

บทบาททางการเมืองของสถาบันตุลาการในประเทศไทย:  
ศึกษาศาสตร์รัฐธรรมนูญ ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2568\*  
THE POLITICAL ROLE OF THE JUDICIAL INSTITUTION IN THAILAND:  
A STUDY OF THE CONSTITUTIONAL COURT FROM 1997 TO 2025

กฤติทัต ฉายใส่ว\*, อลงกรณ์ อรรคแสง

Kriditat Chaisawai\*, Alongkorn Akkasang

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาสารคาม ประเทศไทย

College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Mahasarakham, Thailand

\*Corresponding author E-mail: kriditat@gmail.com

\*Tel: 083-242-6944

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของสถาบันตุลาการในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2540 จนถึง พ.ศ. 2568 โดยใช้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นกรณีศึกษาเพื่ออธิบายพลวัตที่ทำให้ข้อขัดแย้งทางการเมืองถูกถ่ายโอนจากเวทีรัฐสภา การเลือกตั้ง และพื้นที่สาธารณะ ไปสู่พื้นที่ของศาลหรือกระบวนการยุติธรรม โดยอาศัยกรอบแนวคิด ตุลาการภิวัตน์ หลักนิติธรรม การพิจารณาทบทวนโดยตุลาการ และสถาบันนิยม เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและอำนาจรัฐ โดยเชื่อมโยงกับข้อถกเถียงเรื่อง “รัฐเร้นลึก” และ “นิติสงคราม” ระเบียบวิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ อาศัยการศึกษาเอกสารและการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงตีความจากคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญและเอกสารทางการเมืองสำคัญ โดยผลการศึกษา พบว่า หลังวิกฤตการเมือง พ.ศ. 2549 และการรัฐประหารในประเทศไทย สถาบันตุลาการโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ ได้พัฒนาบทบาททางการเมืองอย่างเด่นชัด ผ่านคำวินิจฉัย ดังนี้ 1) ทำให้ผลพวงของการรัฐประหาร และการใช้อำนาจนอกรัฐธรรมนูญมีผลทางกฎหมาย 2) ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและเร่งให้เกิดการจัดตั้งรัฐบาลหรือการจัดวางดุลอำนาจใหม่ 3) ยุบพรรคและตัดสิทธิทางการเมืองในลักษณะเชิงป้องกัน 4) กำกับกรอบการแก้รัฐธรรมนูญและนโยบายทางการเมืองและกฎหมาย และ 5) แทรกแซงกระบวนการเลือกตั้งผ่านการวินิจฉัยให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ การขยายบทบาทของศาลมีทั้งด้านที่ช่วยถ่วงดุลอำนาจ แต่ขณะเดียวกันก็ก่อความไม่แน่นอนของกฎหมาย ลดทอนความยืดหยุ่นเชิงประชาธิปไตย และเสี่ยงต่อการกลายสภาพเป็นนิติอธรรม (rule by law) มากกว่าหลักนิติธรรมแบบบรรทัดฐาน จึงได้เสนอแนวทางปรับโครงสร้างการสรรหาตุลาการ เพิ่มกลไกการตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และพัฒนาหลักนิติธรรมที่ยึดโยงกับประชาชน

**คำสำคัญ:** สถาบันตุลาการ, ศาลรัฐธรรมนูญ, ตุลาการภิวัตน์, หลักนิติธรรม, การเมืองไทย

### Abstract

This research article aims to analyze the political role of the judicial institution in Thailand during the period from 1997 to 2025, using the Constitutional Court as a case study in order to

explain the dynamics through which political conflicts have been transferred from the arenas of parliament, elections, and public space to the arena of the courts or the judicial process. The analysis is based on the conceptual frameworks of the judicialization of politics, the rule of law, judicial review, and institutionalism, in order to examine the relationship between constitutional law and state power, while also linking the analysis to debates concerning the “deep state” and “lawfare”. The research methodology is qualitative, relying on documentary research and interpretive content analysis of Constitutional Court decisions and important political documents. The findings indicate that, following the political crisis of 2006 and military coups in Thailand, the judicial institution particularly the Constitutional Court has developed a clearly pronounced political role through its decisions in the following respects: 1) Rendering the outcomes of coups d'état and the exercise of extra-constitutional power legally effective; 2) Removing prime ministers and accelerating the formation of governments or the reconfiguration of power; 3) dissolving political parties and imposing political disqualifications in a preventive manner; 4) Regulating the framework of constitutional amendment as well as political and legal policy; and 5) Intervening in the electoral process through decisions declaring elections void. The expansion of the role of the courts has both contributed to the balancing of power; however, at the same time, it has generated legal uncertainty, weakened democratic linkage, and posed the risk of transforming the legal order into rule by law rather than a normative rule of law. Therefore, this study proposes guidelines for reform, including the restructuring of the judicial appointment process, the enhancement of mechanisms for reviewing Constitutional Court decisions, and the development of the rule of law that is connected to the people.

**Keywords:** Judiciary, Constitutional Court, Judicialization of Politics, Rule of Law, Thai Politics

## บทนำ

การสถาปนา “ศาลรัฐธรรมนูญ” ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มักถูกอธิบายในฐานะความพยายามสร้างกลไกพิทักษ์รัฐธรรมนูญและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองในระบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เมื่อความขัดแย้งทางการเมืองทวีความเข้มข้นหลังวิกฤตปี พ.ศ. 2549 บทบาทของศาลและสถาบันตุลาการโดยรวมกลับขยายออกไปไกลกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเชิงเทคนิค กลายเป็นพื้นที่ที่ชี้ขาดผลแพ้ชนะทางการเมืองและกำหนดทิศทางการจัดวางอำนาจรัฐในเชิงโครงสร้าง ตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่สะท้อนความสำคัญของปัญหานี้คือ 1) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ “การเลือกตั้งทั่วไปเป็นโมฆะ” ถึง 2 ครั้ง ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 9/2549 และ 5/2557 และ 2) ศาลมีบทบาทผ่านคำวินิจฉัย “ถอดถอน/ทำให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง” อย่างน้อย 5 ครั้ง อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญยังมีคำวินิจฉัยที่ส่งผลให้ผู้นำฝ่ายบริหารพ้นตำแหน่งอีก เช่น กรณีวันที่ 14 สิงหาคม 2567 (คำวินิจฉัย 21/2567) และวันที่ 29 สิงหาคม 2568 (คำวินิจฉัย 17/2568) ซึ่งตอกย้ำว่าศาลรัฐธรรมนูญมิได้เป็นเพียง “ผู้ตรวจสอบเชิงเทคนิค” หากแต่เป็นตัวแสดงที่มีผลต่อเสถียรภาพรัฐบาลและความชอบธรรมของกระบวนการประชาธิปไตยโดยตรง ด้วยเหตุนี้ทำให้ปัญหาวิจัยจึงเป็นการอธิบายว่า ศาลใช้อำนาจนั้นอย่างไรและอำนาจดังกล่าวถูกทำให้ชอบธรรมในทางการเมืองและกฎหมายได้อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขความไม่แน่นอนของระบอบและความขัดแย้งที่ทวีความเข้มข้นหลังวิกฤตการเมืองปี พ.ศ. 2549 ปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถพิจารณาผ่านกรอบ “ตุลาการภิวัตน์” ซึ่งในงานวิชาการจำนวนมากชี้ว่า การเมืองถูกทำให้เป็นเรื่องศาล (judicialized)



ภายใต้กระแสอำนาจตุลาการที่ขยายตัวทั่วโลกพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ (Dressel, B., 2012); (Landfried, C., 2019) ขณะเดียวกัน งานศึกษาในประเทศไทยจำนวนหนึ่งชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการขยายบทบาทของสถาบันตุลาการหรือศาล กับการเมืองแบบ “รัฐเร้นลึก/เครือข่ายชนชั้นนำ” และการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการเมือง (Ginsburg, T. & Moustafa, T., 2008); (Mérieau, E., 2016); (McCargo, D., 2014) อย่างไรก็ตาม แม้งานศึกษาที่ผ่านมาจะชี้ให้เห็นบทบาทของฝ่ายตุลาการที่ส่งผลต่อการเมืองไทยและวิเคราะห์คำวินิจฉัยหลายฉบับ แต่ยังไม่เน้นการอธิบายภายใต้กรอบ “รัฐเร้นลึก” จนทำให้ “ความเป็นสถาบัน” ของฝ่ายตุลาการเอง (ทั้งโครงสร้างที่เป็นทางการและโครงสร้างที่ไม่ปรากฏ เช่น บรรทัดฐาน ความเชื่อ และค่านิยม) ยังไม่ได้ถูกวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเท่าที่ควร

ปัญหาสำคัญจึงไม่ใช่เพียงว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากหรือไม่” แต่คือ การทำความเข้าใจว่า สถาบันตุลาการในฐานะสถาบันทางการเมือง (political institution) ทำหน้าที่ผลิตและตีความความชอบธรรมอย่างไร ในช่วงความไม่แน่นอนของระบอบ การศึกษาระดับสถาบันจำเป็นต้องพิจารณาทั้ง 1) โครงสร้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญ 2) เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และบริบทความขัดแย้ง 3) รูปแบบการให้เหตุผลทางกฎหมายของตุลาการ และ 4) ผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจริงจากคำวินิจฉัย ซึ่งงานวิจัยนี้ชี้ว่า เมื่อศาลมีบทบาทเป็น “ผู้มีสิทธิยับยั้ง” (veto player) และเป็นผู้ชี้ขาดข้อขัดแย้งเชิงระบอบ ย่อมส่งผลต่อดุลอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมือง การจัดรูปของระบบพรรคการเมือง และคุณภาพของหลักนิติธรรม (Gibson, J.L., 2009); (Tamanaha, B. Z., 2004); (Whittington, K. E., 2007)

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาททางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการศึกษาเอกสาร (documentary research) และการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงตีความ (interpretive content analysis) ของเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสถาบันตุลาการไทยในช่วง พ.ศ. 2540 - 2568 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันอย่างลึกซึ้ง อันสะท้อนให้เห็นการตีความกฎหมายผ่านกรอบความมั่นคงของรัฐ สถาบันหลักของประเทศ และการจำกัดขอบเขตของพรรคการเมืองในฐานะตัวแสดงทางการเมือง ฐานข้อมูลหลัก ประกอบด้วย

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

2. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีนัยสำคัญทางการเมือง เช่น คดีรับรองผลพวงรัฐประหาร คดีถอดถอนนายกรัฐมนตรี คดียุบพรรค และคดีจำกัดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ/นโยบายกฎหมาย

3. เอกสารทางการเมืองและสังคมที่ถูกใช้อ้างอิงเพื่อให้เห็นบริบทของคำวินิจฉัย รวมทั้งงานวิชาการที่อภิปรายแนวคิดตุลาการภิวัตน์ หลักนิติธรรม และรัฐเร้นลึก

กระบวนการวิเคราะห์ใช้กรอบ 3 ระดับ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง (structural analysis) เพื่อมองความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ รัฐสภา และรัฐบาล ภายใต้การเปลี่ยนผ่านรัฐธรรมนูญ 2) การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อจำแนกประเด็น ข้อกฎหมาย และผลลัพธ์ทางการเมืองของคำวินิจฉัย และ 3) การวิเคราะห์เชิงตีความ (interpretive analysis) เพื่อวิเคราะห์ตรรกะการให้เหตุผลของศาล ทั้งในมิติภาษากฎหมาย บรรทัดฐานที่ศาลเลือกใช้ และการขยายความจากรูปธรรมไปสู่นามธรรม กรอบดังกล่าวทำให้สามารถจัดวางคำวินิจฉัยเป็นชุดกรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบ และสังเคราะห์เป็น “รูปแบบบทบาททางการเมือง” ที่มีความต่อเนื่องตลอดช่วงเวลา

## ผลการวิจัย

ปรากฏการณ์บทบาททางการเมืองของฝ่ายตุลาการปรากฏเด่นชัดยิ่งขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นหมุดหมายสำคัญที่นำไปสู่การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความสอดคล้องของการใช้อำนาจอธิปไตยและฝ่ายบริหารกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การมีอยู่ขององค์กรตุลาการเฉพาะทางเช่นนี้ ทำให้ตุลาการมีอำนาจเพิ่มขึ้นทั้งในมิติการตรวจสอบถ่วงดุล และในมิติการตัดสินความขัดแย้งทางการเมืองภายใต้กรอบความชอบด้วยกฎหมาย ความชอบธรรม และหลักนิติธรรม ผลที่ตามมาคือ คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลกลายเป็นตัวแปรที่สามารถทำให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว เมื่อศาลมีอำนาจชี้ชะตาการดำรงอยู่ของรัฐบาล พรรคการเมือง หรือสถานะของนักการเมือง การเมืองจึงถูก “ทำให้เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม” ในระดับที่สูงขึ้น และบทบาทของสถาบันตุลาการจึงไม่อาจแยกออกจากสนามการเมืองได้โดยสิ้นเชิง แม้บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มเด่นชัดในยุคหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่หากพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์ บทบาทและสถานะของตุลาการไทยได้สะสมมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมและระบบศาลสถิตยุติธรรม การจัดระเบียบดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญคือ การรวมศูนย์กระบวนการพิจารณาคดีเข้าสู่ส่วนกลาง และเสริมภาพลักษณ์ของประเทศให้ทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศในฐานะรัฐที่มีระบบกฎหมายและสถาบันยุติธรรมแบบทันสมัย ในมิติความชอบธรรม สถาบันตุลาการจึงถูกมองว่าเป็นกลไกที่สะท้อนความเป็น “ศิวิไลซ์” และได้รับการยอมรับในฐานะสถาบันที่มีความน่าเชื่อถือสูงเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ภาพลักษณ์นี้มีส่วนสำคัญต่อการสร้างพื้นที่ให้ตุลาการมีบทบาทต่อสาธารณะมากขึ้น และช่วยอธิบายได้ว่าทำไมคำตัดสินของศาลจึงถูกให้คุณค่าทางสังคมและการเมืองในระดับสูง

ผลการศึกษาพบว่า “สถาบันตุลาการไทย” มีได้ดำรงอยู่ในฐานะกลไกยุติธรรมที่แยกขาดจากการเมือง หากมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้ ศาลมีความเป็นสถาบัน (institutionalization) สูง ทั้งด้านความชอบธรรมเชิงคุณค่า และความสัมพันธ์กับรัฐแบบรวมศูนย์ เมื่อเข้าสู่รัฐธรรมนูญนิยามหลัง พ.ศ. 2540 อำนาจการพิจารณา ทบทวนโดยตุลาการ (judicial review) และการจัดตั้งองค์กรอิสระเปิดพื้นที่ให้ตุลาการ เข้ามายู่ในสมการของการถ่วงดุลอำนาจมากขึ้น ขณะเดียวกัน วิกฤตการเมืองหลังปี พ.ศ. 2549 ทำให้ความขัดแย้งที่ควรถูกแก้ผ่านกลไกตัวแทนและการเลือกตั้ง ถูกดึงเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเข้มข้น จนเกิดการใช้กฎหมายและศาลเป็นสนามต่อสู้ทางการเมือง

ในเชิงสถาบัน ศาลรัฐธรรมนูญถูกออกแบบให้มีอำนาจตรวจสอบอย่างกว้างขวาง ทั้งการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การยุบพรรค การวินิจฉัยสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการวินิจฉัยการกระทำที่เข้าข่ายล้มล้างการปกครอง เมื่อประกอบกับกลไกการสรรหาตุลาการที่สัมพันธ์กับสถาบันทางการเมืองอื่น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น ‘ผู้ชี้ขาด’ (arbiter) ที่สามารถกำหนดเงื่อนไขและผลลัพธ์ของการแข่งขันทางการเมืองได้โดยตรง

จากการวิเคราะห์ยืนยันสมมติฐานการวิจัยได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีบทบาททางการเมืองสูงขึ้นไปอย่างเป็นระบบภายใต้บริบทความขัดแย้งทางการเมืองหลังปี 2549 ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบพรรคการเมือง ตุลาการ และหลักนิติธรรม โดยมีรูปแบบบทบาททางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญที่สัมพันธ์โดยตรงกับการจัดวางดุลอำนาจและผลลัพธ์ทางการเมืองออกเป็น 5 มิติ ดังนี้

### 1. การทำให้ผลพวงรัฐประหารมีผลทางกฎหมายและการลดการตรวจสอบอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยในคดีการยุบพรรคการเมืองหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2549 (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 5/2550) และคดีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศคณะรัฐประหาร ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบพิเศษ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2551) สะท้อนแนวโน้มวินิจฉัยที่ทำให้ “ประกาศ/คำสั่งคณะรัฐประหาร” ถูกยอมรับให้เป็นฐาน



ทางกฎหมายในระบอบปกติผ่านตรรกะความต่อเนื่องของรัฐและการบังคับใช้ทั่วไป แนวทางดังกล่าวมีผลทางสถาบัน คือ สร้างสะพานเชื่อมจากอำนาจนอกรัฐธรรมนูญสู่ความชอบด้วยกฎหมายในระบบปกติ

ต่อมา แนววินิจฉัยในคดีที่เกี่ยวข้องกับสถานะและความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจในช่วงรัฐประหาร เช่น คดีหัวหน้า คสช. มิใช่ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2562) และคดีบ้านพักสวัสดิการกองทัพบก (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 29/2563) ต่อยากรูปแบบการใช้อำนาจตุลาการที่ลดความเสี่ยงทางกฎหมายของผู้ใช้อำนาจนอกรัฐธรรมนูญในยามเปลี่ยนผ่าน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดรัฐเอนลิกที่ชี้ถึงการจัดวางอำนาจของเครือข่ายรัฐและชนชั้นนำผ่านกลไกกฎหมายและสถาบัน

## 2. การถอดถอนนายกรัฐมนตรีและการจัดวางดุลอำนาจฝ่ายบริหาร

ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทที่ขาดความเป็น-ความตายทางการเมืองของฝ่ายบริหารผ่านคำวินิจฉัยถอดถอนนายกรัฐมนตรีอย่างน้อย 5 ครั้ง ในช่วงเวลาศึกษา โดยปรากฏรูปแบบการขยายการตีความจากเกณฑ์เชิงรูปธรรมไปสู่นามธรรมมากขึ้น

ตัวอย่างเชิงรูปธรรม คือ คดีถอดถอนนายกรัฐมนตรีจากการเป็นพิธีกรรายการโทรทัศน์ ซึ่งศาลตีความคำว่า “ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ” อย่างกว้างจนทำให้การประกอบกิจกรรมดังกล่าวเข้าข่ายต้องห้าม (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12-13/2551) ต่อมาคดีถอดถอนนายกรัฐมนตรีจากกรณีโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2557) ขยายสนามของการตรวจสอบจากการกระทำเชิงนโยบายไปสู่ข้อกล่าวหาว่าผู้บริหารใช้อำนาจโดยมิชอบ

ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 บทบาทดังกล่าวขยับเข้าสู่การใช้ถ้อยคำนามธรรมที่คลุมเครือมากขึ้น โดยเฉพาะ “มาตรฐานจริยธรรม” เช่น คดีนายกรัฐมนตรีเสนอแต่งตั้งรัฐมนตรีที่ “รู้หรือควรรู้” ว่ามีลักษณะต้องห้าม จนนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่ง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567) และคดีถอดถอนนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2568 (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2568) แนววินิจฉัยเช่นนี้ทำให้เส้นแบ่งระหว่างความรับผิดชอบเชิงจริยธรรมกับความผิดทางกฎหมายพร่าเลือน และเปิดช่องให้ศาลมีดุลพินิจสูงต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

## 3. การกำกับพรรคการเมืองผ่านการยุบพรรคและตัดสิทธิทางการเมือง

ในมิติพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ “ตัดตอน” การแข่งขันทางการเมืองผ่านมาตรการยุบพรรคและตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเป็นมาตรการขั้นสูงสุดที่ส่งผลต่อสิทธิทางการเมืองของพลเมืองจำนวนมากพร้อมกัน โดยมีคำวินิจฉัยที่สำคัญ เช่น การยุบพรรคพลังประชาชน (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551) วางแนวคิดว่ากรยุบพรรคการเมืองเป็นผลตามบทบัญญัติ จึงแทบไม่เปิดพื้นที่ให้พิจารณาหลักสัดส่วนหรือความรับผิดชอบเฉพาะตัว ซึ่งต่อมาศาลได้ใช้ตรรกะเชิงป้องกันมากขึ้น เช่น คดียุบพรรคไทยรักษาชาติ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562) ที่ขยายความ “ปฏิบัติการต่อการปกครอง” โดยอิงประเพณีการปกครอง และคดียุบพรรคอนาคตใหม่ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563) ที่ตีความรูปแบบธุรกรรมทางการเงินให้เข้าข่ายการได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใด ก่อนนำไปสู่โทษยุบพรรค รวมถึงคดียุบพรรคก้าวไกล (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2567) ซึ่งสะท้อนการยกระดับการควบคุมพรรคการเมืองในฐานะ “ความเสี่ยง” ต่อระบอบมากกว่าการประเมินผลเสียหายจริง แนวโน้มนี้สัมพันธ์กับการใช้กฎหมายเป็นอาวุธทางการเมืองที่เรียกว่านิติสงคราม (lawfare) ที่ทำให้การต่อสู้ในสนามเลือกตั้งถูกแทนที่ด้วยการต่อสู้ในสนามของศาลและกฎหมาย

## 4. การกำกับการแก้รัฐธรรมนูญและเพดานนโยบายทางการเมืองและกฎหมาย

อีกบทบาทสำคัญ คือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญค่อย ๆ ขยายอำนาจไปสู่การกำกับ “การแก้รัฐธรรมนูญ” และ “เนื้อหา นโยบายทางการเมืองและกฎหมาย” ล่วงหน้า ซึ่งเดิมเป็นพื้นที่อำนาจของรัฐสภา เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 ถูกใช้เป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้การแก้ไขที่มาของวุฒิสภาถูกปิดทางการยกหลักการบางประการขึ้นเป็นข้อห้ามถึงถาวร ขณะที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2564 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ 3/2567 ใช้อำนาจตามบทบัญญัติเรื่องการล้มล้างการปกครองสั่ง “เลิกกระทำ” ต่อกิจกรรมทางการเมือง และการผลักดันนโยบายกฎหมายบางเรื่อง โดยเฉพาะประเด็นการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ซึ่งผลเชิงโครงสร้างคือศาลยับยั้งจากบทบาทผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ (guardian) ไปสู่ผู้กำหนดสาระของระบอบหรือ ผู้คุมเพดานนโยบาย (constitutional/policy gatekeeper) ซึ่งสร้างแรงจูงใจให้ฝ่ายการเมืองเกิดการ “เซ็นเซอร์ตนเอง” และทำให้การถกเถียงเชิงนโยบายภายใต้รัฐสภาถูกจำกัด

### 5. การแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้งและความชอบธรรมของผลการเลือกตั้ง

ในมิติการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญสามารถแทรกแซงผลลัพธ์ของกระบวนการประชาธิปไตยได้โดยตรง ผ่านการวินิจฉัยให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ ตัวอย่างคือคำวินิจฉัยที่ทำให้การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นโมฆะ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549) และคำวินิจฉัยที่ทำให้การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 เป็นโมฆะ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557) ซึ่งสะท้อนว่า “ผู้ตัดสินคดี” สามารถเปลี่ยนเส้นทางของการเปลี่ยนผ่านอำนาจได้ แม้จะอ้างเหตุผลเชิงกฎหมายและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

โดยสรุป ผลการวิจัยชี้ว่า การเมืองไทยหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการเปิดพื้นที่ให้ตุลาการมีบทบาททางการเมืองภายใต้วาทกรรม “ธรรมาภิบาล” ที่ถูกใช้หนุนการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ และบทบาทเชิงรุกของฝ่ายตุลาการได้ปรากฏเด่นชัดยิ่งขึ้นภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเมืองปี 2549 จนถึงปัจจุบัน สถาบันตุลาการไทย โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ ได้แปรสภาพจากกลไกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเชิงเทคนิค ไปสู่ “ตัวแสดงทางการเมือง” ที่สามารถกำหนดทิศทางของระบอบผ่านคำวินิจฉัยในประเด็นศูนย์กลางของการเมือง ได้แก่ อำนาจรัฐประหาร ความอยู่รอดของรัฐบาล โครงสร้างพรรคการเมือง การแก้รัฐธรรมนูญ เพดานนโยบายทางการเมืองและกฎหมาย และความชอบธรรมของการเลือกตั้ง รูปแบบดังกล่าวเป็นแกนกลางของตุลาการภิวัตน์ ในบริบทไทย และทำให้การเมืองจำนวนมากถูก “ย้ายสนาม” ไปสู่พื้นที่ของศาลและกฎหมายอย่างเป็นระบบ

### อภิปรายผล

ข้อค้นพบจากการวิจัยพบว่า การขยายอำนาจตุลาการอาจเกิดได้ทั้งในฐานะกลไกค้ำจุนสิทธิและประชาธิปไตย หรือในฐานะกลไกค้ำยันระบอบอำนาจนิยมผ่าน “นิติธรรม (rule by law)” ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจการพิจารณาบททวนโดยตุลาการ (judicial review) ที่เข้มแข็ง และการต่อสู้เชิงอำนาจที่ทำให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง (lawfare) ภายใต้ข้อถกเถียงเรื่องรัฐเร้นลึก จึงทำให้การขยายบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญแสดงออกผ่าน “ชุดบทบาท” ที่มีนัยทางการเมืองสูง ได้แก่ การทำให้ผลพวงรัฐประหารมีผลทางกฎหมาย การถอดถอนผู้นำฝ่ายบริหาร การยุบพรรคและตัดสิทธิในลักษณะเชิงป้องกัน การกำกับเพดานการแก้รัฐธรรมนูญหรือนโยบายทางการเมืองและกฎหมาย และการแทรกแซงความชอบธรรมของการเลือกตั้งกรณีของประเทศไทยไทยชี้ให้เห็นว่า เมื่อสนามการเมืองเผชิญวิกฤตซ้ำซ้อนและการรัฐประหารเป็นวัฏจักร ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มถูกดึงให้ทำหน้าที่ผลิตความชอบธรรมให้กับการจัดวางอำนาจใหม่ มากกว่าทำหน้าที่จำกัดอำนาจตามหลักนิติธรรม

เมื่อพิจารณาผลกระทบต่อหลักนิติธรรม ปัญหาสำคัญมิใช่เพียงผลลัพธ์ที่ศาลตัดสิน แต่รวมถึงรูปแบบการให้เหตุผลและระดับความคาดหมายได้ของกฎหมาย เพราะเป็นเงื่อนไขหลักของนิติธรรมแบบบรรทัดฐาน (Tamanaha, B. Z., 2004) เมื่อศาลขยายการตีความจากรูปธรรมไปสู่นามธรรม เช่น การใช้มาตรฐานจริยธรรมที่คลุมเครือ หรือการใช้ตรรกะเชิงป้องกันเพื่อยุบพรรค ย่อมทำให้หลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักสัดส่วน และหลักความรับผิดชอบตัวถูกสั่นคลอน ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกรอบนิติธรรม (Rule by law) ที่ชี้ว่าศาลและกฎหมายอาจทำหน้าที่ผลิตความชอบธรรมให้ระบอบอำนาจนิยม มากกว่าจะจำกัดอำนาจรัฐ (Ginsburg, T. & Moustafa, T., 2008) และยังเป็นไปในทิศทางเดียวกับการวิพากษ์วาระบบนิติรัฐแบบไทยอาจพัฒนาไปสู่ “นิติรัฐ



อภิสิทธิ์/ราชนิติธรรม” ที่กฎหมายถูกใช้เพื่อรักษาระเบียบ และลำดับชั้นทางอำนาจมากกว่าคุ้มครองสิทธิและการตรวจสอบได้ (ธงชัย วินิจจะกุล, 2563); (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2560) สำหรับงานศึกษาก่อนหน้า เช่น McCargo และ Mérieau ได้ช่วยยืนยันภาพใหญ่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการขยายบทบาทของศาลกับโครงสร้างอำนาจ/เครือข่ายชนชั้นนำ (รัฐเร็นติก) ขณะที่งานวิจัยฉบับนี้ได้มีการต่อยอด โดยขยายช่วงเวลาศึกษาถึง 2568 และชี้ “แนวโน้มเชิงเหตุผล” ที่เด่นชัดในระยะหลัง โดยเฉพาะการขยับจากการตีความเชิงเทคนิคไปสู่เกณฑ์นามธรรมมากขึ้นในบางคดีการเมืองสำคัญ ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับความคาดหวังได้ของกฎหมายและความเสี่ยงของนิติธรรม (Rule by law) ในทางปฏิบัติ

ในมิติประชาธิปไตย การที่ศาลทำหน้าที่เป็นผู้มีสิทธิยับยั้งเหนือการเมืองตัวแทน ทำให้แนวคิด “อำนาจสูงสุดของศาล” (judicial supremacy) ขยายตัวโดยปริยาย (Whittington, K. E., 2007) ขณะที่ข้อเสนอเชิงทฤษฎีบางส่วนชี้ว่า การออกแบบให้ศาลมีอำนาจลดลง แต่ให้สิทธิประชาชนมากขึ้น อาจช่วยลดแรงเสียดทานระหว่างการคุ้มครองสิทธิกับหลักการตัวแทน (Tushnet, M., 2009) หรืออย่างน้อยที่สุด การวางหลักคิดแบบวาทกรรมที่ให้ความสำคัญกับการให้เหตุผลที่สาธารณะโต้แย้งได้ อาจเพิ่มความชอบธรรมของการใช้อำนาจตุลาการ (Baxter, H., 2011) เมื่อเชื่อมกับบริบทไทย การยกระดับความโปร่งใสของเหตุผลและการยึดหลักสัดส่วนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการทำให้ศาลเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยไม่กลายเป็นผู้กำหนดการเมืองแทนประชาชน

## สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา พบว่า สถาบันตุลาการในประเทศไทยมิได้ทำหน้าที่เพียงการพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายอย่างเป็นทางการเท่านั้น หากยังเป็นสถาบันที่มีน้ำหนักต่อพลวัตทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในฐานะผู้ชี้ขาดข้อขัดแย้งทางการเมือง และในฐานะกลไกที่ส่งผลต่อทิศทางของอำนาจรัฐผ่านคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาในคดีที่มีผลสะท้อนระดับชาติ เช่น การถอดถอนผู้นำรัฐบาล การยุบพรรคการเมือง หรือการตัดสินคดีทางการเมืองของบุคคลสำคัญ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ “การตัดสินของศาล” มิได้จำกัดอยู่ในห้องพิจารณาคดีหรือสนามทางกฎหมายเท่านั้น แต่เชื่อมต่อไปโดยตรงกับการจัดวางดุลอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ อย่างไรก็ดี แม้สถาบันตุลาการจะถูกจัดวางให้มีความเป็นอิสระตามหลักการและตามสถานะในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติ ความเป็นอิสระดังกล่าวยังเผชิญข้อจำกัดจากการแทรกแซงของอำนาจอื่น ๆ ทั้งในเชิงโครงสร้างของระบบ และในระดับปัจเจกบุคคล เมื่อมีเงื่อนไขการแทรกแซงเช่นนี้ บทบาทของตุลาการในเวทีการเมืองยิ่งทวีความกำกวม เพราะตุลาการอาจไม่ได้อยู่ในสถานะ “ผู้บังคับใช้กฎหมาย” เท่านั้น แต่มีแนวโน้มถูกมองว่าเป็นผู้มีอิทธิพลต่อทิศทางทางการเมืองด้วย ภายใต้บริบทดังกล่าว การใช้อำนาจตุลาการอาจปรากฏได้ทั้งในลักษณะเชิงรุกและเชิงรับ ลักษณะเชิงรุก (judicial activism) สะท้อนการใช้อำนาจศาลอย่างแข็งขันในคดีการเมืองสำคัญ เช่น การยุบพรรคหรือการถอดถอนผู้นำฝ่ายบริหาร แม้จะอ้างอิงกรอบกฎหมาย แต่ก็อาจนำไปสู่ข้อสงสัยว่าการตัดสินนั้นปลอดจากแรงกดดันทางสังคมและการเมืองเพียงใด ขณะเดียวกัน ลักษณะเชิงรับ (judicial passivism) หมายถึง การที่ตุลาการไม่ใช้บทบาทตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเต็มที่ในสถานการณ์ที่อำนาจรัฐถูกตั้งคำถาม เช่น การให้ความชอบธรรมแก่คณะรัฐประหาร หรือการไม่ทบทวนการใช้อำนาจในห้วงวิกฤติ ซึ่งก็อาจสะท้อนข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระในอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวได้ว่า ทั้งการใช้อำนาจแบบเชิงรุกและเชิงรับต่างสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองและข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการ โดยมีผลร่วมกันคือทำให้สถาบันตุลาการหรือศาลไม่ได้ดำรงอยู่ในฐานะกลไกยุติธรรมที่แยกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด แต่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อเพิ่มความชอบธรรมและความไว้วางใจต่อสถาบันตุลาการพร้อมทั้งลดความเสี่ยงของการใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือทางการเมือง จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 4 ประการ ดังนี้ 1) ยกระดับกระบวนการคัดเลือกตุลาการให้โปร่งใสและมีความหลากหลายทางแนวคิด ควรปรับปรุง

วิธีการสรรหาให้เปิดเผยข้อมูล ตรวจสอบได้ และสะท้อนความหลากหลายของภูมิหลังและมุมมอง เพื่อให้การตีความและการตัดสินใจมีความเชื่อมโยงกับเจตจำนงสาธารณะ เคารพหลักสิทธิมนุษยชน และสอดคล้องกับประชาธิปไตยมากขึ้น แนวทางเช่นนี้ยังช่วยลดความกังวลต่ออคติทางการเมือง และบรรเทาปัญหาการผูกขาดโดยกลุ่มชนชั้นนำหรือระบบอุปถัมภ์ 2) พัฒนากลไกตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระจากองค์กรตุลาการเอง เมื่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญส่งผลโดยตรงต่อสิทธิของประชาชนและโครงสร้างทางการเมือง การไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่เพียงพออาจเปิดช่องให้เกิดการใช้กฎหมายเพื่อเป้าประสงค์ทางการเมืองได้ จึงควรมีกฎเกกภายนอกที่ออกแบบอย่างระมัดระวัง เช่น คณะกรรมการอิสระ หรือการให้รัฐสภามีบทบาทตรวจสอบภายใต้หลักเกณฑ์เฉพาะ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความเป็นอิสระกับความรับผิดชอบ 3) ปรับวัฒนธรรมทางกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน จากการวิจัยพบแนวโน้มว่าสถาบันตุลาการไทยอาจยึดถือคุณค่าดั้งเดิมหรือชนบทมากกว่าหลักนิติธรรมในความหมายแบบเสรีประชาธิปไตย จึงควรขับเคลื่อนการปรับวิถีคิดของผู้พิพากษาและนักกฎหมายผ่านการอบรม การพัฒนาวิชาชีพ และการปรับหลักสูตรการศึกษาให้เชื่อมโยงกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสากล 4) ส่งเสริมการรู้เท่าทันกฎหมายของประชาชนเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับรัฐ การยกระดับการรู้เท่าทันกฎหมาย (legal literacy) เป็นฐานสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนเข้าใจกระบวนการยุติธรรม สิทธิและเสรีภาพของตน รวมทั้งสามารถติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางนี้สามารถทำได้ผ่านระบบการศึกษา กิจกรรมอบรมภาคประชาชน และสื่อสาธารณะที่เข้าถึงคนทั่วไป

## กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เรื่อง บทบาททางการเมืองของสถาบันตุลาการในประเทศไทย : ศึกษาศาลรัฐธรรมนูญระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2568

## เอกสารอ้างอิง

- ธงชัย วินิจจะกุล. (2563). นิติรัฐอภิสิทธิ์ และ ราชนิติธรรม: ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2560). ศาลรัฐประหาร: ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร. นนทบุรี: ฟ้ายูนิค.
- Baxter, H. (2011). Habermas: The discourse theory of law and democracy. Stanford: Stanford University Press.
- Dressel, B. (2012). The judicialization of politics in Asia. Oxon: Routledge.
- Gibson, J. L. (2009). Judicial Institutions. In Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman (eds.) The Oxford Handbook of Political Institutions (pp. 514-534). Oxford: Oxford University Press.
- Ginsburg, T. & Moustafa, T. (2008). Rule by law: The politics of courts in authoritarian regimes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Landfried, C. (2019). Judicial power: How constitutional courts affect political transformations. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCargo, D. (2014). Competing notions of judicialization in Thailand. Contemporary Southeast Asia, 36(3), 417-441.



- Mérieau, E. (2016). Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997-2015). *Journal of Contemporary Asia*, 46(3), 445-466. <https://doi.org/10.1080/00472336.2016.1151917>
- Tamanaha, B. Z. (2004). *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tushnet, M. (2009). *Weak courts, strong rights: Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*. New Jersey: Princeton University Press.
- Whittington, K. E. (2007). *Political foundations of judicial supremacy: The presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S. history*. Princeton: Princeton University Press.