

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความท้าทายระดับโลกในยุคปัจจุบัน¹

นภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

การประชุมนานาชาติเนื่องในวาระศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐสวีเดนครบ 35 ปี ถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่ไม่เพียงแต่เป็นการรำลึกถึงความยั่งยืนของสถาบันเท่านั้น แต่ยังเป็นการยืนยันถึงบทบาทอันยั่งยืนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะ “ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” (*custos constitutionis*) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมและรักษาคุณลักษณะทางรัฐธรรมนูญ โดยเป็นเวทีสำคัญในการแลกเปลี่ยนความรู้ทางนิติปรัชญาและมุมมองเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงเวลาที่ระบบรัฐธรรมนูญต้องเผชิญกับความท้าทายที่มีความซับซ้อนและข้ามพรมแดนมากขึ้น พัฒนาการเหล่านี้ผลักดันให้ศาลรัฐธรรมนูญก้าวข้ามบทบาทการวินิจฉัยคดีแบบดั้งเดิม และต้องตอบสนองต่อสถานการณ์ด้วยความรอบคอบ ยืดหยุ่น และยึดมั่นต่อหลักการทางกฎหมายขั้นพื้นฐาน

พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และในปี พ.ศ. 2569 นี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสถาปนาครบ 28 ปี นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 20 ฉบับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงทั้งการเปลี่ยนแปลงของสถาบันและความไม่หยุดนิ่งทางรัฐธรรมนูญ

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2569 ประเทศไทยได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ร้อยละ 58.6 เห็นชอบ ซึ่งสะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชน (*voluntas populi*) อันเป็นรากฐานสำคัญของความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ (*legitimitas ex consensu*) ถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเปิดช่องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตราได้ก็ตาม แต่ผลการออกเสียงประชามติถือเป็นการเปิดพื้นที่สำหรับ “การเริ่มต้นใหม่โดยสิ้นเชิง” (*tabula rasa*) ของการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ

ความท้าทายทางรัฐธรรมนูญร่วมสมัย: ความเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง

ในคราวการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2569 ได้มีประเด็นสำคัญทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งรูปแบบดังกล่าวอาจนำไปสู่การระบุตัวตนของผู้ลงคะแนน และกระทบต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนโดยลับและเสรี (*libertas suffragii*)

ความเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้งจึงขึ้นอยู่กับหลักการลงคะแนนโดยลับ ซึ่งคุ้มครองเสรีภาพในการตัดสินใจทางการเมือง และสร้างความเชื่อมั่นว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยเสรีและยุติธรรมอย่างแท้จริง การละเมิดต่อหลักการนี้ย่อมกระทบต่อความชอบธรรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

¹ บทนำเสนอ ในการประชุมนานาชาติของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐสวีเดน ระหว่างวันที่ 19 - 21 พฤษภาคม 2569 ณ นครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก สหพันธรัฐสวีเดน.

ขณะนี้ประเด็นดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องใช้ความระมัดระวังในการสร้างดุลยภาพระหว่างการนำเอานวัตกรรมทางเทคโนโลยีมาใช้ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยในการพิจารณาคดีอาจต้องคำนึงถึงหลักการสูงสุดของกฎหมาย ที่ว่า “ประโยชน์ของประชาชนย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด” (*salus populi suprema lex esto*) เป็นแนวทางในการพิจารณา

แนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง

คำวินิจฉัยในอดีตของศาลรัฐธรรมนูญเน้นย้ำถึงความสำคัญของความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง ดังนี้

- ในปี พ.ศ. 2549 ศาลได้มีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นโมฆะเนื่องจากการละเมิดหลักการลงคะแนนโดยลับและกระบวนการที่ไม่เป็นธรรม²
- ในปี พ.ศ. 2557 ศาลได้มีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ เนื่องจากการเลือกตั้งมิได้จัดขึ้นทั่วราชอาณาจักรในวันเดียวกัน³

บรรทัดฐานเหล่านี้สะท้อนถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลย่อมไม่อาจได้มาซึ่งประโยชน์จากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของตนเอง” (*nullus commodum capere potest de injuria sua propria*)

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญยิ่งในระบอบแห่งรัฐธรรมนูญ โดยใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (*constitutional review*) ของกฎหมายและการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นกลไกหลักในการธำรงหลักการถ่วงดุลอำนาจ (*checks and balances*) และป้องกันการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ

นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ในกรณีที่น่าสงสัยว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ศาลอาจมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวระหว่างการพิจารณาจนกว่าจะมีคำวินิจฉัย

กรณีตัวอย่าง ได้แก่

- การวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง⁴
- การวินิจฉัยให้การแต่งตั้งเป็นโมฆะ เนื่องจากผู้ได้รับการแต่งตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม⁵
- การสิ้นสุดตำแหน่งอันเนื่องมาจากการเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง⁶

คำวินิจฉัยดังกล่าวสะท้อนถึงหลักการ “ความยุติธรรมต้องบังเกิดขึ้น แม้จะต้องเผชิญกับผลกระทบอันร้ายแรงเพียงใดก็ตาม” (*fat justitia ruat caelum*) ซึ่งเป็นการยืนยันว่า ความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับการธำรงไว้ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางการเมือง

² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549.

³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557.

⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2568.

⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567.

⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2557.

ความท้าทายระดับโลกและนัยต่อรัฐธรรมนูญ

1. ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์และหลักกอธิปไตยแห่งรัฐ

ความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ในปัจจุบัน รวมถึงความขัดแย้งด้วยการใช้กำลังอาวุธในหลายภูมิภาค ล้วนส่งผลกระทบต่อระบบรัฐธรรมนูญของรัฐทั้งหลาย ซึ่งประเทศไทยได้ยึดมั่นในหลักกอธิปไตยแห่งรัฐ บูรณภาพแห่งดินแดน และการไม่รุกราน โดยดำเนินนโยบายการทูตเชิงปฏิบัติอย่างสมดุลและยืดหยุ่น

หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับบรรทัดฐานพื้นฐานแห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วย “รัฐต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศโดยสุจริต” (*pacta sunt servanda*)

2. ปัญญาประดิษฐ์และการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย

การอุบัติขึ้นของปัญญาประดิษฐ์นำมาซึ่งทั้งโอกาสที่ไม่เคยมีมาก่อนและความท้าทายเชิงกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อน แม้ว่า ปัญญาประดิษฐ์จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และศักยภาพด้านการบริหารจัดการ แต่ก็ยังสร้างความกังวลอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัว ความรับผิดชอบ และความรับผิดชอบทางกฎหมาย

ประเทศไทยตรากฎหมายที่สำคัญขึ้นหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล⁷ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์⁸ อีกทั้งยังอยู่ในระหว่างการพัฒนากรอบกฎหมายที่ครอบคลุมเพื่อการกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์⁹ การพัฒนาเหล่านี้เชื่อมโยงกับวิวัฒนาการที่กว้างขึ้นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิทยาการ (*lex informatica*) อันสะท้อนถึงการบรรจบกันระหว่างกฎหมายกับเทคโนโลยีดิจิทัล ที่ควบคุมพฤติกรรมของผู้ใช้ในโลกไซเบอร์

⁷ กำหนดหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหลักการทั่วไป เนื่องจากในปัจจุบันมีการล่วงละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมากจนสร้างความเดือดร้อนรำคาญ หรือความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้การเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นการล่วงละเมิดดังกล่าว ทำได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวม.

⁸ กำหนดลักษณะของภารกิจหรือบริการที่มีความสำคัญเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศทั้งหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานเอกชนที่จะต้องมีการป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ มิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ รวมทั้งให้มีหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการประสานการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าในสถานการณ์ทั่วไปหรือสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงอย่างร้ายแรง ตลอดจนกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการและมาตรการด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อย่างมีเอกภาพและต่อเนื่อง อันจะทำให้การป้องกันและการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ.

⁹ (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์แห่งประเทศไทย มีความมุ่งหมายในการสร้างพื้นฐานของระบบนิเวศปัญญาประดิษฐ์ให้เกิดขึ้นเป็นหลัก โดยพยายามลดมาตรการที่มีลักษณะของการจำกัด กีดกันมากที่สุด แต่มุ่งไปที่การส่งเสริมการสร้างความร่วมมือ การมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับเอกชน ความพร้อมที่จะเรียนรู้ ศึกษา และพัฒนาไปด้วยกัน โดยอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ประกอบการในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ และการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาจำหน่ายในท้องตลาดอย่างแพร่หลาย และการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคในการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ได้.

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล โดยการนำระบบยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์¹⁰ เทคโนโลยีบริหารจัดการงานคดี¹¹ และเครื่องมือที่ช่วยในการทำงานโดยใช้ปัญญาประดิษฐ์มาประยุกต์ใช้¹² นวัตกรรมเหล่านี้ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและขยายการเข้าถึง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “ความยุติธรรมไม่เพียงต้องเกิดขึ้น แต่ต้องมองเห็นเป็นที่ประจักษ์ว่ามันได้เกิดขึ้นจริง” (justice must not only be done but must also be seen to be done)

3. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิใช่เพียงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังเป็นประเด็นทางรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญสูงสุด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต และสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกัน บทบัญญัติเหล่านี้สะท้อนหลักการความเป็นธรรมระหว่างรุ่น (intergenerational equity) ที่มุ่งประกันว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการคุ้มครองสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป

แนวคำวินิจฉัยเปรียบเทียบกับจากต่างประเทศซึ่งเน้นย้ำแนวโน้มดังกล่าว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีคำวินิจฉัยสำคัญในปี พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ศาลวินิจฉัยว่า มาตรการด้านสภาพภูมิอากาศที่ไม่เพียงพออาจละเมิดเสรีภาพของคนรุ่นอนาคต แนวทางดังกล่าวนี้สอดคล้องกับบทบาทที่พัฒนาไปของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ระยะยาวของสังคม

¹⁰ ระบบยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์และระบบให้บริการประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Filing and e-Service System) เป็นระบบที่ให้ประชาชนยื่นคำร้องได้สะดวก และสามารถส่งเอกสารกันระหว่างศาลกับคู่ความได้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณา หรือคำสั่งหลังการดำเนินการพิจารณา.

¹¹ ระบบบริหารจัดการงานคดี (Case Management System : CMS) ประกอบด้วย งานสารบรรณ งานพิจารณาคดี งานสถิติ และงานควบคุมระบบ โดยประกอบด้วย ระบบติดตามคดี (e-Tracking) เป็นระบบที่ให้ความติดตามความคืบหน้าของการดำเนินการพิจารณาคดี และระบบสืบค้นคำวินิจฉัยและคำสั่ง (e-Searching) เป็นระบบที่สามารถสืบค้นคำวินิจฉัยและคำสั่งได้.

¹² เช่น ระบบถอดเสียงอัตโนมัติภาษาไทย (Thai Automatic Transcription System) ที่ใช้ในการถอดเสียงในการออกนั่งพิจารณาคดี และการประชุมของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ระบบศูนย์รวมคำวินิจฉัย คำสั่ง และบทความศาลรัฐธรรมนูญทั่วโลก (Intelligent Search System : ISS) ซึ่งใช้ค้นหาคำวินิจฉัยและคำสั่งที่เผยแพร่บนเว็บไซต์ของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรเทียบเท่าทั่วโลก พร้อมทั้งอัปเดตข้อมูลความเคลื่อนไหวตามเว็บไซต์ต้นทางโดยอัตโนมัติ และระบบตอบคำถามอัตโนมัติอัจฉริยะ “น้องนุงนิง” (“Nong Nung Ning” AI Chatbot) ซึ่งเป็นแชทบอตประจำศาลที่มีความสามารถในการเข้าใจข้อความของผู้ใช้งาน วิเคราะห์และตอบคำถามที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้ใช้งานได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่สามารถให้คำตอบได้จะส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ตอบกลับแทน.

บทสรุป

ในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความท้าทายระดับโลกที่หลากหลาย ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องก้าวข้ามบทบาทดั้งเดิมในฐานะผู้ชี้ขาดข้อพิพาทเชิงรับและเข้ามามีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ

บทบาทที่กำลังพัฒนานี้ต้องอาศัยแนวทางการตีความรัฐธรรมนูญที่มีความยืดหยุ่นและมุ่งเน้นเป้าหมายคล้ายคลึงกับแนวคิดเรื่อง “รัฐธรรมนูญที่มีชีวิต” (living constitution) ซึ่งสามารถตอบสนองต่อความเป็นจริงที่เกิดขึ้นใหม่ได้ โดยยังคงยึดโยงกับหลักการพื้นฐานแห่งความยุติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และหลักนิติธรรม

ท้ายที่สุด หลักการที่ยั่งยืน หรือคติพจน์ที่ยังคงใช้ได้ตลอดกาล ที่กล่าวว่า “ที่ใดมีสิทธิ ที่นั่นย่อมมีหนทางในการเยียวยา” (*ubi jus ibi remedium*) ยังคงเป็นรากฐานของความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ เพื่อรับรองว่าสิทธิมิใช่เพียงแนวคิดนามธรรมในเชิงทฤษฎี แต่ต้องได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติด้วย