำเนินการตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา 116**

เป็นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่าง
ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญเพียงแต่กำหนดให้กระทำใน
“**รูปแบบ**” ของพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น



ความแตกต่างของที่มาแห่งอำนาจ



อำนาจทางปกครอง (Administrative Power)

วัตถุประสงค์: กลไกบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ

ผู้เกี่ยวข้อง: รัฐ กับ ประชาชน

อำนาจศาล: อยู่ในอำนาจศาลปกครอง



อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Power)

วัตถุประสงค์: กลไกตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 116)

ผู้เกี่ยวข้อง: ฝ่ายบริหาร กับ ฝ่ายนิติบัญญัติ

พระราชกฤษฎีกายุบสภาฯ พ.ศ. 2549
จัดอยู่ในหมวดหมู่นี้

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด



“

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง...
คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว
จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษาได้

”

รูปแบบ ไม่ได้กำหนด เนื้อแท้แห่งอำนาจ

รูปแบบ (Form):
พระราชกฤษฎีกา



เนื้อแท้ (Substance):
การใช้อำนาจ
ทางการเมือง
ตามรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง
ไม่ใช่การตรวจสอบกลไกความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเหนือองค์กรอิสระ

การตรวจสอบการทำงาน
และระเบียบของ กกต.
สรุปสาระสำคัญจากคำ
วินิจฉัยที่ 9/2549 และ
24/2543



จุดเริ่มต้น

ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภา มีข้อสงสัย
ว่าการจัดการเลือกตั้ง
และระเบียบของ กกต.
ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่



ปริศนาทางกฎหมาย

กฎ ระเบียบ และคำสั่งของ กกต.
ถือเป็นสิ่งที่ตรวจสอบได้หรือไม่?

ความขัดแย้ง

หากตรวจสอบได้...
องค์กรใดคือผู้ชี้ขาด
ระหว่าง
ศาลรัฐธรรมนูญ
หรือ ศาลปกครอง?

นิยามของคำว่า กฎ ตามมาตรา 198

ศาลรัฐธรรมนูญวางเงื่อนไขว่า สิ่งที่จะถูกตรวจสอบได้ต้องเป็น **กฎ** ซึ่งมีลักษณะดังนี้:



มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

ไม่เจาะจงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ

พระราชกฤษฎีกา

เช่น พ.ร.ฎ. ยุบสภาฯ และกำหนดวันเลือกตั้ง

ระเบียบ กกต.

เช่น ระเบียบการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ พ.ศ. 2543

มติ ประกาศ หรือคำสั่ง กกต.

ที่ออกโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะเจาะจง

การกำหนดวันเลือกตั้งคือความรับผิดชอบร่วมกัน

คำวินิจฉัยที่ 9/2549: กรณีการจัดการเลือกตั้ง 2 เมษายน 2549

รัฐบาล

เป็นผู้รับรองพระบรม
ราชโองการตรา
พระราชกฤษฎีกา
(ตามมาตรา 116 และ 221)



กกต.

ต้องประสานงานด้วย
ในทางปฏิบัติ
เพราะเป็นผู้ควบคุม
และจัดการเลือกตั้ง

ผลลัพธ์: พระราชกฤษฎีกายุบสภาฯ จึงเป็น กฎ ที่ กกต. มีส่วนร่วม
และอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ

ทางแยกของเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบระเบียบ กกต.

คำวินิจฉัยที่ 24/2543

ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ ร้องขอให้ตรวจสอบ
ระเบียบ กกต. ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ฯ

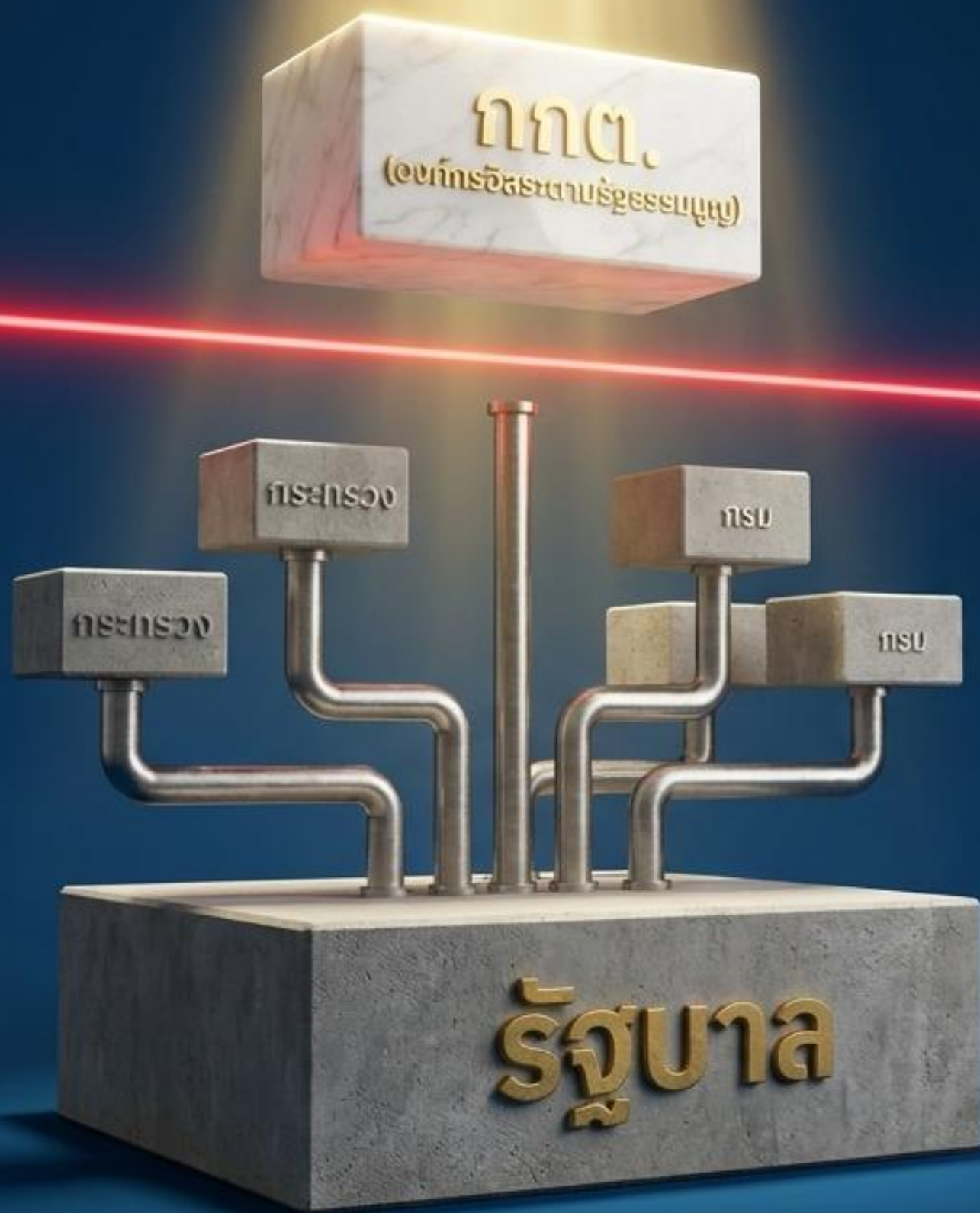
ช่องโหว่ทางกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ (มาตรา 198) ไม่ได้ระบุชื่อศาลไว้อย่างชัดเจนว่า
ใครต้องเป็นผู้ตรวจสอบระเบียบนี้

ศาลปกครอง

ศาลรัฐธรรมนูญ

เราจะส่งเรื่องนี้ไปที่ศาลใดเพื่อหาข้อยุติ?



ข้อจำกัดของศาลปกครอง เหนือองค์กรอิสระ

อำนาจของศาลปกครอง (ตามมาตรา 276)
ตรวจสอบได้เฉพาะหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ
ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล

สถานะของ กกต. (ตามหมวด 6 ส่วนที่ 4)
คือองค์กรอิสระ ไม่อยู่ใต้อำนาจของรัฐบาล

บทสรุป
ระเบียบที่ออกโดย กกต. จึงหลุดพ้นจากเขตอำนาจ
ของศาลปกครองโดยสิ้นเชิง



ศาลรัฐธรรมนูญคือผู้ชี้ขาดสูงสุด

1. เมื่อ กกต. ไม่ใช่หน่วยงานภายใต้รัฐบาล ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณา
2. อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ระเบียบ กกต. จึงตกเป็นของ ศาลรัฐธรรมนูญ
3. การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ เสนอเรื่องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญ ถือว่าถูกต้องตามกระบวนการทุกประการ

เปรียบเทียบเขตอำนาจการตรวจสอบ กฎ

ศาลปกครอง	ศาลรัฐธรรมนูญ
เป้าหมาย:	เป้าหมาย:
หน่วยราชการ / รัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่รัฐ	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (เช่น กกต.)
สถานะองค์กร:	สถานะองค์กร:
อยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล	ไม่อยู่ใต้กำกับของรัฐบาล (มีอิสระ)
ลักษณะการตรวจสอบ:	ลักษณะการตรวจสอบ:
ตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายทั่วไป	ตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ (กฎหมายสูงสุด)

กลไกการถ่วงดุลอำนาจที่สมบูรณ์แบบ ไม่มีองค์ใดในรัฐธรรมนูญที่อยู่เหนือการตรวจสอบ

รับเรื่องร้องเรียน
และชงเรื่องเข้าสู่กระ
บวนการตรวจสอบ

ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ
(ตัวแทนประชาชน)

กกต.
(ผู้ถูกตรวจสอบ)

มีอำนาจอิสระเด็ดขาด
ในการจัดการเลือกตั้ง
แต่อาจออกระเบียบ
ที่กระทบสิทธิ

ศาลรัฐธรรมนูญ
(ผู้ชี้ขาด)

วินิจฉัยเพื่อถ่วงดุลและเพิกถอนระเบียบที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ



1

ทุกคำสั่งที่มีผลบังคับทั่วไป = กฎ
รวมถึง พ.ร.ฎ. ยุบสภาฯ และ ระเบียบบ กกต. ทุกฉบับ

2

กกต. เป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง
ไม่อยู่ใต้รัฐบาล ศาลปกครองจึงเอื้อมไม่ถึง

3

ศาลรัฐธรรมนูญคือด่านสุดท้าย
เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจชี้ขาดว่า
ระเบียบบ กกต. ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่

กรณีศึกษาที่ 1: การออกกระเบียบขัดรัฐธรรมนูญ?

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564

Case File

ประเด็นปัญหา (The Issue)

ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ออกกระเบียบเรื่องระยะเวลาฟ้องคดี (ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ม.44) เพื่อใช้ช่วงเปลี่ยนผ่านอำนาจศาล

ข้อสงสัย (The Conflict)

การออกกระเบียบนี้ เสมือนการตรากฎหมายใหม่
ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่?

๒๕๓๓

กระทรวงคมนาคมและการรถไฟฯ
ทำสัญญาสัมปทาน
กับบริษัท โฮปเวลล์

๒๕๔๗

โฮปเวลล์ยื่นข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ
(รัฐแย้งว่าหมดอายุความแล้ว)

ศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดชี้ว่า ไม่ขาดอายุความ
โดยให้นับจากวันที่ศาลเปิดทำการ

๒๕๔๑

รัฐแจ้งบอกเลิกสัญญา
นำไปสู่ข้อพิพาทเรียกค่าเสียหาย

การนับอายุความปกติ



พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 51
นับจากวันที่รัฐเหตุแห่งการฟ้องคดี
(เกิน ๕ ปี และหมดอายุความไปแล้ว)

การนับอายุความ ตามมติ ๑๘/๒๕๔๕



คดีเกิดก่อนศาลเปิดทำการ
ให้นับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่ศาลเปิดทำการ
(๙ มีนาคม ๒๕๔๔)

****ผลลัพธ์: โซปเวลล์ยังสามารถยื่นฟ้องได้****

มติที่ ๑๘/๒๕๕๕

คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน

- มตินี้ส่งผลให้การเริ่มนับอายุความเปลี่ยนไปจากกฎหมายหลัก
- มตินี้ถือเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่?

การก้าวล่วงสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย

- ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนจากมติที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด
- เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓
- ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





มาตรา ๖๘

คำชี้แจงจากศาลปกครองสูงสุด

มตินี้เป็นเพียง แนวทางการทำคำพิพากษา (มาตรา ๖๘)

ใช้เพื่อแก้ปัญหาคดีความใน ๓ คดีที่ค้างอยู่ช่วงศาลเพิ่งเปิดทำการ

ไม่ใช้การออกระเบียบใหม่ จึงไม่ต้องส่งให้สภาฯ ตรวจสอบ

๒ ประเด็นหลักที่ต้องวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑: สถานะของมติ

มตินี้เป็นการออกระเบียบ
(มาตรา ๔๔) หรือไม่?

ประเด็นที่ ๒: ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

หากเป็นระเบียบ ได้ทำตาม
ขั้นตอนกฎหมายและ
จัดรัฐธรรมนูญหรือไม่?

ออกกระเป๋ียบ ตามมาตรา ๔๔



มาตรา ๖:
ต้องส่งให้สภาผู้
แทนราษฎรตรวจสอบ
(ข้ามขั้นตอนนี้!)

มาตรา ๕:
ต้องประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา
(ข้ามขั้นตอนนี้!)

	มาตรา ๕๕ (ออกกระเปียบบ)	มาตรา ๖๘ (แนวทางคำพิพากษา)
ขอบเขต การบังคับใช้	ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกคดี	ผูกพันเฉพาะปัญหา ในคดีนั้นๆ
ผลทาง กฎหมาย	เสมือนการตรา กฎหมายขึ้นใหม่	เป็นเพียงการตีความ ข้อเท็จจริงในคดี

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ชัด: มติ ๑๘/๒๕๔๕ มีลักษณะเป็นมาตรา ๕๕

ทำไมจึงเป็น การออกกระเป๋ียบ (มาตรา ๔๔)?

ไม่มีการอ้างอิง ข้อเท็จจริงเฉพาะคดี

(ไม่มีการเจาะจงคดีใดใด
คดีหนึ่งในที่ประชุม)

1

บังคับใช้เป็นการทั่วไป

(กำหนดให้ทุกคดีก่อนศาลเปิด
ต้องนับเวลาแบบเดียวกัน)

2

เปลี่ยนแปลงกฎหมายหลัก

(เป็นการสร้างบทเฉพาะกาล
ขึ้นมาเองโดยไม่ได้ทำการแก้
กฎหมายผ่านสภาฯ)

3

คำวินิจฉัยที่ 5/2564: ขัดรัฐธรรมนูญ

เหตุผลสำคัญ

- เป็นการออกระเบียบที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ
- ไม่ได้ส่งระเบียบให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบก่อน (ขัด ม.5 และ ม.6 วรรคหนึ่ง)

ผลสรุป

**ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา 3 วรรคสอง
และมาตรา 197 วรรคสี่**



เจาะลึกช่องทางที่ 1: กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ (มาตรา 231(1))

การยื่นเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ส่งศาลรัฐธรรมนูญในประเด็น
“กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ”
ไม่สามารถทำได้โดยอิสระทุกกรณี

คำร้องจะต้องผ่าน
“ด่านทดสอบ 4 ประการ” อย่างครบถ้วน
จึงจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้





ด้านที่ 1: ต้องเป็น "ผู้ได้รับผลกระทบ" โดยตรง

ผู้ร้องเรียนจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับ
ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็น
ธรรมจากกฎหมายนั้นโดยตรง

- อ้างอิงตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (1) (2) หรือ (3)

- หากไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ไม่มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ด้านที่ 2: วัตถุแห่งคดีต้องเป็น 'บทบัญญัติแห่งกฎหมาย'



สิ่งที่ร้องเรียนได้
(เข้าข่าย)

- พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.)
- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ
- พระราชกำหนด
(ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว)
- ประกาศคณะปฏิวัติ
(ฉบับที่มีค่าบังคับเทียบเท่า พ.ร.บ.
และยังมีผลใช้บังคับอยู่)



สิ่งที่ร้องเรียนไม่ได้
(ไม่เข้าข่าย)

- ร่างกฎหมาย
- กระบวนการตรากฎหมาย
- กฎหมายที่ถูกยกเลิกไปแล้ว
- บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง



ด้านที่ 3: ชีชีวิตความขัดแย้งระดับ "มาตราต่อมาตรา"

ผู้ร้องต้องระบุให้ชัดเจนว่า กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ "มาตราใด"



ข้อควรระวังที่ทำให้คำร้องตกไป:

- ห้ามอ้าง: บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่สิ้นผลบังคับใช้ไปแล้ว
- ห้ามอ้าง: กรณีที่ระบุว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันเอง

ด้านที่ 4: ต้องไม่มี "ลักษณะต้องห้าม"

แม้จะผ่าน 3 ด้านแรก แต่คำร้องจะต้องไม่เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณา



- อ้างอิงตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 36 และ มาตรา 37

- คำร้องต้องมีความสมบูรณ์และไม่ขัดต่อเงื่อนไขข้อห้ามทางปกครองเหล่านี้

2 กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่รับเรื่อง ไว้ทำเอง

ส่งต่อให้หน่วยงานอื่น (มาตรา 36)

เรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นโดยตรง
กฎหมายให้ส่งต่อเพื่อความรวดเร็ว

ห้ามรับพิจารณาเด็ดขาด (มาตรา 37)

เรื่องที่มีข้อห้ามตามกฎหมายอย่างชัดเจน
ไม่สามารถก้าวล่วงได้

การส่งต่อเรื่องร้องเรียน (มาตรา 36)

พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

มีกฎหมายให้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไว้แล้ว



ส่งหน่วยงานต้นสังกัด

เรื่องบริหารงานบุคคลหรือวินัยข้าราชการ



ส่งผู้มีอำนาจ
ด้านบุคคล

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต



ส่ง ป.ป.ช., ป.ป.ท.
หรือ คตง.

แม้ส่งต่อเรื่อง... แต่ยังแก้ปัญหาระบบได้!

ในกรณีเรื่อง การบริหารงานบุคคลหรือวินัย

แม้ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นจัดการ
แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจ
แสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อเสนอแนะให้แก้ไข
กฎหมาย กฎ หรือขั้นตอน
ที่เป็นต้นเหตุของปัญหาอย่างเป็นระบบได้

8 ลักษณะต้องห้ามเด็ดขาด (มาตรา 37) - ส่วนที่ 1: ขอบเขตอำนาจ

ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องไว้พิจารณา



เรื่องนโยบาย ครม.



**คดีที่อยู่ในศาล
หรือศาลตัดสินเด็ดขาดแล้ว**



**เรื่องขององค์กรอิสระอื่น
(แต่ขอทราบผลการพิจารณาได้)**



**ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่
ของผู้ตรวจการแผ่นดิน**

8 ลักษณะต้องห้ามเด็ดขาด (มาตรา 37) – ส่วนที่ 2: สถานะของเรื่องร้องเรียน



**ร้องเรียนโดยไม่สุจริต
และไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม**



**ได้รับการแก้ไขเยียวยา
อย่างเหมาะสมแล้ว**



**ผู้ตรวจการฯ
ผู้ตรวจการฯ เคยสรุปผลไปแล้ว**



**เรื่องอื่นๆ ตามมติ
ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด**

จ่อยกเว้น

ที่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับพิจารณาได้!



นโยบาย ครม. ที่จัดรัฐธรรมนูญ
หรือทำให้รัฐละเลยหน้าที่

ศึกษาดีที่ศาลตัดสินแล้ว
เพื่อเสนอปรับปรุงกฎหมาย
กระบวนการยุติธรรม

เรื่องที่เคยตัดสินไปแล้ว แต่
มีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่

หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ

ผู้ตรวจการแผ่นดินรับคำร้องเรียน
และตรวจสอบหลักเกณฑ์เบื้องต้น



หากวินิจฉัยว่ากฎหมาย
ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ
→ ส่งเรื่องยื่นคำร้องให้
ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัย

หากวินิจฉัยว่า
ไม่ขัด
ต่อรัฐธรรมนูญ
→ ยุติเรื่อง
ไม่ส่งศาลรัฐธรรมนูญ



ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ใช่เพียง “บุรุษไปรษณีย์”



ความเชื่อผิดๆ:
เป็นเพียงบุรุษไปรษณีย์
(รับแล้วส่งต่อ)



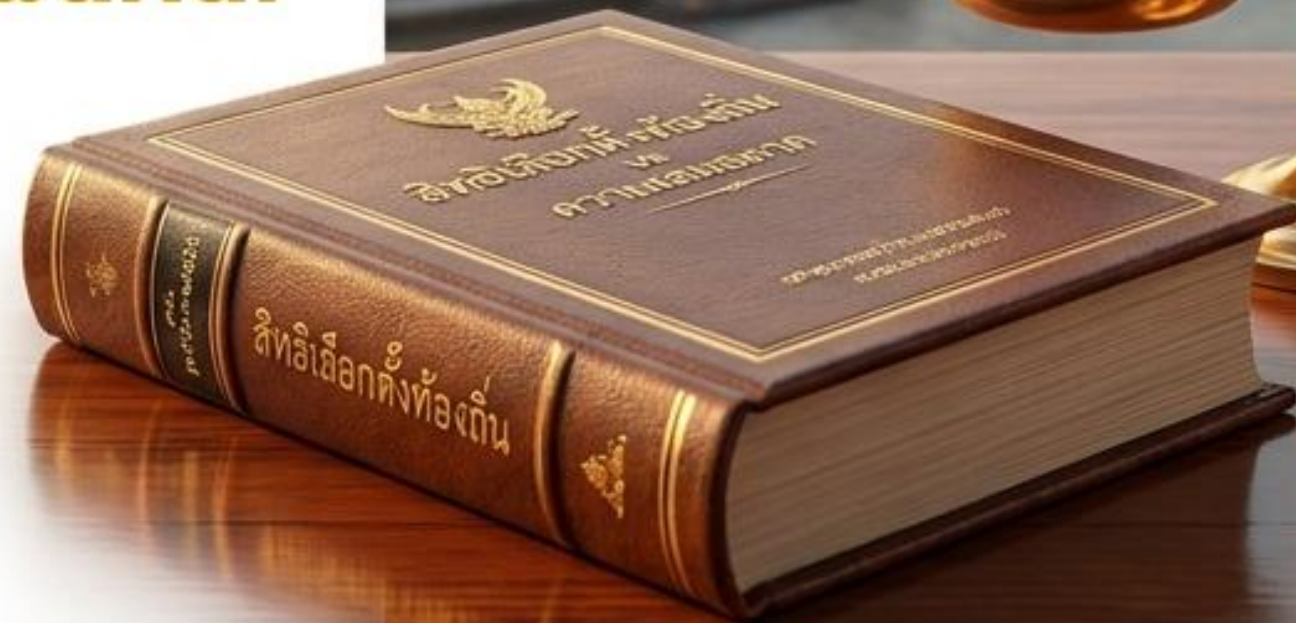
กฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า
บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่
ก่อนส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ



ความจริง:
มีอำนาจใช้
ดุลพินิจวินิจฉัย

สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น vs ความเสมอภาค

ถอดรหัสคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน:
กรณีเงื่อนไขทะเบียนบ้าน 90 วัน
ของ กกม.





จุดเริ่มต้น: คำร้องของนายเอก

พ.ร.บ. กทม. มาตรา 12(3) บังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน

ข้อกล่าวหา: กฎหมายนี้ขัดรัฐธรรมนูญหมวดความเสมอภาค (มาตรา 4 และ 27) หรือไม่?

3 ด้านการพิจารณาทางกฎหมาย

ด้านที่ 1:
ผู้ตรวจการ
แผ่นดิน
มีอำนาจรับ
เรื่องหรือไม่?

ด้านที่ 2:
พ.ร.บ. กทม.
ขัดรัฐธรรมนูญ
หรือไม่?

ด้านที่ 3:
ต้องส่งศาล
รัฐธรรมนูญ
หรือไม่?



ด้านที่ 1: อำนาจการรับคำร้อง มีอำนาจรับพิจารณา

**รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560
มาตรา 231 (1)**

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจรับคำร้อง
เมื่อมีการร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ฐานที่ 1: หลักความเสมอภาคทั่วไป (ข้ออ้างของผู้ร้อง)

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 4 และ 27

- ▶ ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน
- ▶ ห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (ไม่ว่าด้วยเหตุผลด้านถิ่นกำเนิด เพศ หรือสถานะใดๆ)



ฐานที่ 2: ข้อยกเว้นเฉพาะกิจการท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 252

กฎหมายสามารถกำหนด
คุณสมบัติเฉพาะของผู้มีสิทธิ
เลือกตั้งท้องถิ่นได้

ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต



การวิเคราะห์ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ กทม.

เงื่อนไขทะเบียนบ้าน 90 วัน
ใช้บังคับเฉพาะผู้มีสิทธิเลือก
ตั้ง กทม. เท่านั้น

มิได้บังคับใช้เพื่อจำกัดสิทธิ
ของบุคคลทั่วไป

สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ
มาตรา 252 อย่างสมบูรณ์



สรุปข้อแตกต่าง: ทำไมจึงไม่ใช้การเลือกปฏิบัติ?



**สิทธิทั่วไปของปวงชน
(ม.4 & 27)**

การบังคับใช้: ทุกคนอย่างเท่าเทียม

ผลลัพธ์: ความเสมอภาคสากล



**สิทธิเลือกตั้ง กทม.
(ม.252 & พ.ร.บ.กทม.)**

การบังคับใช้: เฉพาะผู้ใช้สิทธิในพื้นที่

**ผลลัพธ์: กำหนดคุณสมบัติ
เพื่อป้องกันการทุจริตเลือกตั้ง**

ด้านที่ 2: บทสรุปความขัดแย้งทางกฎหมาย



ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ

พ.ร.บ. กทม. มาตรา 12(3)
ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม
ต่อบุคคลทั่วไปตามมาตรา 4 และ 27

ด้านที่ 3: บทสรุปการดำเนินการ ไม่ต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อบทบัญญัติไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
กรณีนี้จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 231 (1)
ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงให้ยุติเรื่อง

ยุติเรื่อง



กรอบเวลาการพิจารณาที่ยืดหยุ่นตามความจำเป็น



กฎหมาย **ไม่ได้กำหนด**
ระยะเวลาการพิจารณาตายตัว
เพื่อให้การค้นหาความจริงครบถ้วนสมบูรณ์

กรณีศึกษา: พ.ร.บ.คำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ พ.ศ. 2554



มาตรา 5: อำนาจกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารและบุคคล

มาตรา 8: ขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งเรียก

มาตรา 13: การกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน

บทบัญญัติเหล่านี้ จัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 **มาตรา 129** หรือไม่?

จุดเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 สู่การกำหนดโทษทางอาญา

อ้างอิงอำนาจตาม
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550
มาตรา 135

ให้อำนาจคณะกรรมการ
ธิการเรียกบุคคลหรือ
เอกสารได้โดยตรง



เพื่อบังคับใช้ จิงตรา
มาตรา 13 ใน
พ.ร.บ.คำสั่งเรียกฯ 2554
ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ
ตามมาตรา 8
ต้องระวางโทษ:
จำคุกไม่เกิน 3 เดือน
ปรับไม่เกิน 5,000 บาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ

เจตนาารมณ์ใหม่่งองรัฐธรรณณณณ พ.ศ. 2560 มาตรา 129

เปลี่ยนจากการใช้ อำนาจบังคับทางอาญา
เป็นการใช้ กลไกบริหารราชการแผ่นดิน

คณะกรรมการ



รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ



เจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 129 วรรคห้า บัญญัติวิธีการบังคับไว้เฉพาะ
ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐส่งเอกสารหรือให้ข้อเท็จจริง
ไม่ได้มุ่งเน้นที่จะลงโทษทางอาญาต่อบุคคลผู้ถูกเรียก

ความเปลี่ยนแปลงของอำนาจเรียกเอกสารและบุคคล

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (มาตรา 135)		รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 (มาตรา 129)
กระทำการเรียกโดยตรง	VS	กระทำการต้องผ่านรัฐมนตรีต้นสังกัด
ใช้โทษทางอาญา (จำคุก/ปรับ) บังคับประชาชน	VS	ใช้คำสั่งทางปกครอง สั่งการเจ้าหน้าที่รัฐ
เน้นอำนาจเด็ดขาดของสภา	VS	เน้นกลไกบริหารและ ไม่มุ่งลงโทษทางอาญา

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน: รอยร้าวของข้อกฎหมาย



บทสรุป

พ.ร.บ.คำสั่งเรียกฯ พ.ศ. 2554 มาตรา 5, 8 และ 13 ออกแบบมาเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญฉบับเก่า

ปัญหา

มีเนื้อหาและเจตนารมณ์ขัดแย้งกับกลไกใหม่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 129 อย่างชัดเจน

การดำเนินการ

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงใช้อำนาจวินิจฉัยให้
ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อปกป้องสิทธิของประชาชน

บทสรุปแห่งคดี: การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล



ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า
พ.ร.บ.คำสั่งเรียกฯ พ.ศ. 2554
ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

การใช้โทษทางอาญาบังคับตามคำสั่งเรียก
ของคณะกรรมการธิการ...

- ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
- เป็นภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ
บุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

ผู้ตรวจการแผ่นดินคือด่านหน้าสำคัญในการกรองกฎหมาย
เพื่อไม่ให้รัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร

สิทธิใหม่ประชาชน: ฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การควบคุมการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 213 **บุคคล**ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า**การกระทำ**นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 บัญญัติให้บุคคลที่จะได้ใช้สิทธิดังกล่าว**จะต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน** ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่ พ.ร.บ.ดังกล่าวกำหนด

มาตรา 213 คืออะไร?

“

ช่องทางปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
เมื่อถูกละเมิดโดยอำนาจรัฐ

1



คุ้มครองสิทธิ

2



ร้องผู้ตรวจการแผ่นดิน

3



สู่ศาลรัฐธรรมนูญ

ใครมีสิทธิร้องเรียนบ้าง?



บุคคลธรรมดา



คณะบุคคล



นิติบุคคล



นิติบุคคลมหาชน

(อ้างอิง: คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564)

เงื่อนไขสำคัญ:

ต้องเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (หรือไม่อาจหลีกเลี่ยงได้) อันเป็นผลกระทบโดยตรงจากการกระทำนั้น

เป้าหมายแห่งการร้องเรียน: การกระทำของรัฐ

หน่วยงานของรัฐ

นิยาม:

ตีความอย่างกว้าง (ส่วนราชการ, รัฐวิสาหกิจ, องค์กรมหาชน, องค์กรอิสระ, ศาล, รัฐสภา)

ตัวอย่างแนวคำสั่งศาล:

วุฒิสภา ถือเป็นหน่วยงาน
ของรัฐที่ถูกร้องได้

(คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ต. 20/2564)

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

นิยาม:

ข้าราชการ, พนักงาน, ลูกจ้าง, คณะบุคคล
หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยศาล:

คณะกรรมการสรรหา กสม.
ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องได้

(คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2564)

องค์ประกอบของคำร้องที่สมบูรณ์

1. การกระทำคืออะไร: บรรยายข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนชัดเจน

2. ใครเป็นผู้กระทำ: ระบุหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน

3. ละเมิดสิทธิเรื่องใด: อธิบายลักษณะการละเมิดและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับตนเอง

4. พิดรัฐธรรมนูญมาตราไหน (จุดตาย!): ต้องระบุ มาตราของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิหรือเสรีภาพนั้นอย่างชัดเจน

สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครอง



รับรองโดยชัดเจน:
รัฐธรรมนูญ หมวด 3
(มาตรา 25 - 49)

รับรองโดยปริยาย:
สิทธิที่ไม่ได้บัญญัติไว้
แต่ได้รับการคุ้มครอง
ตามมาตรา 25

**ข้อควรระวัง: ห้ามอ้างสิทธิตาม
หมวด 5 (หน้าที่ของรัฐ)**

หากอ้างหมวด 5 ศาลจะไม่รับพิจารณา
เพราะต้องใช้ช่องทางมาตรา 51 แทน

(อ้างอิง: คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 42/2553)

ข้อยกเว้น: เรื่องใดที่ ร้องเรียนไม่ได้?



คดีในศาลอื่น: เรื่องที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดีของศาลอื่น หรือศาลอื่นมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว



ปัญหาอำนาจศาล: การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาหน้าที่และอำนาจระหว่างศาล (ตามมาตรา 192)



งานบุคคล/วินัยศาลและทนาย: การบริหารงานบุคคลของ ก.ต. (ศาลยุติธรรม), ก.ศป. (ศาลปกครอง), ก.ต.ท. (ศาลทหาร) รวมถึงวินัยทหาร

ขั้นตอนที่ 1: ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

90 วัน

ต้องยื่นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้
(หรือควรรู้) ถึงการถูกละเมิด

ข้อยกเว้น: トラบที่การละเมิดยังคงมีอยู่ = ยื่นได้ตลอดเวลา

ตัวอย่าง: กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ (ตาม ม.48 พ.ร.ป.ศาลรัฐธรรมนูญฯ 2561)
หากกฎหมายนั้นยังไม่ถูกยกเลิกหรือแก้ไข ถือว่าการละเมิดยังคงมีอยู่ ยื่นร้องได้เสมอ

ขั้นตอนที่ 2: กรอบเวลาของผู้ตรวจการแผ่นดิน



60 วัน

พิจารณาและยื่นศาล:
ภายใน 60 วัน
(นับแต่ได้รับคำร้อง)

แจ้งผลให้ผู้ร้องทราบ:
ภายใน 10 วัน
(นับแต่ครบกำหนด 60 วัน)

**หากผู้ตรวจฯ พิจารณาเกิน 60 วัน
จะเป็นโมฆะหรือไม่?**

กฎหมายให้สิทธิประชาชนไปยื่นศาลโดยตรง
ได้ทันทีเมื่อครบ 60 วัน แต่มีได้กำหนด
ให้การพิจารณาของผู้ตรวจฯ เสียเปล่า
หรือเป็นโมฆะแต่อย่างใด

ข้อยกเว้น: กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นล่าช้า

- ผู้ถูกร้องส่งเอกสารชี้แจงล่าช้า ทำให้ผู้ตรวจฯ ไม่สามารถยื่นศาลได้ทันภายใน 60 วัน

“ศาลมีอำนาจสั่งขยายเวลา
ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้”

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาศัยอำนาจตาม
มาตรา 31 (พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ 2561)
ขยายเวลายื่นคำร้องได้

(อ้างอิง: คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ต.20/2564)



ขั้นตอนที่ 3: สิทธิการยื่นตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เงื่อนไข A:
ผู้ตรวจฯ แจ้งว่า
ไม่ยื่นคำร้อง

เงื่อนไข B:
พ้นกำหนด 60 วัน
แล้วผู้ตรวจฯ
ยังไม่ได้ยื่นคำร้อง

90 วัน



**ผู้ร้องมีสิทธิยื่นตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้
ภายใน 90 วัน**

(นับแต่วันที่รับแจ้ง หรือ วันที่พ้นกำหนด 60 วัน)

ข้อควรระวังในทางปฏิบัติ

ทำไม่ได้!



หากต้องการใช้สิทธิยื่นศาลตาม ม. 213
ผู้ร้องต้องตั้งเรื่องยื่นผ่านผู้ตรวจฯ ด้วย
หลักเกณฑ์ของ ม. 213 ตั้งแต่แรกเท่านั้น

กับดักการใช้ผิดช่องทาง



ยื่นร้องผู้ตรวจฯ ผ่านช่องทาง มาตรา 231(1)
หรือ มาตรา 51 แล้วนำการยื่นผิดช่องทางนี้
มาเป็นข้ออ้างเพื่อขอใช้สิทธิตรงต่อศาลตาม
ม. 213

สรุปไทม์ไลน์กระบวนการ (Master Blueprint)



เส้นแบ่งระหว่างความ โปร่งใสและสิทธิส่วนบุคคล



กรณีศึกษา: การขอเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินฯ

ถอดบทเรียนคำวินิจฉัยสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

จุดเริ่มต้นของข้อพิพาทการขอข้อมูล





คำถามหลักทางรัฐธรรมนูญ

**การที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ
มีคำสั่ง ไม่เปิดเผย
บัญชีทรัพย์สิน...**

ถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของนายสน
และสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตาม
มาตรา 213 ได้หรือไม่?

การปะทะกันของสิทธิขั้นพื้นฐาน



รัฐธรรมนูญ มาตรา 41

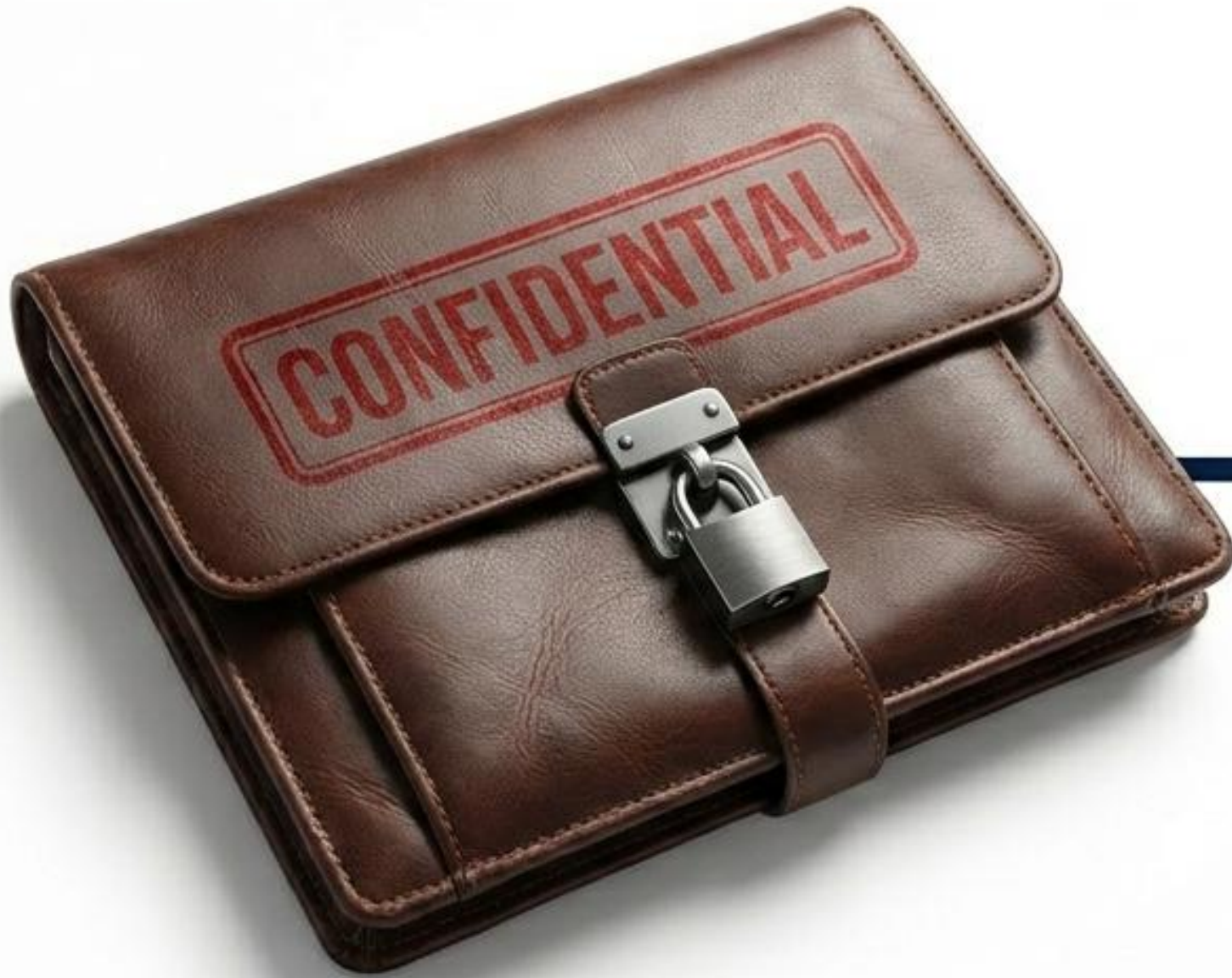
บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ



รัฐธรรมนูญ มาตรา 4 และ 25

คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล
การกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุอันควรตามกฎหมาย

ธรรมชาติของเอกสารบัญชีทรัพย์สิน



เป็น ข้อมูลส่วนบุคคล
(Personal Information)
ของนายขาว/ดำ

ไม่มีกฎหมายกำหนด
ให้ต้องเปิดเผยข้อมูลนี้
แก่สาธารณชนแต่อย่างใด

เจตนาที่นำไปสู่การรุกรานสิทธิ



เจตนาของผู้ขอ:
ยื่นขอข้อมูลเพื่อรวบรวมนำไปเป็นหลักฐาน
เอาผิดในทางคดี

+

สถานะข้อมูล:
เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่มีกฎหมายให้เปิดเผย

=

ผลทางกฎหมาย:
การเปิดเผยจะถือเป็นการ รุกล้ำสิทธิส่วนบุคคล
ของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันควร

บทสรุปทางกฎหมาย (Verdict)

