



การศึกษาการวิเคราะห์เชิงคุณภาพของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 เพื่อลดช่องว่างการเข้าถึงความยุติธรรม QUALITATIVE ANALYSIS OF THE CONSTITUTION UNDER SECTION 213 TO REDUCE THE JUSTICE ACCESSIBILITY GAP

เอกอนงค์ ศรีสำอางค์*, อานุภาพ รักษ์สุวรรณ, สมศักดิ์ เจริญพูล,
รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน, ศักดา ศรีทิพย์

Eakanong Srisumaung*, Anuphap Rakswanna, Somsak Charoenphol,
Rungphop Kongritcharoenjaroen, Sakkada Sritip
โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

School of Law and Politics, Suan Dusit Rajabhat University

*Corresponding Author E-mail: eakanong17@gmail.com

Received April 6, 2025; Revised May 7, 2026; Accepted June 9, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้างและทางปฏิบัติที่เกิดจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะมาตรา 46-48 รวมทั้งบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน และความต้องการกลไกสนับสนุนของผู้ยื่นคำร้อง ตลอดจนการเปรียบเทียบกับกลไกสนับสนุนในต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางพัฒนาระบบให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 213 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรคือ ผู้ยื่นหรือเคยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านสิทธิและเสรีภาพ จำนวนรวม 51 ราย เครื่องมือการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์ รวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร ตัวบทกฎหมาย สถิติคำร้อง และกรณีศึกษาเปรียบเทียบจากเยอรมนี เกาหลีใต้ และสาธารณรัฐเช็ก ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา การวิเคราะห์แบบอุปนัย และการจำแนกหมวดหมู่ข้อมูล

ผลการวิจัยพบว่า 1. มาตรา 46-48 มีความซับซ้อนทั้งเชิงถ้อยคำ เงื่อนไข และขั้นตอน จนกลายเป็นกีดกันทางกฎหมายและกระบวนการ ทำให้สิทธิร้องตามมาตรา 213 ถูกใช้ได้จริงโดยจำกัด 2. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะด่านคัดกรองกลับทำให้เกิด “คอขวดเชิงสถาบัน” เพิ่มขึ้นและระยะเวลาของกระบวนการ จนผู้ร้องจำนวนหนึ่งเสียโอกาสในการเยียวยา 3. ผู้ยื่นคำร้องมีความต้องการ “พี่เลี้ยงทางกฎหมาย” อย่างชัดเจน เพื่อช่วยตีความ เผยโครงสร้างคำร้อง และระบุงการกระทำที่ละเมิดสิทธิให้เข้ากรอบกฎหมาย และ 4. บทเรียนจากต่างประเทศชี้ว่าระบบคัดกรองที่เข้มงวดสามารถอยู่ร่วมกับโครงสร้างสนับสนุนที่เข้มแข็ง เช่น คลินิกกฎหมาย ระบบ E-filing และเครือข่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย ข้อเสนอหลักของการวิจัยได้แก่ การจัดตั้งคลินิกยุติธรรมรัฐธรรมนูญหรือหน่วยบริการเฉพาะกิจในฐานะโค้ชทางกฎหมาย การปรับบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินจากด่านคัดกรองบังคับสู่การเป็นองค์กรที่ปรึกษา และการพัฒนาระบบโต้ตอบอัตโนมัติแบบออนไลน์เพื่อช่วยคัดกรองและจัดโครงสร้างคำร้องเบื้องต้น อันเป็นการเพิ่ม “โครงสร้างสนับสนุน” ควบคู่ไปกับกลไกคัดกรอง เพื่อให้สิทธิตามมาตรา 213 เคลื่อนจากระดับตัวบทไปสู่การใช้สิทธิได้จริงของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ, การลดช่องว่าง, การเข้าถึงความยุติธรรม, รัฐธรรมนูญตามมาตรา 213

Abstract

This research article aims to examine structural and practical problems arising from the Organic Act on the Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018), particularly Sections 46–48, including the role of the Ombudsman and the need for support mechanisms for complainants. It also compares such mechanisms with those in foreign jurisdictions to propose reforms that align the system with the intent of Section 213 of the Constitution. This is qualitative research. The population consists of individuals who have submitted or previously submitted petitions to the Constitutional Court, as well as stakeholders in the field of rights and liberties, totaling 51 participants. The research instrument is an interview schedule. Data are collected from documentary research, legal texts, petition statistics, and comparative case studies from Germany, South Korea, and the Czech Republic. Data is analyzed using content analysis, inductive analysis, and categorical classification.

The findings show that 1. Sections 46–48 are complex in language, conditions, and procedures, creating legal and procedural traps that substantially limit the effective exercise of the right to petition under Section 213; 2. the Ombudsman’s role as a mandatory filtering channel produces an institutional bottleneck, adding layers and delays that cause some petitioners to lose opportunities for meaningful redress; 3. petitioners express a clear need for “legal coaching” to help interpret the law, structure petitions, and identify rights-violating acts in a legally relevant way; and 4. comparative lessons indicate that strict screening mechanisms can coexist with strong support structures, such as legal clinics, e-filing systems, and legal aid networks. Key recommendations include establishing a Constitutional Justice Clinic or special service unit to act as a legal coach, transforming the Ombudsman’s role from a mandatory filter to an advisory body, and developing an online interactive system to assist with preliminary screening and structuring of petitions. These measures aim to strengthen the “supportive infrastructure” alongside screening mechanisms, so that the right under Section 213 can move from the level of constitutional text to concrete, exercisable rights in the daily lives of citizens.

Keywords: Qualitative Analysis, Reducing The Gap, Access to Justice, Section 213 of The Constitution

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถูกออกแบบให้เป็นกลไกพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควบคู่กับการกำกับและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐโดยรวม ภายใต้กรอบหลักนิติธรรมและระบอบประชาธิปไตย มาตรา 213 จึงมีสถานะสำคัญในฐานะ “ช่องทางยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” ที่เปิดโอกาสให้บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อให้วินิจฉัยว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กลไกดังกล่าวไม่เพียงส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องตระหนักถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตรากฎหมายและการดำเนินนโยบายสาธารณะไปพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา 213 จะสะท้อนเจตนารมณ์

เชิงรุกในการขยายการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (Access to Justice) แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า มีกับดักเชิงโครงสร้างและเชิงระบบหลายประการที่ทำให้เกิด “ช่องว่างการเข้าถึง (Access Gap)” ระหว่าง สิทธิที่รับรองไว้ในตัวบทกับความสามารถของประชาชนในการใช้สิทธินั้นได้จริง

ความท้าทายหลักที่ปรากฏขึ้นคือ ความซับซ้อนของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ทางเทคนิคในการระบุ “การกระทำที่ละเมิดสิทธิ” และการปฏิบัติตามหลัก “การใช้สิทธิทางอื่นจนสิ้นหนทางแล้ว” ซึ่งมักไม่สอดคล้อง กับความเข้าใจและศักยภาพของประชาชนทั่วไป ส่งผลให้คำร้องจำนวนมากถูกตีตกด้วยเหตุผลทางเทคนิค นอกจากนี้ บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะช่องทางผ่านคำร้อง ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อกลั่นกรองและ ช่วยเหลือ แต่ในทางปฏิบัติอาจกลายเป็นคอขวดที่เพิ่มความซับซ้อนและความล่าช้าในกระบวนการ ดังนั้น บทความวิจัยนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างและทางปฏิบัติที่ขัดขวางการเข้าถึงความ ยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 213 โดยไม่เพียงแต่ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหา แต่ยังมุ่งเสนอ “รูปแบบ การบริหารจัดการคดีและกลไกสนับสนุนใหม่” ที่สามารถลดช่องว่างการเข้าถึงดังกล่าว เพื่อให้ประชาชน สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายสูงสุดอย่าง แท้จริง ผลการวิจัยนี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญของประเทศ ไทยให้มีความเป็นสากล โปร่งใส และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของตน

ทั้งนี้ กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ผู้วิจัยนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์คือ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศจำนวน 3 ประเทศ โดยทำการศึกษา เปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเช็ก

การศึกษาเรื่องกับดักเชิงระบบและทางออกสถาบันนิติการวิเคราะห์เชิงคุณภาพเพื่อลดช่องว่าง การเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 จึงมุ่งวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและทางปฏิบัติ ผ่านประสบการณ์ตรงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และเสนอรูปแบบกลไกสนับสนุนที่เหมาะสม นำไปสู่การพัฒนา กระบวนการการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ที่มุ่งขยายสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้ได้รับการคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและทางปฏิบัติผ่านประสบการณ์ตรงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
3. เพื่อเสนอรูปแบบกลไกสนับสนุนการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213

วิธีดำเนินการวิจัย

1. รูปแบบของการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยได้กำหนดเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย 1. ผู้ที่ยื่นหรือเคยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ คัดเลือกจากคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 213 ย้อนหลัง 3 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่

6 เมษายน พ.ศ. 2560 ได้แก่ ข้อมูลสถิติปี พ.ศ. 2560-2564 จำนวน 36 ราย และ 2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น นักกฎหมาย เลขาธิการมูลนิธิ นายกสมาคม และตัวแทนสมาคมต่าง ๆ และผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิชาการทางด้านกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 15 ราย

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยตั้งคำถามที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อรวบรวมข้อมูลที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและทางปฏิบัติผ่านประสบการณ์ตรงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และเสนอรูปแบบกลไกสนับสนุนที่เหมาะสม

3.2 การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการ และสถิติคำร้องตามมาตรา 213 และศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเช็ก

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยดำเนินการยื่นคำร้องขออนุญาตสัมภาษณ์ เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จึงนัดหมายสัมภาษณ์ โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเป็นเครื่องมือหลัก ใช้เวลาสัมภาษณ์ ไม่เกิน 60 นาที ต่อคน และบันทึกข้อมูลด้วยเครื่องบันทึกเสียงเพื่อความแม่นยำ

4.2. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากแหล่งที่รวบรวมข้อมูลไว้แล้ว หรือหน่วยงานที่ได้ทำการเก็บรวบรวมหรือเรียบเรียงไว้เรียบร้อยแล้ว ได้แก่ ข้อมูลทาง สถิติต่าง ๆ ที่มีการบันทึกไว้ข้อมูลจากรายงานการวิจัย แนวความคิดหรือทฤษฎีที่มีนักวิชาการ คิดค้น รวมทั้งวารสาร เอกสาร ผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเชิงคุณภาพดำเนินการโดย 1. การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) นำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมมาวิเคราะห์ จัดระบบข้อมูลและสังเคราะห์เพื่อการนำเสนอในรูปแบบการบรรยาย มุ่งอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น 2. การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) ตีความ สร้างข้อสรุปจากข้อมูลเชิงรูปธรรมและเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ที่ค้นพบ โดยรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมหรือจัดกระทำบางอย่างเพื่อพิสูจน์สมมติฐานแล้วมาวิเคราะห์เพื่อหาบทสรุปร่วมกัน และ 3. การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการจำแนกและจัดระบบหมวดหมู่ข้อมูล (Typology and Taxonomy) เป็นการนำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ ออกให้เป็นระบบ

ผลการวิจัย

1. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 มุ่งหมายให้กลไกทางรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเชิงรุก โดยยกระดับสิทธิในตัวบทให้กลายเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถใช้ได้จริงผ่าน “ช่องทางยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” ที่เปิดให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญสามารถร้องเรียนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยอาศัยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกนำคำร้องเข้าสู่การพิจารณา การออกแบบเช่นนี้มีนัยสำคัญในสองมิติสำคัญคือ ด้านหนึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Constitutional Justice) ของประชาชน ลดข้อจำกัดด้านขั้นตอนและสถานะคู่ความจากระบบเดิม อีกด้านหนึ่งเป็นการสร้างกลไกถ่วงดุลแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้ต้องตระหนักถึง

กรอบสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายและใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ทั้งนี้ มาตรา 213 ยังสะท้อนแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมและหลักนิติธรรมที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันกลางในการวางสมดุลอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน อย่างไรก็ดี การทำให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุผลจริงจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายลำดับรอง กลไกสนับสนุน และการออกแบบกระบวนการพิจารณาที่ลด “ช่องว่างการเข้าถึง” ระหว่างสิทธิในกระดากับการคุ้มครองสิทธิในทางปฏิบัติ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2560; นกนันทน์ จันทโลธร, 2566)

2. จากการวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและทางปฏิบัติผ่านประสบการณ์ตรงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า เกิดกับดักทางกฎหมาย (Legal and Procedural Traps) ความซับซ้อนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะมาตรา 46, 47 และ 48 ที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ยาก พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะมาตรา 46, 47 และ 48 สามารถมองได้ว่าเป็นกลไกเชิงกระบวนการที่ทำให้สิทธิร้องขอความคุ้มครองตามมาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ หากแต่ในเชิงโครงสร้างกลับก่อให้เกิด “ความซับซ้อนเชิงสถาบัน” ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงของประชาชนทั่วไป ความซับซ้อนประการแรกอยู่ในระดับถ้อยคำและเนื้อหาของกฎหมาย มาตรา 46-48 ใช้ภาษากฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรม และมีเงื่อนไขซ้อนหลายชั้น เช่น การกำหนดให้ผู้ร้องต้องแสดงให้เห็นว่า “สิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตนถูกละเมิดหรือตกอยู่ในภัยอันตราย” และ “ไม่มีวิธีการอื่นตามกฎหมาย” ที่จะเยียวยาได้อย่างทันที่แห่งเงื่อนไขเหล่านี้ต้องอาศัยทักษะการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองในระดับสูง จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถประเมินได้ด้วยตนเองว่ากรณีของตนเข้าเกณฑ์ตามมาตรา 213 ประกอบด้วยมาตรา 46-48 หรือไม่ส่งผลให้บทบัญญัติเหล่านี้มีแนวโน้มถูกผูกขาดการใช้โดยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมากกว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553)

ในระดับกระบวนการ มาตรา 46-48 ทำหน้าที่เป็น “ด่านคัดกรองหลายชั้น” (Multi-Layered Filtering Mechanism) โดยกำหนดให้การเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญต้องผ่านองค์กรอื่นก่อน ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการกลั่นกรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเบื้องต้น โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนแบบจำลอง “การเข้าถึงโดยอ้อม” (Indirect Access) มากกว่าการเปิดให้ “ร้องตรง” (Direct Individual Access) แบบที่พบในบางระบบต่างประเทศ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี (Kommers & Miller, 2012) ส่งผลให้สิทธิร้องเรียนของบุคคลตามรัฐธรรมนูญถูกแปลงสภาพเป็นสิทธิที่ต้องผ่านตัวกลางเชิงสถาบันแทบทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้น ภาระในการจัดทำคำร้องที่ต้องมีทั้งข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและการอ้างอิงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องตามแบบแผนวิธีพิจารณาคดี ยังทำให้การใช้สิทธิตามมาตรา 213 ผ่านกลไกตามมาตรา 46-48 กลายเป็น “กระบวนการเชิงเทคนิคสูง” ซึ่งประชาชนทั่วไปแทบไม่อาจดำเนินการได้หากปราศจากความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย

ในเชิงโครงสร้างอำนาจ มาตรา 46-48 ยังเสริมสร้างการรวมศูนย์ดุลยพินิจไว้ในมือของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรคัดกรองเบื้องต้นอย่างเข้มข้น โดยให้อำนาจกว้างขวางในการประเมินว่าเรื่องใด “มีมูลเพียงพอ” “กระทบประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ไม่สมควรรับไว้พิจารณา” โดยมีได้วงเกณฑ์เชิงเนื้อหาที่ชัดเจนไว้ในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561) ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิร้องขอความคุ้มครองตามมาตรา 213 ในเชิงข้อความ (Textual Guarantee) แต่การออกแบบกลไกเชิงกระบวนการกลับทำให้สิทธินี้กลายเป็นสิทธิที่เข้าถึงได้จำกัดในทางปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อวิพากษ์ในวรรณกรรมเปรียบเทียบว่าศาลรัฐธรรมนูญอาจทำหน้าที่เป็น “ตัวควบคุมประตู” (Gatekeeper) ที่กำหนดขอบเขตการเข้าถึงความยุติธรรม

ทางรัฐธรรมนูญของประชาชนมากกว่าจะเป็น “เวทีเปิด” สำหรับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Stone Sweet, 2000) เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกัน ความซับซ้อนทั้งเชิงถ้อยคำ เนื้อหา กระบวนการ และโครงสร้างดุลยพินิจที่ปรากฏในมาตรา 46, 47 และ 48 จึงอาจถูกมองว่าเป็น “กั๊กดักเชิงระบบ” ที่ลดทอนศักยภาพของประชาชนในการใช้สิทธิร้องขอความคุ้มครองตามมาตรา 213 อย่างแท้จริง และเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่อธิบายช่องว่างระหว่างสิทธิที่รับรองในตัวบทรัฐธรรมนูญกับการเข้าถึงความยุติธรรมเชิงรัฐธรรมนูญในระดับปฏิบัติการของสังคมไทยร่วมสมัย

ปัญหา “คอขวด” ของผู้ตรวจการแผ่นดิน สะท้อนมุมมองจากการสัมภาษณ์ว่าบทบาทปัจจุบันอาจเพิ่มความล่าช้าและซับซ้อนจนผู้ร้องเสียโอกาส พบว่า ปัญหา “คอขวด” ของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะกลไกคัดกรองการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญสามารถอธิบายได้ว่าเป็นผลจากการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันที่วางให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็น “ด่านกลาง” ระหว่างประชาชนกับศาล มากกว่าจะเป็นกลไกที่เปิดช่องทางให้เข้าถึงได้อย่างหลากหลายและยืดหยุ่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ยื่นคำร้องและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสะท้อนร่วมกันว่า แม้บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินจะถูกออกแบบในเชิงอุดมคติให้ทำหน้าที่กลั่นกรองข้อเท็จจริงและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติมักกลับกลายเป็นการ “เพิ่มขึ้นของกระบวนการ” และ “เพิ่มเวลาในการรอ” มากกว่าการลดภาระให้กับผู้ร้อง โดยเฉพาะเมื่อเกณฑ์การรับเรื่อง ระยะเวลาในการพิจารณา และการสื่อสารความคืบหน้ามิได้มีความชัดเจนหรือคาดการณ์ได้ ผู้ร้องจำนวนมากประสบภาวะที่สิทธิในการขอความคุ้มครองเชิงรัฐธรรมนูญซึ่งควรมีลักษณะเร่งด่วนถูกทำให้ล่าช้า จนเมื่อมีผลการพิจารณาเบื้องต้นออกมา ข้อพิพาทได้สิ้นสุดลงหรือผลกระทบต่อสิทธิเกิดขึ้นอย่างถาวรไปแล้ว ทำให้การเยียวยาขาดความหมายในเชิงเนื้อหา (Stone Sweet, 2000)

เมื่อพิจารณาเชื่อมโยงกับข้อถกเถียงในวรรณกรรมกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบที่มององค์กรกลางลักษณะนี้ว่าอาจทำหน้าที่เป็น “Gatekeeper” มากกว่าจะเป็น “Facilitator” ต่อการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญ (Kommers & Miller, 2012; Stone Sweet, 2000) บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้กฎหมายไทยในปัจจุบันจึงสามารถมองได้ว่าเป็น “คอขวดเชิงสถาบัน” ที่ซ้อนทับความซับซ้อนของระบบ ทำให้ต้นทุนของความล่าช้าและความไม่แน่นอนตกอยู่ที่ฝ่ายประชาชน ซึ่งโดยมากมีทรัพยากรจำกัดและขาดความรู้ทางกฎหมายอย่างไม่สมส่วนกับดุลยพินิจและอำนาจขององค์กรรัฐในกระบวนการดังกล่าว (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553)

ความต้องการ “พี่เลี้ยงทางกฎหมาย” (Legal Coaching) วิเคราะห์ความคาดหวังของผู้ยื่นคำร้องที่ต้องการเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำเชิงเทคนิคในการร่างคำร้องและการระบุ “การกระทำที่ละเมิดสิทธิ” พบว่าความต้องการ “พี่เลี้ยงทางกฎหมาย” (Legal Coaching) ของผู้ยื่นคำร้องในกระบวนการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นช่องว่างสำคัญระหว่างระดับความซับซ้อนเชิงเทคนิคของกฎหมายกับศักยภาพเชิงทรัพยากรและความรู้ของประชาชนทั่วไป โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ยื่นคำร้องจำนวนมากไม่ได้คาดหวังให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่แทนทนายความ หากแต่ต้องการ “ผู้ชี้ทาง” ที่ช่วยแปลข้อกำหนดทางกฎหมายให้เข้าใจได้จริงในระดับปฏิบัติ เช่น การช่วยอธิบายว่าอะไรคือ “องค์ประกอบขั้นต่ำ” ของคำร้อง การจัดลำดับข้อเท็จจริงให้สอดคล้องกับข้อกฎหมาย และที่สำคัญคือการช่วยผู้ร้อง “ระบุและตั้งชื่อ” การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน ความคาดหวังลักษณะนี้เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทที่ตัวบทกฎหมายกำหนดให้ผู้ร้องต้องสามารถผูกโยงระหว่าง “ข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี” กับ “บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่อ้างว่าถูกละเมิด” อย่างมีรูปแบบ แต่หน่วยงานของรัฐกลับมักจำกัดบทบาทของตนไว้เพียงการให้ข้อมูลเชิงขั้นตอน (Procedure) โดยไม่กล้าหรือไม่ประสงค์จะให้คำแนะนำเชิงสาระ (Substance) เกี่ยวกับการจัดวางเหตุผลทางกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553)

ในเชิงโครงสร้าง ผู้ร้องจำนวนไม่น้อยมองว่าหากมี “พี่เลี้ยงทางกฎหมาย” ที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในหน่วยงานที่รับคำร้อง เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือส่วนช่วยเหลือประชาชนของศาล ซึ่งมีหน้าที่ชัดเจนในการช่วยออกแบบกรอบคำร้องและตรวจสอบเบื้องต้นว่าได้รับ “การกระทำที่ละเมิดสิทธิ” อย่างสอดคล้องกับข้อกฎหมาย ก็จะช่วยลดความเสี่ยงที่คำร้องจะถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลเชิงรูปแบบ (Technical Grounds) ก่อนจะได้เข้าสู่การพิจารณาเนื้อหาที่แท้จริง วรรณกรรมเปรียบเทียบยังชี้ให้เห็นด้วยว่า ระบบที่เปิดพื้นที่ให้มี Legal Coaching หรือ Legal Aid อย่างจริงจังในคดีรัฐธรรมนูญ มักทำให้สิทธิร้องเรียนของบุคคลไม่ตกเป็นสิทธิ “เชิงสัญลักษณ์” แต่กลายเป็นช่องทางที่ถูกใช้อย่างมีนัยสำคัญในทางปฏิบัติ และยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ร้องที่มีและไม่มีทรัพยากรทางกฎหมาย (Kommers & Miller, 2012; Stone Sweet, 2000) ดังนั้นในบริบทไทยความต้องการพี่เลี้ยงทางกฎหมายจึงมิใช่เพียงความคาดหวังด้านบริการ แต่เป็นปฏิกิริยาต่อโครงสร้างที่หลักการการตีความและการจัดวางเหตุผลทางรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชน ในขณะที่ระบบสนับสนุนเชิงสถาบันยังมีจำกัดและกระจุกตัวอยู่ในมือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกลุ่ม

3. รูปแบบกลไกสนับสนุนการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 พบว่า จากบทเรียนสากลและการปรับใช้ในบริบทไทย ศึกษาเปรียบเทียบเชิงคุณภาพกับกลไกสนับสนุนของต่างประเทศเพื่อหาแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ได้แก่ เยอรมนี กลไกการคัดกรองโดยองค์คณะเล็ก (Kammer) และระบบปรึกษากฎหมายฟรี (Rechtsberatung) เกาหลีใต้ ระบบ E-filing ที่ทันสมัยและการประชาสัมพันธ์เชิงรุกด้วย Infographic สาธารณรัฐเช็ก การใช้ทนายความยื่นแทน (Mandatory Legal Representation) ควบคู่กับบริการช่วยเหลือทางกฎหมาย Pro bono บทเรียนจากต่างประเทศสะท้อนให้เห็นว่า “การออกแบบกลไกคัดกรอง” และ “ระบบสนับสนุนทางกฎหมาย” สามารถทำงานร่วมกันเพื่อลดภาระเชิงเทคนิคของผู้ร้องโดยไม่จำเป็นต้องลดมาตรฐานการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญลง หากเปรียบเทียบเชิงคุณภาพกับบริบทเยอรมนี เกาหลีใต้ และสาธารณรัฐเช็ก จะเห็นภาพของแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับไทยได้ในเชิงสถาบันและเชิงปฏิบัติการ

กรณีเยอรมนี กลไกร้องเรียนรัฐธรรมนูญของบุคคล (constitutional complaint) ได้ถูกออกแบบให้มี “องค์คณะเล็ก” (Kammer) ของศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คัดกรองเบื้องต้น โดย Kammer สามารถมีมติ “ไม่รับคำร้อง” ได้อย่างรวดเร็วในกรณีที่ชัดเจนว่าไม่เข้าเงื่อนไขหรือขาดมูลเชิงกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็ใช้หลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างชัดเจนและมีแนวปฏิบัติ (Case Law) รองรับ ทำให้ผู้ร้องและทนายสามารถคาดการณ์ได้พอสมควร (Kommers & Miller, 2012; Nolte, 2015) ควบคู่กันนั้น เยอรมนียังมีระบบ “การปรึกษากฎหมายฟรีหรือมีค่าใช้จ่ายต่ำ” (Rechtsberatung/Beratungshilfe) ผ่านทนายความและองค์กรภาครัฐ-เอกชนที่ช่วยผู้ร้องจัดทำคำร้องให้สอดคล้องกับแบบแผนคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งช่วยลดช่องว่างระหว่างระดับความซับซ้อนของคดีรัฐธรรมนูญกับศักยภาพของประชาชนทั่วไป (Kischel, 2019) แนวปฏิบัตินี้ชี้ให้เห็นว่าการมี “ตัวกรอง” มิได้ขัดแย้งกับการคุ้มครองสิทธิ หากแต่ต้องมีระบบสนับสนุนควบคู่เพื่อไม่ให้เกิดการคัดกรองกลายเป็น “คอขวด” ทางกระบวนการ

ในกรณีเกาหลีใต้ การพัฒนาระบบยื่นคำร้องอิเล็กทรอนิกส์ (E-filing) ของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นตัวอย่างของการใช้เทคโนโลยีมาลดต้นทุนการเข้าถึง โดยระบบดังกล่าวออกแบบให้ผู้ร้องสามารถกรอกแบบฟอร์มออนไลน์ที่มีโครงสร้างชัดเจน ระบุข้อเท็จจริงและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องตาม “คำถามนำ” (Guided Form) ที่ลดภาระการเรียบเรียงเองของประชาชน (Kim, 2012; Kokubun, 2020) นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ยังดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิงรุกผ่าน Infographic, วิดีโอสั้น, คู่มือแบบย่อ และสื่อออนไลน์หลายภาษา เพื่ออธิบายขั้นตอน สิทธิ และตัวอย่างกรณีเปรียบเทียบในรูปแบบที่ “มองเห็นภาพ”

มากกว่าข้อความกฎหมายล้วน ๆ กรณีนี้ชี้ให้เห็นว่า “การสื่อสารกฎหมาย” และ “สถาปัตยกรรมดิจิทัล” สามารถกลายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกคุ้มครองสิทธิ มิใช่เพียงเครื่องมือประชาสัมพันธ์

สำหรับสาธารณรัฐเช็ก กลไกการร้องเรียนรัฐธรรมนูญออกแบบบนฐาน “การใช้แทนความยินแทนโดยบังคับ” (Mandatory Legal Representation) ซึ่งในเบื้องต้นอาจถูกมองว่าเป็นการเพิ่มภาระให้ผู้ร้อง แต่กฎหมายและสถาบันที่เกี่ยวข้องได้ออกแบบ “ระบบช่วยเหลือทางกฎหมายแบบ Pro bono และ Legal Aid” ควบคู่กัน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยหรือผู้เปราะบางสามารถเข้าถึงทนายที่มีความเชี่ยวชาญในคดีรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเต็มจำนวน (Bobek, 2016; Jakab et al., 2017) ผลเชิงคุณภาพ คือ เนื้อหาของคำร้องมักมีความครบถ้วนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ทำให้ศาลสามารถใช้ทรัพยากรไปกับการพิจารณาเนื้อหาที่แท้จริง แทนที่จะต้องปฏิเสธคำร้องด้วยเหตุผลเชิงรูปแบบ แนวทางนี้สะท้อนว่า การยกระดับมาตรฐานทางเทคนิคสามารถเดินคู่กับการเสริมสร้างมาตรการช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ

เมื่อหันกลับมามองบริบทไทย การสังเคราะห์บทเรียนจากสามกรณีศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นแนวทางปฏิบัติที่อาจนำมาปรับใช้ ได้แก่ 1. การพิจารณาจัดตั้ง “องค์กรเล็กๆ” หรือหน่วยคัดกรองเฉพาะกิจภายในศาลรัฐธรรมนูญที่มีเกณฑ์การไม่รับคำร้องที่โปร่งใสและมีแนววินัยรองรับ คล้าย Kammer ของเยอรมนี ควบคู่กับการวางระบบให้เหตุผลการไม่รับคำร้องอย่างเป็นระบบเพื่อลดความรู้สึกปิดกั้นของประชาชน 2. การพัฒนาระบบ E-filing และแบบฟอร์มออนไลน์เชิงโครงสร้าง พร้อมคำอธิบายและ Infographic จำนวนมากใน “ภาษาประชาชน” ตามแนวเกาหลีใต้ เพื่อลดภาระการจัดทำคำร้องและเพิ่มความเข้าใจในสิทธิรัฐธรรมนูญ และ 3. การพัฒนาระบบ “พี่เลี้ยงทางกฎหมาย” ผ่าน Legal Aid และ Pro Bono Network ระดับชาติที่เชื่อมระหว่างศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันความ มหาวิทยาลัย และองค์กรภาคประชาสังคม คล้ายกรณีเช็ก แทนที่จะผลักภาระการร่างคำร้องและการระบุ “การกระทำที่ละเมิดสิทธิ” ไปให้ผู้ร้องเพียงฝ่ายเดียว แนวทางเหล่านี้ หากได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับบริบทกฎหมายและโครงสร้างสถาบันของไทย ย่อมสามารถช่วยลดช่องว่างระหว่างสิทธิตามรัฐธรรมนูญกับการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญ

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงเข้าด้วยกันเป็นภาพรวมของ “กับดักเชิงระบบ” (Systemic Traps) ในการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 213 โดยมีกลไกในระดับกฎหมาย กระบวนการ และสถาบันทำงานเสริมกันจนก่อให้เกิดช่องว่างระหว่าง “สิทธิในตัวบท” กับ “สิทธิที่ใช้ได้จริง” ในทางปฏิบัติ

1. เจตนารมณ์ของมาตรา 213 ในการเปิด “ช่องทางยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้สิทธิในตัวบทกลายเป็นสิทธิที่ใช้การได้จริง ยังเผชิญข้อจำกัดเชิงสถาบันและเชิงปฏิบัติหลายประการ แม้รัฐธรรมนูญ 2560 จะวางหลักการคุ้มครองสิทธิอย่างเชิงรุก (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2560) แต่การออกแบบให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นด่านนำคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญกลับสร้าง “คอขวด” ที่จำกัดการเข้าถึงของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่มีทุนทางกฎหมายต่ำ ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบในต่างประเทศที่ชี้ว่าสิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญจะใช้งานได้จริงก็ต่อเมื่อมีทั้งช่องทางตรง กลไกช่วยเหลือทางกฎหมาย และเกณฑ์การกลั่นกรองที่ชัดเจนและโปร่งใส (Kommers & Miller, 2012; Stone Sweet, 2000) เมื่อเทียบกับระบบคำร้องในเยอรมนีและเกาหลีใต้ที่เปิดให้ยื่นได้โดยตรงภายใต้เกณฑ์ที่ชัดเจน ศาลรัฐธรรมนูญสามารถพัฒนาบทบาทในการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานได้อย่างกว้างขวางกว่า (Kommers & Miller, 2012; Stone Sweet, 2000) กรณีของไทยจึงสะท้อน “ช่องว่างการเข้าถึง” ระหว่างเจตนารมณ์เชิงปกป้องสิทธิกับการใช้สิทธิในทางปฏิบัติ ผลการศึกษานี้จึงสนับสนุนข้อเสนอว่า การปฏิรูปกลไกตามมาตรา 213 ควรมุ่งลดขั้นตอนตัวกลาง เสริมกลไกสนับสนุน

ผู้ร้อง และกำหนดมาตรฐานการกลั่นกรองคำร้องที่ชัดเจน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิทางรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. จากการวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างและทางปฏิบัติผ่านประสบการณ์ตรงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง พบว่า เกิดกับดักทางกฎหมายและกระบวนการที่ฝังอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะมาตรา 46-48 สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาฯ ซึ่งควรทำหน้าที่เป็น “สะพานเชื่อม” ระหว่างรัฐธรรมนูญกับประชาชน กลับกลายเป็น “ชั้นกรอง” ที่มีความซับซ้อนเชิงถ้อยคำและข้อกำหนดสูง ภาษากฎหมายที่เป็นนามธรรมและเงื่อนไขซ้อนหลายชั้น เช่น การพิสูจน์ว่ามีการละเมิดสิทธิหรือภัยอันตรายต่อสิทธิ และการไม่มีวิธีการเยียวยาอื่นที่ทันเวลาที่ ทำให้ผู้ใช้สิทธิต้องมีทักษะการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองในระดับที่เกินกว่าความสามารถของประชาชนทั่วไป (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553) ผลการวิจัยในจุดนี้เชื่อมโยงกับข้อวิพากษ์ในเชิงทฤษฎีว่ากฎหมายวิธีพิจารณามักกลายเป็น “กำแพงเทคนิค” (Technical Barrier) ที่จำกัดการใช้สิทธิ แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิโดยหลักการอย่างกว้างขวางก็ตาม

เมื่อพิจารณาระดับโครงสร้าง กระบวนการยื่นคำร้องตามมาตรา 46-48 ซึ่งออกแบบให้ต้องผ่านองค์กรอื่นก่อนถึงศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือองค์กรอิสระ กลับตอกย้ำลักษณะ “การเข้าถึงโดยอ้อม” (Indirect Access) มากกว่าการเข้าถึงโดยตรงของบุคคล (Direct Individual Access) (Kommers & Miller, 2012) บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงกลายเป็นหัวใจสำคัญของ “คอขวดเชิงสถาบัน” เพราะในทางหนึ่งถูกออกแบบให้เป็นกลไกกลั่นกรองและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติกลับทำให้กระบวนการเพิ่มขึ้น เพิ่มระยะเวลา และเพิ่มความไม่แน่นอน จนสิทธิที่ควรมีลักษณะเร่งด่วนกลายเป็นสิทธิที่มักมาช้าเกินไป ผลการสัมภาษณ์ยืนยันข้อสังเกตในวรรณกรรมเปรียบเทียบที่มองว่าองค์กรประเภทนี้มีแนวโน้มทำหน้าที่ “Gatekeeper” มากกว่าจะเป็น “Facilitator” ในการเปิดทางให้ประชาชนเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญ (Stone Sweet, 2000; Kommers & Miller, 2012) และทำให้ต้นทุนของความล่าช้าตกอยู่กับผู้ร้องซึ่งมีทรัพยากรและความรู้จำกัดอย่างไม่สมส่วนกับอำนาจของรัฐ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553)

3. ความต้องการ “พี่เลี้ยงทางกฎหมาย” (Legal Coaching) ที่สะท้อนจากผู้ยื่นคำร้อง เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์สำคัญที่ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างปัจจุบันผลกระทบการจัดวางเหตุผลทางรัฐธรรมนูญและการนิยาม “การกระทำที่ละเมิดสิทธิ” ไปให้ประชาชน โดยปราศจากระบบสนับสนุนที่เพียงพอ การที่ผู้ร้องไม่ได้ต้องการให้เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่แทนทนายความ หากแต่ต้องการ “ผู้ชี้ทาง” ที่ช่วยแปลข้อกำหนดกฎหมายและช่วยจัดลำดับข้อเท็จจริง-ข้อกฎหมายให้เข้าเกณฑ์ตามแบบแผนของศาล สะท้อนว่าปัญหาไม่ได้อยู่ที่การมีมาตรฐานทางเทคนิค หากแต่อยู่ที่การขาด “โครงสร้างการช่วยเหลือ” ที่ทำให้มาตรฐานเหล่านั้นเป็นจริงสำหรับคนทั่วไป ในเชิงทฤษฎี จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบปัจจุบันทำให้สิทธิร้องเรียนตามมาตรา 213 มีลักษณะเป็น “สิทธิแบบมืออาชีพ” (Professionalized Right) ที่ผู้ไม่เชี่ยวชาญเข้าถึงได้ยาก และมีแนวโน้มกลายเป็นสิทธิ “เชิงสัญลักษณ์” หากปราศจากการเสริมระบบ Legal Aid และ Legal Coaching อย่างเป็นระบบ (Kommers & Miller, 2012; Stone Sweet, 2000)

การเปรียบเทียบเชิงคุณภาพกับต่างประเทศช่วยยืนยันว่า ปัญหาในบริบทไทยมิใช่เรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เป็นผลของ “ทางเลือกเชิงสถาบัน” ที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ กรณีเยอรมนีสะท้อนว่า การมีองค์กรคณะเล็ก (Kammer) ที่มีอำนาจจัดกรออย่างรวดเร็ว สามารถอยู่ร่วมกับระบบการปรึกษากฎหมายฟรีหรือมีค่าใช้จ่ายต่ำ (Rechtsberatung/Beratungshilfe) เพื่อให้การคัดกรองไม่กลายเป็นคอขวด แต่เป็นกลไกจัดการทรัพยากรของศาลควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิของผู้ร้อง (Kommers & Miller, 2012; Kommers, 1994; Kischel, 2019)

กรณีเกาหลีใต้ชี้ให้เห็นมิติที่มักถูกละเลยในไทย คือ การใช้สถาปัตยกรรมดิจิทัล (E-filing, แบบฟอร์มออนไลน์) และการสื่อสารเชิงรุกผ่าน Infographic และสื่อออนไลน์หลายรูปแบบ มาเป็นส่วนหนึ่งของ “โครงสร้างการเข้าถึงสิทธิ” ทำให้ต้นทุนด้านภาษาและเทคนิคในการยื่นคำร้องลดลงอย่างเป็นรูปธรรม (Kim, 2012; Kokubun, 2020) ขณะที่กรณีสาธารณรัฐเช็กแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้ทนายความยื่นแทน (Mandatory Legal Representation) ไม่จำเป็นต้องเป็นการกีดกัน หากมีระบบ Pro Bono และ Legal Aid ที่เข้มแข็งรองรับ ทำให้มาตรฐานทางเทคนิคที่สูงขึ้นส่งผลในด้านคุณภาพของคำร้องมากกว่าการเพิ่มภาระให้ผู้ร้อง (Bobek, 2016; Jakab et al., 2017)

เมื่อเชื่อมโยงผลการวิจัยเข้าด้วยกัน สามารถอธิบายได้ว่าระบบไทยในปัจจุบันมีลักษณะ “ไม่สมดุล” ระหว่างสามมิติหลัก ได้แก่ 1. ระดับความเข้มงวดและความซับซ้อนของกฎหมายและกระบวนการ 2. ระดับของการรวมศูนย์ดุลยพินิจไว้ในองค์กรของรัฐ และ 3. ระดับของกลไกสนับสนุนทางกฎหมายและเชิงข้อมูลสำหรับประชาชน กล่าวคือ ในขณะที่มิติที่ 1 และ 2 อยู่ในระดับสูง แต่มิติที่ 3 ยังอยู่ในระดับต่ำอย่างเห็นได้ชัด ทำให้มาตรา 213 และกลไกตามมาตรา 46-48 ทำหน้าที่ใกล้เคียงกับ “กลไกเชิงพิธีกรรม” มากกว่าช่องทางเข้าถึงความยุติธรรมเชิงรัฐธรรมนูญในความหมายที่จับต้องได้ การสังเคราะห์บทเรียนจากเยอรมนี เกาหลีใต้ และสาธารณรัฐเช็กจึงชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การปฏิรูปในบริบทไทยควรมุ่งไปที่การเพิ่ม “โครงสร้างสนับสนุน” (Supportive Infrastructure) ทั้งในรูปขององค์คณะคัดกรองที่โปร่งใส ระบบ E-filing และสื่อสารแบบเข้าใจง่าย ตลอดจนระบบ Legal Coaching/Legal Aid ที่เป็นเครือข่ายระดับชาติ มากกว่าการพึ่งพาเพียงการแก้ไขตัวบทกฎหมายอย่างโดดเดี่ยว

กล่าวโดยสรุป ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าปัญหาช่องว่างการเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญในไทย มิได้เกิดจากข้อจำกัดของประชาชนเพียงฝ่ายเดียว หากแต่เกิดจากการออกแบบกลไกกฎหมาย กระบวนการ และสถาบันที่ยังไม่สร้างสมดุลระหว่าง “มาตรฐานการคัดกรอง” กับ “มาตรการสนับสนุน” ให้เพียงพอ การนำแนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศมาปรับใช้จึงควรถูกมองว่าเป็นการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อทำให้สิทธิในมาตรา 213 เคลื่อนจากระดับ “ข้อความในรัฐธรรมนูญ” ไปสู่ระดับ “สิทธิที่ใช้ได้จริง” ในชีวิตประจำวันของประชาชน

องค์ความรู้ใหม่



ภาพที่ 1 การทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นจริง

ประการแรก การประเมิน “คุณภาพของรัฐธรรมนูญ” ไม่อาจหยุดอยู่ที่การมีหรือไม่มีการรับรองสิทธิในตัวบทรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ต้องมองผ่าน “กฎหมายวิธีพิจารณา” และโครงสร้างดุลยพินิจขององค์กรที่ใช้อำนาจควบคู่กันไป โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46-48 ซึ่งทำหน้าที่เป็น “กลไกแปลงสิทธิไปสู่การปฏิบัติ” หากกลไกนี้ถูกออกแบบให้มีขั้นตอนซับซ้อนและมีเงื่อนไขหลายชั้น สิทธิในการยื่นคำร้องตามมาตรา 213 ก็จะเป็นสิทธิที่เข้าถึงได้ยากในเชิงโครงสร้าง แม้จะถูกเขียนรับรองไว้อย่างสวยงามในรัฐธรรมนูญก็ตาม

ประการที่สอง ปัญหาในกรอบ “กับดักเชิงระบบ” มากกว่ามองว่าเป็นเพียงปัญหาความไม่รู้กฎหมายของประชาชน การเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญถูกจำกัดจากการผกผันกันของสามองค์ประกอบ ได้แก่ 1. ตัวบทกฎหมายที่ซับซ้อนและใช้เทคนิคสูง 2. กระบวนการหลายชั้นที่ต้องผ่านองค์กรอื่น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก่อนถึงศาลรัฐธรรมนูญ และ 3. การรวมศูนย์ดุลยพินิจในการคัดกรองคำร้องไว้ที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรคัดกรอง โดยไม่มีเกณฑ์ที่โปร่งใสเพียงพอ การปฏิรูปจึงต้องมุ่งปรับเปลี่ยน “โครงสร้างสถาบันทั้งระบบ” มากกว่าจำกัดอยู่ที่การให้ความรู้แก่ประชาชนฝ่ายเดียว

ประการที่สาม “พี่เลี้ยงทางกฎหมาย” (Legal Coaching/Legal Aid) ในฐานะ “โครงสร้างสนับสนุนหลัก” มิใช่เพียงบริการเสริมในเชิงอำนวยความสะดวก สำหรับคดีรัฐธรรมนูญ บทบาทของพี่เลี้ยงทางกฎหมาย คือ การทำหน้าที่เป็น “กลไกชดเชย” ช่องว่างระหว่างความซับซ้อนของตัวบทกับศักยภาพของประชาชนทั่วไป ช่วยแปลภาษากฎหมายให้เข้าใจได้ จัดรอบคำร้องให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ และช่วยนิยาม “การกระทำที่ละเมิดสิทธิ” ให้ตรงกับเงื่อนไขของมาตรา 213 หากไม่มีโครงสร้าง Legal Coaching/Legal Aid ที่เป็นระบบ สิทธิตามมาตรา 213 ย่อมมีแนวโน้มกลายเป็น “สิทธิแบบมืออาชีพ” ที่ถูกผูกขาดโดยผู้เชี่ยวชาญ มากกว่าจะเป็นสิทธิที่ประชาชนทั่วไปใช้ได้จริง

ประการที่สี่ จากการเปรียบเทียบข้ามประเทศระหว่างเยอรมนี เกาหลีใต้ และสาธารณรัฐเช็ก ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่า “สมดุลระหว่างการคัดกรองกับการสนับสนุน” คือ หัวใจของการออกแบบกลไกเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญ ระบบที่มีการคัดกรองเข้มงวดสามารถอยู่ร่วมกับการคุ้มครองสิทธิที่มีประสิทธิภาพได้ หากมีโครงสร้างสนับสนุนที่แข็งแรงควบคู่กัน เช่น เยอรมนีใช้ระบบ Kammer ร่วมกับ Rechtsberatung เพื่อลดภาระเชิงเทคนิคของผู้ร้อง เกาหลีใต้ใช้ระบบ E-filing และ Infographic ช่วยลดต้นทุนด้านภาษาและรูปแบบการยื่นคำร้อง ส่วนสาธารณรัฐเช็กใช้ระบบให้ทนายความเป็นผู้ยื่นแทน ควบคู่กับ Pro Bono และ Legal Aid เพื่อรักษามาตรฐานคำร้องโดยไม่ทิ้งผู้ที่มีทรัพยากรจำกัด

ผู้วิจัยจึงเสนอ “แบบจำลองเชิงแนวคิด” สำหรับการปฏิรูปว่า การทำให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ใช้ได้จริงจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันสองมิติ ได้แก่ 1. ทบทวนและปรับปรุงกลไกคัดกรองและโครงสร้างดุลยพินิจตาม พ.ร.บ. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้ลดความซับซ้อนและเพิ่มความโปร่งใส และ 2. สร้าง “โครงสร้างสนับสนุน” (Supportive Infrastructure) ด้านพี่เลี้ยงทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ ทั้งในเชิงสถาบันงบประมาณ และเครื่องมือดิจิทัล การเน้นเพียงการแก้ไขตัวบทหรือการเพิ่ม-ลดดุลยพินิจของสถาบันเพียงด้านเดียวโดยไม่สร้างกลไกสนับสนุนสำหรับผู้ร้องย่อมไม่เพียงพอที่จะปลดล็อกกับดักเชิงระบบ และอาจทำให้สิทธิรัฐธรรมนูญยังคงเป็นสิทธิในนามมากกว่าสิทธิที่เข้าถึงได้จริงในทางปฏิบัติ

สรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จัดตั้ง “คลินิกยุติธรรมรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Justice Clinic: CJC) หรือหน่วยบริการเฉพาะกิจ (Special Duty Unit: SDU) ทำหน้าที่เป็น “โค้ชทางกฎหมาย” สำหรับประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามมาตรา 213 ผ่านกลไกมาตรา 46-48 ซึ่งมีความซับซ้อนสูง CJC อาจตั้งอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือเครือข่ายมหาวิทยาลัยร่วมกับสภานายความ ทำหน้าที่ช่วยวางโครงสร้างคำร้องช่วยนิยาม “การกระทำที่ละเมิดสิทธิ” ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และเชื่อมต่อกับระบบช่วยเหลือทางกฎหมายเมื่อคดีมีความซับซ้อน เพื่อยกระดับ “ศักยภาพของผู้ร้อง” ให้เข้าใจมาตรฐาน ที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ลดมาตรฐานเนื้อหาของคำร้องเอง

2. “ปรับบทบาท” ผู้ตรวจการแผ่นดินจากด้านคัดกรองที่มีลักษณะกึ่งบังคับ ไปสู่การเป็น “องค์กรที่ปรึกษา” (Advisory Body) ด้านสิทธิรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ให้ความเห็นเชิงวิเคราะห์ว่ากรณีหนึ่ง ๆ เหมาะสมจะใช้ช่องทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้คำปรึกษาเชิงเนื้อหาแก่ผู้ร้องและหน่วยงานอื่น โดยไม่ผูกพันเป็นเงื่อนไขบังคับในทุกกรณี รวมถึงทำงานประสานกับ CJC และระบบ Legal Aid เพื่อร่วมกันออกแบบคำร้องที่มีคุณภาพ บทบาทเช่นนี้จะเปลี่ยนผู้ตรวจการแผ่นดินจาก “คอขวด” ไปเป็น “ศูนย์กลางองค์ความรู้” และ “Knowledge Broker” ที่ใช้ดุลยพินิจในเชิงส่งเสริมสิทธิ มากกว่ากีดกันไม่ให้เข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

3. วางนโยบายด้าน “โครงสร้างดิจิทัล” รองรับการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ โดยเรียนรู้จากตัวอย่างเกาหลีใต้ที่ใช้ระบบยื่นคำร้องออนไลน์แบบมีโครงสร้าง ร่วมกับแบบฟอร์มเชิงคำถามนำและสื่ออินโฟกราฟิก เพื่อให้ขั้นตอนการยื่นคำร้องเข้าใจง่ายเป็นมิตร และโปร่งใส

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ออกแบบและทดลองใช้ CJC หรือ SDU ในพื้นที่นำร่อง เช่น คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยหลักที่มีความพร้อมร่วมกับสภานายความในพื้นที่ ทดลองสร้าง “คู่มือมาตรฐานการให้คำปรึกษา” ตั้งแต่โครงสร้างขั้นตอนคำร้อง การจัดลำดับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ไปจนถึงตัวอย่างการระบุ “การละเมิดสิทธิ” ให้เชื่อมโยงกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างเป็นระบบ

2. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรมีการปรับกระบวนการงานแยก “ช่องทางคำปรึกษา” ออกจาก “ช่องทางคำร้องผ่านเพื่อส่งศาลรัฐธรรมนูญ” จัดตั้งหน่วยวิเคราะห์คดีรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำ “ความเห็นเชิงคำแนะนำ” มากกว่าการมุ่งเน้นเพียงการรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียน พร้อมกับพัฒนาฐานข้อมูลคำวินิจฉัย ตัวอย่างคำร้องคุณภาพ และคำอธิบายสำหรับประชาชนที่เข้าถึงง่ายและสืบค้นได้ฟรี

3. ด้านเทคโนโลยี ควรพัฒนาระบบ “Interactive Guide” สำหรับการยื่นคำร้องตามมาตรา 213 ผ่านกลไกมาตรา 46-48 โดยระบบจะใช้ชุดคำถามเชิงตรรกะ (Decision-Tree) เพื่อคัดกรองเบื้องต้นว่า กรณีมีแนวโน้มเข้าเงื่อนไขหรือไม่ ช่วยจัดหมวดหมู่ข้อเท็จจริง และแนะนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูลและเอกสารแนบก่อนยื่นจริง ระบบนี้ไม่แทนที่ดุลยพินิจของศาลหรือหน่วยคัดกรองแต่ลดภาระเชิงเทคนิคทั้งฝ่ายผู้ร้องและฝ่ายสถาบัน และเพิ่มความโปร่งใสเชิงขั้นตอน เพราะเกณฑ์เบื้องต้นถูกแปลงเป็นคำถามที่ประชาชนเห็นและตอบเองได้

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบเชิงลึกกับประเทศที่มีระบบ Constitutional Complaint ชัดเจน เช่น เยอรมนี เช็ก และเกาหลีใต้ เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบกลไกโค้ชทางกฎหมาย รูปแบบการคัดกรองและโครงสร้างเทคโนโลยีที่ใช้ร่วมกัน จากนั้นสกัดให้เป็น “โมเดลออกแบบ” ที่เหมาะสมกับบริบทไทย

2. เมื่อมีการจัดตั้ง CJC และปรับบทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ควรมีการประเมินผล เชิงประจักษ์ เช่น อัตราการที่คำร้องถูกปิดตกด้วยเหตุผลเชิงรูปแบบลดลงหรือไม่ คุณภาพโครงสร้างคำร้อง ดีขึ้นเพียงใดและ กลุ่มประชาชนที่เปราะบางสามารถเข้าถึงสิทธิรัฐธรรมนูญได้มากขึ้นหรือไม่

3. ควรมีการวิจัยด้านการออกแบบระบบ Interactive Guide ให้เหมาะกับผู้ใช้คนไทยทั้งในแง่ภาษาที่ใช้ รูปแบบคำถาม อินเทอร์เฟซที่เป็นมิตร ระดับความไว้วางใจของผู้ใช้ต่อระบบดิจิทัลในเรื่องสิทธิและความเสี่ยง ด้านข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้เทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นไม่เพียงลดภาระเชิงเทคนิค แต่ยังสอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และกฎหมายของไทยด้วย

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ปีงบประมาณ 2564 (สัญญาทุนเลขที่ 11/2564) และข้อมูลจากโครงการวิจัย เรื่องความรู้ความเข้าใจ ทักษะคดี และความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

เอกสารอ้างอิง

- นันทน์ จันทโธธร. (2566). การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์, 16(4), 489-518.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมัน : วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย. วารสารนิติศาสตร์. 39(3), 469-509.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- Bobek, M. (2016). Central European judges under the European influence: The transformative power of the EU revisited. Hart Publishing.
- Jakab, A. et al. (2017). Comparative constitutional reasoning. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, J. C. (2012). Constitutional Law. Korea Legislation Research Institution. Introduction to Korean Law. Berlin-Heidelberg: Springer.
- Kischel, U. (2019). Comparative Law. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Kokubun, N. (2020). Korean Constitutional Court and democracy. Nagoya University Asian Law Bulletin, 5, 35–51.
- Kommers, D. P. (1994). The Federal Constitutional Court in the German political system. Comparative Political Studies, 26, 470.
- Kommers, D. P. & Miller, R. A. (2012). The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany (3rd ed.). Durham, NC: Duke University Press.
- Stone Sweet, A. (2000). Governing with judges: Constitutional politics in Europe. Oxford, UK: Oxford University Press.