ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
หัวข้อ “ศาลรัฐธรรมนูญกับการก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่ 4 - บทบาทและความคาดหวัง”

วันพุธที่ 14 พฤษภาคม 2568

สัมภาษณ์โดย 1. นางสาวพัชรี อินทรวิเชียร เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ
2. นายกิตตินันท์ จงอารี นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ



1. “เหลียวหลัง แลหน้า” ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีบทบาทสำคัญอย่างไรในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและมีทิศทางการพัฒนาบทบาทให้สอดคล้องกับการก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่ 4 อย่างไร

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ลักษณะและขอบเขตของการคุ้มครองดังกล่าว ย่อมแปรผันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญสองประการ ได้แก่ (1) พัฒนาการของประเทศนั้น ๆ และ (2) สภาพการเมืองการปกครองของรัฐนั้น ๆ หากพิจารณาพัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ จะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญถือกำเนิดและพัฒนาบทบาทมาอย่างต่อเนื่อง จนสามารถจำแนกลักษณะของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็น 3 รุ่น กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศเริ่มถือกำเนิดขึ้นอย่างแพร่หลายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญรุ่นแรก ก่อตั้งขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1946 - 1949 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับโครงสร้างการเมืองการปกครองแบบใหม่หลังสงคราม ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศ

ที่มีศาลรัฐธรรมนูญรุ่นที่ 3 โดยเริ่มจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ระบบรัฐธรรมนูญไทยมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างครั้งสำคัญ ในระยะแรกของการก่อตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทหลักในการคุ้มครองระบบการเมืองการปกครองของประเทศเป็นลำดับแรก ส่วนภารกิจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เกิดขึ้นภายหลัง และพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยจะเริ่มมีบทบาทอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อศาลสามารถตั้งมั่นในระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ได้แล้ว กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมิได้เป็นจุดเริ่มต้นของบทบาทศาลรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นพัฒนาการที่ติดตามมาเมื่อสถาบันศาลรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับและดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงในระบบการเมืองและกฎหมาย

เมื่อพิจารณาลักษณะคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ จะพบว่าส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองและการปกครอง ในขณะที่คดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังมีสัดส่วนไม่มากนัก หากพิจารณาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองภารกิจหลัก ได้แก่ (1) การวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งโดยมากเกิดจากการที่ศาลยุติธรรมมีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในระหว่างการดำเนินคดี โดยบทบาทนี้ถือเป็นการคุ้มครองเชิงกระบวนพิจารณา แม้จะมีความสำคัญในเชิงหลักการและกระบวนการยุติธรรม แต่ประชาชนทั่วไปอาจไม่ค่อยให้ความสนใจมากนัก เนื่องจากเป็นเรื่องเฉพาะคู่ความในคดีนั้น ๆ และ (2) การให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงในหลายประเทศ การฟ้องตรงเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 จะบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องตรงไว้ แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินการดังกล่าวยังมีข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องไว้ค่อนข้างเคร่งครัด ทำให้การเข้าถึงศาลโดยตรงของประชาชนยังเป็นไปได้ไม่เต็มที่



นอกจากนี้ ในบางประเทศ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจพิจารณาคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอื่นได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีถึงที่สุด ซึ่งช่วยให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญมีความรวดเร็วและยืดหยุ่นยิ่งขึ้น แต่สำหรับประเทศไทย ระบบการพิจารณาดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้

เนื่องจากมีความกังวลเรื่องความขัดแย้งระหว่างศาล และความซ้ำซ้อนของกระบวนการยุติธรรม โดยหลักการแล้ว ต้องรอให้ศาลที่พิจารณาคดีเป็นลำดับแรกมีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน แล้วจึงสามารถส่งเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้ว แต่หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจไม่สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ กล่าวโดยสรุป ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะกลไกสำคัญในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ มีบทบาททั้งในการรักษาความเป็นระเบียบของระบบการเมืองการปกครอง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การจะทำให้บทบาทการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความเข้มแข็งและเป็นรูปธรรมได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยทั้งพัฒนาการทางการเมือง กฎหมาย และความพร้อมของระบบยุติธรรมโดยรวมของประเทศ

2. ในโลกยุคดิจิทัลปัจจุบัน ข้อมูลข่าวสารแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว ศาลรัฐธรรมนูญมีเทคโนโลยีในการสนับสนุนการดำเนินงาน ในมิติการเข้าถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และมิติการสื่อสารอย่างไร

ปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดให้มีการยื่นคำร้องผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งถือเป็นการพัฒนาระบบการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมยุคดิจิทัล ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดข้อสังเกตในทางวิชาการอยู่สองประการสำคัญ ประการแรก การเปิดช่องทางการยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์ส่งผลให้ประชาชนมีความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้นในด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากสามารถดำเนินการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และครอบคลุมกลุ่มประชาชนในวงกว้าง ไม่จำกัดเพียงเฉพาะผู้ที่มีภูมิลำเนาใกล้กับศาลหรือมีศักยภาพในการเดินทางเข้าสู่ระบบยุติธรรมแบบดั้งเดิมเท่านั้น

ประการที่สอง แม้ระบบอิเล็กทรอนิกส์จะช่วยลดข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์และเวลา แต่ก็ยังมีความเสี่ยงในด้านความมั่นคงของข้อมูล โดยเฉพาะในบริบทที่ประชาชนบางส่วนยังขาดข้อมูลหรือความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอเกี่ยวกับการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy) ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสี่ยงในการถูกโจรกรรมข้อมูล หรือการถูกละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมผ่านช่องทางเทคโนโลยีได้

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์จะเป็นพัฒนาการที่ส่งเสริมความเท่าเทียมและเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงความยุติธรรม แต่ก็จำเป็นต้องดำเนินควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านดิจิทัลให้แก่ประชาชน และการวางมาตรการคุ้มครองข้อมูลที่รัดกุมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการใช้งานระบบดังกล่าวอย่างยั่งยืน

3. แนวทางการสร้างภาคีเครือข่ายในและต่างประเทศของศาลรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) กับองค์กรในต่างประเทศในระดับที่น่าพอใจ อันสะท้อนถึงความมุ่งมั่นในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับนานาชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติในต่างประเทศจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศยังมิได้มีการลงนาม MOU กับสถาบันการศึกษาชั้นนำในระดับสากลมากนัก ทั้งนี้ การลงนาม MOU อาจถือเป็น “ดาบสองคม” กล่าวคือ แม้จะเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างสถาบันต่าง ๆ แต่ในขณะเดียวกัน หากไม่มีการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม อาจนำไปสู่สภาพที่เป็นภาระหรือความคาดหวังที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละฝ่ายได้เช่นกัน ในเชิงหลักการ การลงนาม MOU ควรดำเนินการในระดับสำนักงาน โดยเฉพาะระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกับสำนักงานของหน่วยงานคู่ภาคี เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในลักษณะเชิงบริหาร ซึ่งเอื้อต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมความร่วมมือในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

สำหรับในระดับภูมิภาค ศาลรัฐธรรมนูญไทยดำรงสถานะเป็นสมาชิกของสมาคมศาลรัฐธรรมนูญและสถาบันเทียบเท่าแห่งเอเชีย (Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions: AACC) และได้รับเกียรติให้ดำรงตำแหน่งประธานของสมาคมเป็นระยะเวลา 2 ปี โดยวาระการดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุดลงในช่วงปลายปี พ.ศ. 2568 ซึ่งภายหลังจากนั้นจะมีการส่งมอบธงประจำตำแหน่งให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ในฐานะประธานสมาคมคนถัดไป อย่างไรก็ตาม การลงนามบันทึกความเข้าใจไม่ควรเป็นเพียงการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น หากแต่ควรได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมผ่านกิจกรรม ความร่วมมือ หรือโครงการที่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายของความร่วมมือนั้นได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้ MOU มีคุณค่าและเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ



4. ในอนาคต ศาลรัฐธรรมนูญไทยควรมีบทบาทในการเสริมสร้างประชาธิปไตยและความมั่นคงทางการเมืองอย่างไร เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและสามารถลดความขัดแย้งในสังคมได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy) อันหมายถึงการใช้หลักประชาธิปไตยภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญเป็นกลไกกำกับและควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างมีขอบเขตและความรับผิดชอบ มิใช่การรับรอง “ประชาธิปไตยบริสุทธิ์” (Pure Democracy) หรือรูปแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบไร้ข้อจำกัด ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีรากฐานมาจากยุคหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส และได้รับการพัฒนาต่อมาในบริบทของสังคมเสรีนิยมโลกสมัยใหม่ ในทางทฤษฎี แม้ประชาธิปไตยบริสุทธิ์จะถูกกล่าวถึงในฐานะอุดมคติของการปกครองโดยประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ “ประชาธิปไตยบริสุทธิ์” แทบไม่มีอยู่จริงในระบบกฎหมายของรัฐชาติใด เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในแต่ละประเทศล้วนอยู่ภายใต้กรอบการรับรองของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยยังมีลักษณะเป็นนามธรรมที่อาจถูกตีความได้หลากหลาย เมื่อกล่าวถึง “ประชาธิปไตย” จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดความหมายให้ชัดเจน ทั้งในด้านประเด็นที่กล่าวถึง และขอบเขตของการประยุกต์ใช้ มิฉะนั้นอาจมีการรับรู้ที่คลาดเคลื่อนและนำไปสู่ข้อถกเถียงทางวิชาการหรือทางนโยบายที่ไม่เกิดประโยชน์ในเชิงรูปธรรม

ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญในการตีความและวินิจฉัยข้อพิพาทโดยอิงหลักการประชาธิปไตยที่ถูกจำกัดและออกแบบมาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มิใช่การสนับสนุนประชาธิปไตยในรูปแบบอิสระไร้กรอบ ซึ่งอาจขัดแย้งกับโครงสร้างของรัฐและหลักนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญพึงคุ้มครอง



5. ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องให้ความสำคัญเพื่อรักษาความไว้วางใจจากประชาชน คืออะไร และศาลมีแนวทางในการพัฒนาองค์กรให้เป็นที่พึ่งของประชาชนในระยะยาวอย่างไร

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญ ไม่เพียงแต่จำกัดอยู่ที่การวินิจฉัยข้อกฎหมายหรือการรักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น หากแต่ยังต้องเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งหมายความว่า ศาลต้องเป็นองค์กรที่มุ่งแก้ไขปัญหา มิใช่เป็นองค์กรที่สร้างปัญหาเพิ่มให้กับระบบการเมืองหรือกระบวนการยุติธรรมของประเทศในทางปฏิบัติ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและการปกครองในปัจจุบัน มักมิได้เกิดจากศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง หากแต่มีจุดกำเนิดจากองค์กรทางการเมือง องค์กรของรัฐ หรือแม้กระทั่งจากประชาชนเอง รวมถึงศาลอื่น ๆ ภายในระบบตุลาการ

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการสูงสุดด้านรัฐธรรมนูญ จึงควรให้ความสำคัญกับการพิจารณารับคำร้อง โดยไม่ควรเพิกเฉยต่อปัญหาที่เกิดจากองค์กรภายนอก เพียงเพราะไม่ใช่ต้นตอของปัญหานั้น อย่างไรก็ตาม การรับคำร้องเข้าสู่การพิจารณาไม่ใช่เป็นเพียงอำนาจตามดุลพินิจเท่านั้น แต่ยังต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ การพิจารณารับคำร้องในแต่ละคดีจำเป็นต้องผ่านการประชุมของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมีมติเป็นเอกฉันท์หรือเสียงข้างมากตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกลไกการกลั่นกรองภายในที่รอบคอบและเป็นระบบ

นอกจากนี้ การวางบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องอยู่บนหลักความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองหรือแรงกดดันจากสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาคดีสำคัญซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐ การวินิจฉัยต้องกระทำโดยรับฟังความจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน และหลีกเลี่ยงการรีบด่วนตัดสินใจในลักษณะด่วนสรุป เว้นแต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้นโดยเคร่งครัด กล่าวโดยสรุป ศาลรัฐธรรมนูญควรดำรงบทบาทในลักษณะของ “องค์กรแก้ปัญหา” ที่อำนวยความเป็นธรรมและธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในระดับระบบการเมือง และต้องรักษาความเป็นกลาง ความรอบคอบ และความยุติธรรมไว้ในทุกกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดี

