

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน  
โดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

จัดทำโดย นางผาณิต นิตินันท์ประภาส

รหัส ๒๓๐๑๕๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

โดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

จัดทำโดย นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ

รหัส ๒๓๐๑๕๖

หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

## บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

### บทคัดย่อ

สิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมีด้วยความเสมอภาค เพื่อดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ สีผิว ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา หรือความเชื่อในทางอื่นใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยได้มีการวางหลักการว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” โดยประชาชนชาวไทยไม่ว่าถิ่นกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และยังสามารถจัดตั้งองค์กรที่เป็นกลไกทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ดังกล่าว โดยผ่านกระบวนการตรวจสอบว่ากฎหมายมีการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

คำสำคัญ : สิทธิมนุษยชน  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

### Abstract

Human rights are commonly considered fundamental rights. Every individual is entitled to have rights equally with their dignity and without being differentiated by their native land, ethnicity, color, language, gender, physical and mental disability, personal status, economic and social status, religious or any other beliefs. The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 gives priority to human rights protection with a principle, “human dignity, rights, freedom, and equality of an individual shall be inevitably protected”. Citizen of Thailand, hence, regardless of their birthplace, gender, or religion, shall be equally protected under the Constitution. As a consequence, Organisations were established to perform as a human right mechanism. Ombudsman is one of the organisations responsible for the task through its procedures to investigate whether a law is begging a question of constitutionality.

**Key Words :** Human rights  
Ombudsman

## สิทธิมนุษยชน เกี่ยวข้องกับประเทศไทยอย่างไร<sup>1</sup>

หลายปีมานี้ สิทธิมนุษยชนกลายเป็นถ้อยคำที่มีคนนำมาพูด เขียน และถกเถียงกันมากขึ้น บ้างก็ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของต่างชาติไม่เข้ากับวัฒนธรรมไทย บ้างก็ว่าเป็นเรื่องไกลตัวไม่เกี่ยวข้องกับชีวิตของตัวเรามากนัก ทั้ง ๆ ที่สิทธินี้เป็นของคนทุกคน เกี่ยวข้องกับชีวิตของเราตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เป็นที่มาของความเจริญ ความสุข ความทุกข์ของคนในสังคมอย่างมาก เริ่มตั้งแต่เกิดเป็นทารก ซึ่งจะต้องได้รับการเลี้ยงดู ได้รับความรัก ความอบอุ่น การศึกษา เมื่อเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่จะต้องมีปัจจัยในการดำรงชีพ อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า ยารักษาโรค มีงานทำ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเป็นชาวนา ชาวไร่ ก็ควรจะมีที่ดินพอสมควร สำหรับทำมาหากิน ขายผลผลิตได้ในราคายุติธรรม อยู่ในชุมชน สังคมและประเทศที่สงบ เข้าร่วมกิจกรรมของสังคมและรัฐ ได้รับการบริการด้านต่าง ๆ จากรัฐ การที่จะได้สิ่งเหล่านี้จะต้องแสวงหากระทำหรือดำเนินการอย่างหนึ่ง ซึ่งการแสวงหา กระทำหรือดำเนินการดังกล่าว ถือว่าเป็นสิทธิของคนเราทุกคน และเป็นสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดซึ่งรัฐและสังคมจะต้องยอมรับ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์

## ความหมายของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนคืออะไร<sup>2</sup> ในทางวิชาการยังไม่มีทำให้คำนิยามความหมายของสิทธิมนุษยชน นอกจากมีการพยายามอธิบายคำปรารภของปณิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและ โอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชน เป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพโลก” นั้น ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถ โอนให้แก่กันได้ แต่นักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนให้คำอธิบายว่า เราเรียกสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คน ๆ นั้น มีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นคนและสามารถมีการพัฒนาการตนเองได้ว่า คือ “สิทธิมนุษยชน” เมื่อนำคำอธิบายทั้งสองประการมาประกอบกัน ก็สามรถเข้าใจได้ว่า สิทธิมนุษยชน คือ สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้คน ๆ นั้น มีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา

<sup>1</sup> คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง โดย ผศ.จรัส ดิษฐาอภิชัย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สถาบันนโยบายศึกษา

<sup>2</sup> ชุดความรู้ “สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี” กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

สิทธิมนุษยชนจึงสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ดังนี้

ระดับแรก คือ สิทธิที่ติดตัวทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใจของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ สิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่ซึ่งอย่างน้อยอยู่ในมโนธรรมสำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็นความผิดทางกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่าการฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม เป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

ระดับที่สอง เป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น ซึ่งสิทธิมนุษยชนระดับที่สองนี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้น จะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

นอกจากนั้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานในการดำเนินงานเกี่ยวกับมนุษยชนได้ให้ความหมายของ “สิทธิมนุษยชน”<sup>3</sup> หมายความว่า สิทธิที่มีตามธรรมชาติ ซึ่งติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด โดยมีความเป็นสากลและมีการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือกติกาอนุสัญญา ข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ทุกประเทศทั่วโลกให้การรับรอง

<sup>3</sup> ชุดความรู้ “สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี” กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

## หลักการของสิทธิมนุษยชน<sup>4</sup>

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ได้นำเสนอหลักการสำคัญของมนุษยชน หลักการนี้จึงถือเป็นสาระสำคัญที่ใช้อ้างอิงความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน และใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดว่าสังคมใดหรือประเทศใดมีการเคารพและปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่ในเวลาต่อมา

### หลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย

**1. เป็นสิทธิธรรมชาติ** คือตัวมนุษย์มาแต่เกิด หมายความว่า มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีประจำตัวตั้งแต่เกิดมาเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ไม่มีใครมอบให้ เป็นสิ่งที่ธรรมชาติได้กำหนดขึ้นในมนุษย์ทุกคน ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง

- (1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ คุณค่าของคนในฐานะที่เขาเป็นมนุษย์
- (2) การให้คุณค่าของมนุษย์ แบ่งเป็น 2 ประเภท

(2.1) คุณค่าของมนุษย์ในฐานะการดำรงตำแหน่งทางสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการมีอำนาจหรือการยึดครองทรัพยากรของสังคม

(2.2) คุณค่าของมนุษย์ในฐานะที่เป็นมนุษย์ ซึ่งมีความเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยก

(3) การกำหนดคุณค่าที่แตกต่างกันนำมาซึ่งการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ ผู้คนในสังคมโดยทั่วไปมักให้คุณค่าของฐานะ ตำแหน่ง หรือเงินตรา มากกว่า ซึ่งการให้คุณค่าแบบนี้นำมาซึ่งการเลือกปฏิบัติ จึงต้องปรับวิธีคิดและเน้นให้มีการปฏิบัติ โดยการให้คุณค่าของความเป็นคนในฐานะความเป็นมนุษย์ ไม่ใช่ให้คุณค่าคนตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

**2. สิทธิมนุษยชนเป็นสากลและไม่สามารถถ่ายโอนกันได้** หมายความว่า สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นของคนทุกคน ไม่มีพรมแดน โดยหลักการแล้วถือว่า คนทุกคนย่อมถือว่าเป็นคน ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดในโลก ไม่ว่าจะมีความเชื่อชาติ สัญชาติ เหล่ากำเนิดใดก็ตาม ย่อมมีสิทธิมนุษยชนประจำตัวทุกคนไป จึงเรียกได้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคน ไม่ว่าจะคน ๆ นั้น จะยากจนหรือร่ำรวย เป็นคนพิการ เป็นเด็ก เป็นผู้หญิง

ส่วนที่กล่าวว่า สิทธิมนุษยชนไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ หมายความว่า ในเมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนย่อมไม่สามารถมอบอำนาจ หรือสิทธิมนุษยชนของตนให้แก่ผู้ใดได้ ไม่มีการครอบครองสิทธิแทนกัน แตกต่างจากการครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน เพราะสิทธิมนุษยชน

<sup>4</sup> ชุดความรู้ “สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี” กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

เป็นเรื่องที่ธรรมชาติกำหนดขึ้น เป็นหลักการที่ทุกคนต้องปฏิบัติ แต่หากจะถามว่าในเมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนเช่นนี้แล้ว สามารถมีสิทธิมนุษยชนเฉพาะกลุ่มได้หรือไม่ ในทางสากลได้มีการจัดหมวดหมู่และกลุ่มของสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของกลุ่มเฉพาะและสิทธิตามประเด็นปัญหา เช่น สิทธิสตรี สิทธิเด็ก สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิผู้ติดเชื้อเอดส์ สิทธิของผู้ลี้ภัย เป็นต้น

**3. สิทธิมนุษยชนไม่สามารถแยกเป็นส่วน ๆ ว่าสิทธิใดมีความสำคัญกว่าอีกสิทธิหนึ่ง** กล่าวคือ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ไม่สามารถแบ่งแยกว่ามีความสำคัญกว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สิทธิทั้งสองประการนี้ต่างมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐบาลใดจะมาอ้างว่าต้องพัฒนาประเทศให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ หรือต้องแก้ไขปัญหาปากท้องก่อน แล้วจึงค่อยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ย่อมขัดหลักการนี้

**4. ความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ** การเลือกปฏิบัติเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานในทุกสังคม และถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเหตุว่าในฐานะที่เราเกิดมาเป็นคน ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นคนจน คนรวย คนพิการ เด็ก หรือผู้สูงอายุ คนป่วยหรือมีสุขภาพดี

ความเสมอภาค คือ การที่ทุกคนควรได้รับจากส่วนที่ควรได้ในฐานะที่เป็นคน เช่น การแจกของ ผู้ประสบภัยน้ำท่วม ทุกคนจะได้รับของแจกชิ้นพื้นฐาน เช่น ได้รับข้าวสาร อาหารแห้ง ยาป้องกันเท้าเปื่อย แต่หากมีครอบครัวหนึ่ง มีคนป่วยที่ต้องการยาเป็นพิเศษ หรือบางครอบครัวมีเด็กอ่อน ต้องได้รับนมผงเพิ่มสำหรับเด็ก ทางราชการสามารถเพิ่มยาและนมผงให้แก่ครอบครัวเหล่านั้น นี่คือการเสมอภาคที่ได้รับ เพราะทุกคนในครอบครัวได้รับแจกสิ่งจำเป็นเพื่อการยังชีพแล้ว

หลักความเสมอภาค คือ ต้องมีการเปรียบเทียบของสองสิ่ง หรือสองเรื่อง และดูว่าอะไรคือสาระสำคัญของเรื่องนั้น หากสาระสำคัญของประเด็นได้รับการพิจารณาแล้ว ถือว่ามีความเสมอภาคกัน เช่น การที่รัฐจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลไม่เท่ากัน คนที่มีรายได้มากก็เสียภาษีมาก คนที่มีรายได้น้อยก็เสียภาษีน้อย คนที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดก็ไม่ต้องเสียภาษี แต่การมีรายได้มากหรือน้อยเป็นสาระสำคัญของการเก็บภาษี ซึ่งเป็นธรรมสำหรับประชาชน

การเลือกปฏิบัตินั้น เป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาค เช่น การรักษาพยาบาล หรือการเข้าถึงบริการ สาธารณะของรัฐเป็นไปไม่ทั่วถึง และไม่เท่าเทียมกัน เพราะมีความแตกต่างของบุคคลในเรื่องเชื้อชาติ เช่น หากมีแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชาหรือพม่ามารักษา เจ้าหน้าที่มักไม่ยอมให้บริการที่ดี หรือไม่ยอมรับรักษา ผู้มีเชื้อเอชไอวีหรือผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

สำหรับหลักการเรื่องความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยนั้น ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ที่บัญญัติว่า การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่อาจกระทำได้

**5. การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น** หมายความว่า ประชาชนแต่ละคนและกลุ่มของประชาชนหรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

**6. ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม** หมายถึง รัฐและองค์กรที่มีหน้าที่ในการก่อให้เกิดสิทธิมนุษยชนต้องมีหน้าที่ตอบคำถามให้ได้ว่าสิทธิมนุษยชนได้รับการปฏิบัติให้เกิดผลจริงในประเทศของตน ส่วนสิทธิโดยยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักสากลก็ต้องอธิบายต่อสังคมได้ว่าจะมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะรัฐต้องมีมาตรการปกครองประเทศโดยใช้หลักนิติธรรม หรือปกครองโดยอาศัยหลักการที่ใช้กฎหมายอย่างเที่ยงธรรม ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย มีกระบวนการไม่ซับซ้อน เป็นไปตามหลักกฎหมายและมีความเท่าเทียมกันเมื่ออยู่ต่อหน้ากฎหมาย ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมายได้

#### **บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกับสิทธิมนุษยชน**

หลังจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติได้ลงมติรับรองและประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ร่วมลงมติให้การรับรองก็ได้พยายามปฏิบัติทำให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว โดยมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และให้ความสำคัญต่อการจัดทำกฎหมายที่จะออกมาในภายหลัง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐเพิ่มขึ้น เพื่อลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอธิรัฐอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม ตลอดจนปรับปรุงองค์กรตรวจสอบให้มีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรอง กำชับ และเรียกร้องเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนไว้ในมาตรา 4 เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรา 26 เพื่อให้รัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐดำเนินการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนชาวไทย และมาตรา 28 บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แต่การกล่าวอ้างนั้นต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น หากบุคคลใดถูกละเมิดสิทธิ



มนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถกบตบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนเองได้

### สภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทย

ปัญหาของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทยดูเหมือนจะเป็นสิ่งหนึ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด แม้รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะได้มีการบัญญัติรับรองไว้ แต่สภาพความเป็นจริงก็คือประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องนี้ในระดับที่ดีเท่าที่ควร จนปรากฏเป็นที่มาของการขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางและเป็นจริงกว่าเดิมในกรอบของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ด้วยกฎหมายคือที่มาของอำนาจรัฐและการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลาย ซึ่งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality) คือ “การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมกระทำไม่ได้” เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจรัฐมากเท่าไร ประชาชนย่อมมีโอกาสถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้มากขึ้นเท่านั้น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะยอมให้รัฐตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ตาม แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญก็กำหนดเงื่อนไขของการตรากฎหมายไว้ทั้งในเรื่องของรูปแบบและเนื้อหา คือ กฎหมายนั้นต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมาย และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ ดังนั้น จึงปรากฏให้เห็นได้ในหลายกรณีว่าประชาชนอาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเนื้อหาของกฎหมายที่รัฐตราขึ้นนั่นเอง กฎหมายที่มีเนื้อหาในลักษณะนี้จึงเป็นกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายที่มีเนื้อหาในลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็นหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือกฎหมายที่มีเนื้อหาไปจำกัดไม่ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ เป็นต้น ส่วนปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐตราขึ้นในทางรูปแบบ เช่น กฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่อ้างถึงอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ยอมให้ออกกฎหมายได้ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 เป็นต้น

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งก่อนและหลังมีการประกาศใช้ นั้น เท่ากับเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในระดับต้นสาย มิให้ถูกล่วงละเมิดจากการมีหรือบังคับใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้แปลความว่าประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ และเมื่อมีปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือสิทธิมนุษยชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยบทบัญญัติแห่ง

กฎหมาย ก็จำเป็นที่จะต้องมืองค์กรมาทำหน้าที่คุ้มครอง เพื่อการดังกล่าวจึงจะต้องมืองค์กรและกระบวนการควบคุมให้กฎหมายนั้นมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

### **การสร้างกลไกโดยการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ**

การสร้างกลไกตามแนวความคิดที่ถือว่าอำนาจธิปไตยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการนั้น อาจมีผู้โต้แย้งว่าเป็นแนวความคิดที่ไม่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน เนื่องจากอำนาจธิปไตยมีเพียงหนึ่งเดียวแต่แยกใช้โดยองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการเท่านั้น มืองค์กรหลายองค์กรได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการจัดตั้งกลไกต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสอดส่อง ตรวจสอบ และวินิจฉัยกรณีที่มี หรืออาจมีการละเมิดสิทธินั้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 204 – 206 ศาลปกครอง ในมาตรา 223 – 227 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ในมาตรา 242 – 245 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในมาตรา 256 – 257 เป็นต้น

### **ผู้ตรวจการแผ่นดิน : กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชน**

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในกรณีที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการ หรือละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการกระทำที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 245 โดยเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองตามแต่กรณี คดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินร้องมาตามมาตรา 245 นี้ไม่ต้องเป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในศาล หรือกรณีพิพาทเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยผ่านมาตรานี้ได้ โดยให้เป็นดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหรือไม่

## การพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>5</sup>

การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มีขั้นตอนในการพิจารณาโดยสรุป ดังนี้

### 1. การตรวจสอบเบื้องต้นว่ากรณีตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือไม่

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะบัญญัติให้การพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 245 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แยกออกจากการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ตามมาตรา 244 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แต่การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณารับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ดำเนินการ โดยหลักแล้วเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เช่นเดียวกันเรื่องร้องเรียนทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่ง คือ จะต้องเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 244 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ด้วย ดังนั้น เมื่อมีคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงต้องตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่า คำร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ โดยมีองค์ประกอบในการพิจารณา ดังนี้

1.1 เป็นเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 หรือไม่ หากพิจารณาว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับเรื่องนั้นไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) เนื่องจากเรื่องการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการ

<sup>5</sup> รวมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน : กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

แผ่นดิน

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยสามารถพิจารณาในทางรูปแบบว่าข้อร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำฟ้องของศาลเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ หากเป็นเรื่องเดียวกัน ย่อมถือได้ว่าคำร้องเรียนนั้นมีลักษณะของเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) เช่น

- เรื่องที่ผู้ถูกร้องเรียน มิใช่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

- เรื่องที่ผู้ถูกร้องเรียนมิได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรืออภัยหนึ่ง คือเรื่องที่ไม่ใช่การกระทำทางปกครอง

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นเรื่องจริยธรรมตามมาตรา 13 (2) เนื่องจากเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครอง และกระบวนการเพื่อให้มีการแก้ไขเยียวยา มีกลไกดูแลอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า เรื่องเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 13 (2) กฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจในการดำเนินการตามนัยแห่งมาตรา 14 เช่นเดียวกัน

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 กล่าวคือ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีทำเป็นหนังสือจะต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

2) ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร

3) ใช้อ้อยคำสุภาพ

4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

สำหรับคำร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ในการระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียน ควรปรากฏข้อเท็จจริงที่อ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตราใด

**1.2 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออายุติการพิจารณา ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552** หากปรากฏว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจไม่รับพิจารณาหรืออายุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

(2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มีบทบาทหน้าที่หลักในการรับเสียหายสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนเป็นรายกรณีหรือเฉพาะกรณี แต่ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า หากการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม แม้ผู้ร้องเรียนจะมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้

(3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากการรับคำร้องเรียนที่พ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนอาจนำไปสู่ปัญหาในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะการค้นหาพยานหลักฐาน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การกำหนดระยะเวลาสองปีนี้ ไม่ใช่เรื่องของอายุความที่จะนำไปสู่จำกัดสิทธิของผู้ร้องเรียน

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญกับแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของผู้ร้องเรียนมิใช่การพิจารณาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว ก็ไม่มีประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาต่อไป

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นจะต้องมีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ร้องเรียนในการดำเนินการดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนให้เกิดความเป็นธรรมต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม

อาจกล่าวได้ว่า กรณีนี้ถือเป็น “เงื่อนไขบังคับในเชิงรูปแบบ” อันมิได้เป็นเหตุโดยตรงในการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการ

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่ และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้กับผู้ร้องเรียนเป็นหลัก

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเป็นเรื่องเดิมที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยพิจารณาวินิจฉัยแล้ว และเพื่อมิให้เป็นการดำเนินการซ้ำ เว้นแต่เป็นกรณีปรากฏข้อเท็จจริงใหม่เพิ่มเติม

## 2. การพิจารณาวัตถุแห่งการตรวจสอบว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่

เมื่อคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ วัตถุแห่งการตรวจสอบตามคำร้องเรียน เป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 หรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อาจแบ่งได้ดังนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายในทางรูปแบบ ได้แก่ กฎหมายที่ผ่านกระบวนการออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และต้องมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะร้องเรียนแล้วเท่านั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(2) บทบัญญัติแห่งกฎหมายในทางเนื้อหา ได้แก่ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ ที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่มีชื่อเรียกอื่นใดที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ อาทิ

- พระราชกฤษฎีกาที่รัฐธรรมนูญถวายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น พระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุม ตามมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น

- ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- กฎอัยการศึก ตามมาตรา 188 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ทั้งนี้ เพราะถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ จึงควรถูกตรวจสอบในลักษณะเดียวกัน

### 3. การพิจารณาว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในการพิจารณาว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร

ส่วนการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อาจดำเนินการเช่นเดียวกับการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้

(1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

### 4. การพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลใด

หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนที่รับไว้พิจารณามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลใด

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 กำหนดเขตอำนาจศาลที่จะพิจารณาเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนแล้วว่า

(1) หากกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2) หากกรณีกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง

### 5. การพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

เนื่องจากมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้ ...” จึงอาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 245 เป็นการใช้อำนาจ “ดุลพินิจ” ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ด้วย กล่าวคือผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องปรึกษาหาและเห็นชอบร่วมกันว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนนั้น เป็นเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเห็นควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี หรือไม่ จึงจะดำเนินการได้

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

#### 1. เรื่อง พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยสรุป ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินในขณะนั้น) ขอให้พิจารณา กรณี พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากมิได้ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้นามสกุลเดิมของตนเองได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 ที่บัญญัติให้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น กระทำมิได้ ผู้ร้องเรียนจึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198



ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา คำร้องเรียนนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า การกำหนดให้เฉพาะหญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมายต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมายต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี และเป็นการบัญญัติบังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีฝ่ายเดียว ทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง อีกทั้งได้บัญญัติห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เพราะทำให้หญิงถูกกีดกันสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยที่ 21/2546 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2546 ความสรุปได้ว่า

1. รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ แต่การห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้นก็ได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่

เป็นธรรมตามมาตรา 30 วรรคสี่

2. การใช้ชื่อสกุลเป็นมาตรการของรัฐในการจำแนกตัวบุคคลเพื่อแสดงถึงแหล่งกำเนิดว่ามาจากวงศ์ตระกูลใด โดยการใช้ชื่อสกุลถือว่าเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันทุกคน ทั้งนี้ รัฐยังคงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองบุคคลตามกฎหมายเพื่อมิให้การใช้ชื่อสกุลของบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่บุคคลอื่นได้ และถือว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่จะต้องไม่ให้การใช้สิทธิในการใช้ชื่อสกุลไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน

3. ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 คือคำว่า “ให้ใช้” มีลักษณะเป็นบทบังคับโดยชัดแจ้ง โดยมีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป การบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น จึงเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมาย ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจากสิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้น เป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้มีการแบ่งแยกว่า เป็นสิทธิของชายหรือหญิง อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลได้

4. สำหรับข้อชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีเหตุผลทางสังคมที่ว่า เพื่อความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยนั้น เป็นข้ออ้างที่รับฟังไม่ได้ เนื่องจากความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจ การยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างสามีและภรรยา ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทยเพิ่งตราขึ้นเมื่อปี 2456 โดยก่อนหน้านั้น ประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมาช้านาน อีกทั้ง การให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้นั้น เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีสิทธิอย่างเสมอภาคกันทางกฎหมายเท่านั้น

5. พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

2. เรื่อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยสรุป ผู้ร้องเรียน ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้พิจารณา กรณีผู้ร้องได้ไปสมัครทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ แต่สำนักงานศาลยุติธรรมแจ้งว่า ก.ต. มีมติไม่รับสมัครโดยให้เหตุผลว่าสภาพร่างกายและจิตใจไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าการตัดสิทธิสอบบุคคลด้วยเหตุผลดังกล่าว ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพร่างกายหรือความพิการ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30

ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา คำร้องเรียนนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 16/2545 ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคสาม ได้บัญญัติข้อความว่า “ความพิการ” เพิ่มเติม อันเป็นหลักการสำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เฉพาะหลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการตาม มาตรา 30 วรรคสาม จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยที่ 15/2555 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2555 ความสรุปได้ว่า

1. ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 16/2545 ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 แล้ว ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities : CRPD) ของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 ซึ่งมีผลบังคับให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม 2551 เป็นต้นมา และทำให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามพันธกรณีข้อ 27 (เอ) ที่กำหนดว่า ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการในทุกด้านที่เกี่ยวกับการจ้างงาน รวมถึงเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคล การว่าจ้าง และการจ้างงาน การจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ความก้าวหน้าในอาชีพการงาน และสภาพการทำงานที่ถูกสุขอนามัยและปลอดภัย และ (จ) ที่กำหนดให้ว่าจ้างคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับบุคคลเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่งใด ย่อมต้องคำนึงถึงพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าวด้วย

2. การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ให้ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” นั้น คำว่า “กายหรือจิตใจไม่เหมาะสม” อยู่ในกรอบความหมายของคำว่า “คนพิการ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดลักษณะทางกายและจิตใจที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการไว้อย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ในที่สุด กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องมีขอบเขตชัดเจนแน่นอน เช่น อาจกำหนดว่า มีลักษณะทางกายและจิตใจที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการตุลาการได้เพียงใด เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนทราบว่ากฎหมายดังกล่าวต้องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดบ้าง และต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของสังคมโดยรวมมากกว่าประโยชน์องค์กร

3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) จึงเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจกว้างขวางเกินความจำเป็นอันอาจส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการได้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการไว้ในขั้นตอนการรับสมัครบุคคลเพื่อสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการโดยให้เป็นดุลพินิจของ ก.ต. ในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่จะให้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการหรือไม่นั้น เป็นการตัดสิทธิคนพิการตั้งแต่ต้น โดยไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถสอบคัดเลือกได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป และไม่มีโอกาสแสดงความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงที่เกี่ยวข้อง

กับตำแหน่งงานนั้นเสียก่อน ทั้งภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องนั่งพิจารณาโดยครบองค์คณะ ความพิการจึงมิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จะเป็นข้าราชการตุลาการ ที่จะมผลต่อการให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความหรือผู้เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ในส่วนที่บัญญัติให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” จึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม

4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม

**3. เรื่อง พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสองหรือไม่**

ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยสรุป ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้พิจารณา กรณีบริษัทผู้ร้องเรียนถูกเจ้าพนักงานทำการค้นเพื่อพบและยึด/อายัดเครื่องคอมพิวเตอร์หรือแผ่นซีดี ที่มีการติดตั้งหรือบันทึกข้อมูล โปรแกรมคอมพิวเตอร์ละเมิดลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรม และได้มีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ โดยได้มีหมายเรียกผู้ต้องหาจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมายังบริษัทและกรรมการบริษัททุกคนในฐานะผู้ต้องหา ผู้ร้องเรียนเห็นว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย” เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด”

ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา คำร้องเรียนนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสองหรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจริง ถือเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญา โดยให้โจทก์มีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 เป็นการสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลโดยให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม ซึ่งมีผลว่าเมื่อโจทก์สามารถนำสืบให้เห็นถึงข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของข้อสันนิษฐานว่า กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดแล้ว ก็จะทำให้ได้รับการสันนิษฐานว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย อันเป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลมีความรับผิดทางอาญา เป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลในการที่จะต้องนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อสันนิษฐาน นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลให้กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นได้ร่วมกระทำความผิดกับนิติบุคคลนั้นหรือไม่ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว

ผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยที่ 5/2556 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2556 ความสรุปได้ว่า

1. รัฐธรรมนูญ มาตรา 39 เป็นบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยวรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้กระทำความผิด ซึ่งข้อสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสองนี้ เป็นข้อสันนิษฐานอันมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชน ดัง

ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 11 ที่ว่า บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการ พิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย และผู้นั้นได้รับหลักประกันทั้งหลายที่จำเป็นใน การต่อสู้คดี และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ 14.2 ที่ว่า บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดอาญาต้องมีสิทธิได้รับ การสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่าความผิดอันถือเป็นหลักการพื้นฐานของ ระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลที่ว่า บุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดอาญา เพื่อเป็นหลักประกันแห่ง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูก ลงโทษทางอาญา จนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นหลักการที่สำคัญ ประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ

2. พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครอง ผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและศีลธรรม ซึ่งบุคคลผู้สร้างสรรค์พึงได้รับจากผลงานสร้างสรรค์อันเกิดจาก การเป็นผู้ทำหรือผู้ก่อให้เกิดงานสร้างสรรค์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น จึงต้องมีมาตรการคุ้มครองด้านลิขสิทธิ์ให้มี ประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการพัฒนาและการขยายตัวของเศรษฐกิจการค้า และอุตสาหกรรมของประเทศและ ระหว่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมให้มีการสร้างสรรค์งานในด้านวรรณกรรม ศิลปกรรม และงานด้านอื่น ๆ รวมทั้งมีบทกำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ และ สำหรับกรณีนิติบุคคลกระทำความผิดมีบทบัญญัติให้กรรมการหรือผู้จัดการเป็นตัวการร่วมกระทำผิดกับนิติ บุคคลตามมาตรา 74 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่ากรรมการ หรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำ ของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

3. กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่า กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นได้ กระทำผิดร่วมกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการหรือ ผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือ จำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบ ความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิด ที่จำเลยถูกกล่าวหาและยังขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่า โจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำ ความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำ บุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูก

จำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่า บุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา บทบัญญัติมาตรา ดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหรือจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

4. พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

### บทสรุป

นอกจากตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่หยิบยกมาข้างต้นนี้ ในสังคมไทยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิ มนุษยชนทางด้านอื่นอีกหลายด้านที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาสิทธิของคนพิการที่ควรจะได้รับ การดูแลให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 54 ระบุว่า “ บุคคลซึ่งพิการ หรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ จากสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ” และมาตรา 80 ระบุว่า “ รัฐต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ใน สภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ ” แต่ในสภาพความเป็นจริงคนพิการต้อง ประสบปัญหาด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการสาธารณสุข ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการให้ความช่วยเหลือ ด้านอุปกรณ์ผ่านกองทุนความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่การจัดบริการยังมีความเหลื่อมล้ำ ด้านการศึกษาของคน พิการยังมีช่องว่าง เช่น การพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนที่ไม่ชัดเจน สำหรับด้านสุขภาพ แม้ปัจจุบันจะมี ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ก็มีคนพิการจำนวนหนึ่งที่มีหลักประกันยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิด้าน สุขภาพอย่างที่จะควรจะเป็น รวมไปถึงข้อจำกัดในเรื่องการเดินทาง เช่น ในเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกจากการ ใช้ระบบขนส่งสาธารณะ จึงทำให้เส้นทางของการเข้าถึงการบริการยังไม่มีความเหมาะสม และถูกละเมิด สิทธิขั้นพื้นฐาน

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสิทธิสตรี ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมใน การเสียดายของหญิงที่มีสามี ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแบบองค์รวมไม่ใช่เพียงแต่เรื่องความ เสมอภาคของหญิงชายเท่านั้น แต่พิจารณาถึงเสถียรภาพในการประกอบอาชีพ สถาบันครอบครัว บุคคลที่ เกี่ยวข้อง ไม่ใช่ผู้หญิงที่มีสามีเท่านั้น ต้องพิจารณาทั้งตัวบุคคลและคณะบุคคลที่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง และ พบว่า การคำนวณภาษีในอัตราก้าวหน้าของผู้ที่มีคู่สมรส ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตรี และมาตรา 57



เบญจ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่มีคู่สมรส อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อความไม่เป็นธรรมทางสังคม ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ดังนั้น จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทบทวนผลคำวินิจฉัยที่ 48/2545 ว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ที่จะได้กล่าวถึงในอีกบทความหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่ายินดีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 17/2555 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2555 ว่าการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีและภริยาตามมาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ เป็นการจำกัดสิทธิสามีและภริยาในการยื่นรายการและเสียภาษี ถือว่าไม่ส่งเสริมความเสมอภาคของชายและหญิง กรณีจึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บทบัญญัติตามมาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนในกรณีเรื่องร้องเรียนที่ 3 เกี่ยวกับพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับแจ้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า ยังมีพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่มีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 นี้กำลังรอผลการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งเมื่อมีการพิจารณาแล้วเสร็จ จะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

เรื่องดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม และเป็นประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวคิดในการรวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้น โดยจะวิเคราะห์และจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาแล้วเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งจะมีส่วนช่วยสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เนื่องจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตลอดจนการตรากฎหมาย การตีความ และการบังคับใช้กฎหมายอาจมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ หากถูกลิดรอนหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนสามารถใช้ช่องทางจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรวจสอบว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทำให้ประชาชนในสังคมไทยสามารถยื่นข้ออ้างอิงหลักการสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ขึ้นต่อสู้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้เป็นอย่างมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีส่วนช่วยปกป้องไม่ให้เกิดช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทยอีกทางหนึ่ง

## บรรณานุกรม

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. ชุดความรู้ “สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพ  
ตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี”.

กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

จรัส ดิษฐาอภิชัย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. **คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง**. กรุงเทพฯ :  
สถาบันนโยบายศึกษา. 2548.

สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. **รวมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน : กรณีปัญหา  
เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2553.