การพัฒนาศาลรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน[1]

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต[2]

ในการนำเสนอบทความนี้ ผู้เขียนมีความประสงค์จะชี้ให้เห็นว่า ประเด็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและสถาบันศาลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในทุกประเทศ[3] จากหลักการใหญ่ ๆ ที่เห็นร่วมกันของนานาอารยประเทศ ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948) ไปจนถึงสนธิสัญญาต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปกติการะหว่างประเทศ (Covenant) หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ (Convention) หรือข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน นานาประเทศได้นำหลักการของสิทธิมนุษยชนไปตราเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีผลใช้บังคับในประเทศของตน ซึ่งส่งผลโดยตรงให้องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต้องให้ความคุ้มครองและไม่ล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในประเด็นสิทธิมนุษยชนดังกล่าว และเพื่อให้มีการเคารพต่อหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญก็จัดให้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตรากฎหมาย หรือกระทำการใด ๆ ขององค์กรของรัฐ โดยเฉพาะการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลอื่นเพื่อตรวจสอบกรณีที่มีการฟ้องว่ามีการใช้อำนาจไปในทางขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี การขยายขอบเขตของสิทธิมนุษยชนในมุมมองใหม่อันเนื่องมาจากการพัฒนาองค์ความรู้ และการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณค่าในวิถีชีวิตของคนต่างยุคสมัย ทำให้การวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญจะต้องตอบปัญหาในเชิงเนื้อหาแห่งสิทธิและเสรีภาพใหม่ ๆ ที่แตกต่างไปจากอดีตอย่างมีนัยสำคัญ

---

[1] เนื้อหาจากการอภิปรายสาธารณะเนื่องในโอกาสการจัดประชุมสมาคมศาลรัฐธรรมนูญ และสถาบันที่เทียบเท่าแห่งเอเชีย (AACC) เมื่อวันอังคารที่ 24 มิถุนายน 2568 ซึ่งจัดขึ้นที่โรงแรมสยาม เคมปินสกี้ กรุงเทพมหานคร

[2] อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[3] เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน เพื่อเปิดประเด็นให้มีการคิดหาคำตอบเท่านั้น จึงมิได้ผูกพันองค์กรศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านอื่น

1. ปัญหาสิทธิมนุษยชนในยุคสมัยของเราแตกต่างจากอดีตอย่างไร

ในอดีตประเด็นสิทธิมนุษยชนดั้งเดิมมีความซับซ้อนไม่มาก ประเทศต่าง ๆ มีมุมมองต่อการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา[4] สิทธิในความเสมอภาคระหว่างหญิงกับชาย[5] หรือสิทธิของบุคคลในสถานะต่าง ๆ ที่จะไม่ถูกรัฐใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพโดยไม่เป็นธรรม[6] หรือสิทธิของบุคคลในความเป็นอยู่ส่วนตัวบางประการเท่านั้น หากแต่วิธีคิด ค่านิยม และวิถีชีวิตของผู้คนในโลกของเราปัจจุบันได้ขยายขอบเขตของประเด็นสิทธิมนุษยชนในมิติใหม่ ด้วยความรู้ในวิทยาการที่เปลี่ยนแปลงทั้งเนื้อหาและคุณค่าที่หลากหลายในหมู่ผู้คน ทำให้พื้นที่ของการอภิปรายถกเถียงด้านสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงสิทธิมนุษยชนเปิดกว้างขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาข้อมูลคำวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของศาลในต่างประเทศ[7] ทำให้เห็นคดีที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของวิถีชีวิตในสังคมมนุษย์ที่หลากหลายและมีประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เป็นต้นว่า การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้อย่างกว้างขวาง เพื่อการอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิต แต่ในขณะเดียวกันส่งผลกระทบที่ตามมาต่อความเป็นส่วนตัวของบุคคล อันเนื่องมาจากปัญหาการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล[8] นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาภัยพิบัติ[9] รวมถึง

---

[4] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 12/2555 กรณีบทสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคลตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมถึงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19-20/2556 ซึ่งวินิจฉัยกรณีบทสันนิษฐานตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลในทำนองเดียวกัน และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 4/2556 กรณีพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 41 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่การรับฟังพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบพยานในศาลต่างประเทศตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้จำเลยไม่มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเพียงพอ

[5] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546 สิทธิของหญิงในการกำหนดชื่อสกุลหลังการสมรส โดยไม่ถูกบังคับให้ต้องใช้สกุลของชายที่เป็นสามี

[6] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 12/2552 กรณีกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากจำกัดเวลาในการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มด้วยเหตุที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2562 คดีกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญกรณีกำหนดความผิดอาญากรณีบุคคลไม่ยอมพิมพ์ลายนิ้วมือ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2563 กรณีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกรณีที่ให้การไม่ไปรายงานตัวตามคำสั่งคณะรัฐประหารเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา

[7] ข้อมูลคำวินิจฉัยของศาลต่างประเทศในคดีรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนอ้างในบทความนี้ ได้รับการอนุเคราะห์จากกองรัฐธรรมนูญต่างประเทศ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ทำการค้นคว้า รวบรวม และแปลเป็นเอกสารภาษาไทย

[8] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญทูร์เคีย ที่ 2015/76 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2017 คดีปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

[9] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไต้หวัน ที่ 571 เมื่อวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 2004 คดีออกคำสั่งกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุแผ่นดินไหว

ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ[10] ซึ่งทำให้การจัดการของรัฐส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล บริบทที่เปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่การเกิดของมนุษย์มีอัตราส่วนลดลง และนับวันแต่จะมีคนสูงวัยมากขึ้น อันส่งผลต่อประเด็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่มีรายละเอียดที่มากขึ้น รวมไปถึงการคุ้มครองกลุ่มคนเปราะบาง[11] ปัญหาสิทธิของหญิงในการยุติการตั้งครรภ์[12] รวมไปจนถึงการให้ความคุ้มครองสถานะทางเพศสภาพของบุคคล และกลุ่มคนข้ามเพศ[13] ก็ยังเป็นประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างหลากหลาย

เมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรอง ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญจึงต้องถือเป็นหน้าที่อันสำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นหลักเกณฑ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของสังคม ศาลรัฐธรรมนูญก็จำต้องมีกลไกที่ทำให้สามารถทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองได้

2. วิสัยทัศน์เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับสังคมในสถานการณ์ของปัญหาสิทธิมนุษยชนในยุคสมัยของเรา

ศาลรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งคือ ตัวบุคคลที่เป็นตุลาการซึ่งกระบวนการแต่งตั้งได้คัดสรรจากบุคคลที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความสามารถ และส่วนที่สองกลไกซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มต้นการรับคดี กระบวนการแสวงหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ไปจนถึงการทำคำวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีหนึ่งนั้นไม่ใช่เพียงแต่กระบวนการกลั่นกรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการศึกษาวิจัยว่าเรื่องดังกล่าวควรดำเนินไปในทิศทางใด การจะทำให้การพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์แบบนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องสามารถบูรณาการองค์ความรู้ทั้งหลายที่เหมาะสมกับบริบทของสังคม เพื่ออำนวยความยุติธรรม

---

[10] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจอร์เจีย ที่ 2/1/536 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014 คดีห้ามคนรักร่วมเพศบริจาคโลหิต

[11] คำวินิจฉัยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ที่ 42321/15 Sudita Keita v. Hungary เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2020 คดีปฏิเสธการให้สถานะคนต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายแก่บุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไทย ที่ 23/2567 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2567 คดีกฎหมายให้อำนาจรัฐถอนสัญชาติบุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดที่มีบิดาหรือมารดาที่มิได้มีสัญชาติไทย

[12] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไทย ที่ 4/2563 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเบลเยียม ที่ 122/2020 เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2020

[13] คำพิพากษาศาลสูงสุดอินเดีย ที่ AIR 2014 SC 1863 เมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 2014 คดีให้สถานะเพศที่สามกับกลุ่มคนข้ามเพศ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญอิตาลี ที่ 180/2017 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2017 คดีกฎหมายกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงเพศในสูติบัตรกระทำได้โดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล

ผ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งหน่วยสนับสนุนจะเป็นกลไกสำคัญในการเสนอข้อมูลและแนวคิดที่เป็นประโยชน์อันจะขับเคลื่อนการตัดสินใจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบนฐานความคิดที่หลากหลาย ให้เกิดความเหมาะสม ถูกต้อง และเป็นธรรมกับสังคม การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการทำงานตลอดจนประสิทธิภาพของกลไกที่เป็นหน่วยสนับสนุน (Back office) ของศาลรัฐธรรมนูญ ก็เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับสังคมได้

3. ข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่ต้องชี้แนวทางในการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องมีวิสัยทัศน์ โดยการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะยกระดับได้นั้น สิ่งสำคัญคือการทำให้องค์กรมีความเข้มแข็ง ต้องยึดมั่นในวิสัยทัศน์ (Vision) ที่เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีลักษณะเฉพาะของตัวเอง ไม่ใช่ศาลธรรมดาที่ตัดสินข้อพิพาททั่วไป แต่เป็นองค์กรตุลาการที่ชี้ความเป็นไปของบ้านเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ดำรงความน่าเชื่อถือในสายตาของสาธารณชน โดยเฉพาะในปัญหาสิทธิมนุษยชน ซึ่งมักเกิดแง่มุมที่ต้องอภิปรายถกเถียงในพื้นที่ของสิทธิหรือเสรีภาพในมุมมองใหม่ ๆ อยู่เสมอ โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นองค์คณะตุลาการผู้ตัดสินคดี การที่จะมีกลไกผลักดันสิ่งเหล่านี้ให้เกิดขึ้นได้นั้น การสร้างองคาพยพที่สามารถทำภารกิจเช่นนี้ได้จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น กล่าวคือ นอกจากการคัดเลือกเพื่อให้ได้ซึ่งตุลาการที่มีความรู้และความเข้าใจบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในทิศทางที่ถูกต้องแล้ว การทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือ ยังต้องมีการสร้างกลไกสนับสนุนการพิจารณาที่สามารถทำให้ได้คำวินิจฉัยที่ชัดเจนและมีเหตุผลสนับสนุนอย่างละเอียดลึกซึ้ง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างระบบตุลาการผู้กลั่นกรองสำนวน (rapporteur) หรือระบบผู้เชี่ยวชาญประจำองค์คณะ เพื่อเป็นตัวช่วยแสวงหาประเด็นรายละเอียดที่เป็นหัวใจของการพิจารณาสำหรับเป็นฐานของประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

นอกจากนี้ ระบบวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นระบบของการแสวงหาข้อมูลที่จำเป็นต้องตอบโจทย์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ความริเริ่มของศาลในการแสวงหาข้อมูลและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องไม่ถูกปิดกั้นด้วยระเบียบที่จำกัดเฉพาะข้อมูลหรือพยานหลักฐานของผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้อง และยังต้องเปิดกว้างให้มีวิธีการพิจารณาที่เน้นการเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุม และตุลาการที่พิจารณาคดีต้องอภิปรายแลกเปลี่ยนความเห็นกันอย่างละเอียด ไม่ใช่เพียงการนำความเห็นแต่ละคนมาลงมติเพื่อให้ได้คำวินิจฉัยจากเสียงข้างมาก แต่ขาดการให้เหตุผลต่อประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างชัดเจน ระเบียบวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจใช้ระบบคู่ความโจทก์จำเลย เพราะคดีรัฐธรรมนูญมิได้ตัดสินเพียงเพื่อตอบข้อโต้แย้งของคู่กรณีอย่างคดีแพ่งหรือคดีอาญาในระบบศาลยุติธรรม การอำนวยความยุติธรรมในระบบศาลรัฐธรรมนูญต้องตอบปัญหาสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสังคมโดยรวมด้วย แม้มักจะมีข้อกังวลว่าการใช้หลักการดังกล่าวจะทำให้

เกิดข้อครหาในความเป็นกลาง ไม่เข้าใครออกใคร ของตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี รวมถึงการรักษาความเป็นอิสระและไม่ถูกครอบงำจากอำนาจใด ๆ แต่เมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีรัฐธรรมนูญแล้ว มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการทางกฎหมายมหาชน หลักประกันความเป็นอิสระ และความเป็นกลางในการทำหน้าที่ ได้ถูกวางกรอบตั้งแต่คุณสมบัติ และวิธีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง การให้หลักประกันความเป็นอิสระ ตลอดจนวิธีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการไว้โดยเฉพาะแล้ว

ข้อเสนอประการสุดท้าย เป็นประเด็นข้างเคียง คือ การจัดตั้งสถาบันกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้เป็นสถาบันที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษาวิจัยทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งย่อมรวมถึงด้านสิทธิมนุษยชนด้วย สถาบันดังกล่าวจะเป็น “กองหน้า” (Avantt-garde) ที่สำคัญ ในการศึกษาค้นคว้าเพื่อการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งองค์ความรู้ในทางเนื้อหาของสิทธิต่าง ๆ และในเชิงกระบวนการเพื่อให้เกิดมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองสิทธิที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม นอกจากนี้ ยังเป็นการประสานและส่งเสริมการเรียนรู้ในสถาบันการศึกษา และการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากองค์กรภาคีอื่น ๆ อันเป็นไปเพื่อเสริมสร้างการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นสถาบันที่มีความมั่นคงและยั่งยืนอยู่คู่กับระบอบประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่สร้างศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ