

บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผลงานวิจัย

5.1 สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส และเกาหลีใต้ ให้ความสำคัญพิจารณาความขององค์กรวินิจัยคดีรัฐธรรมนูญ ไม่มีการแยกผู้มีสิทธิเริ่มคดีและผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญออกจากกัน ในประเทศเยอรมันและเกาหลีใต้มีบทบัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ หรือการให้สิทธิปัจเจกบุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงในกรณีที่ไม่มีหนทางอื่นเยียวยาการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพได้แล้ว วัตถุประสงค์ในคดีร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมัน ได้แก่ การกระทำของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจมหาชน การกระทำทางนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย การกระทำทางตุลาการหรือคำพิพากษาของศาล ส่วนในประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ การกระทำโดยใช้อำนาจรัฐ แต่ไม่รวมถึง คำพิพากษาของศาล โดยทั้งสองประเทศมีการกำหนดอายุความในการร้องทุกข์ไว้ด้วย ส่วนในประเทศฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ การประชุมปรึกษาคดีและการลงมติคดีในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสมีการแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อรับผิดชอบสำนวน โดยศึกษาคดี แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เสนอแนวทางในการวินิจัยคดีต่อองค์กรและยกย่องคำวินิจฉัย ในการวินิจัยนั้นต้องลงมติที่ละประเด็นตามลำดับ ตุลาการเสียงข้างน้อยในประเด็นก่อนต้องผูกพันตามเสียงข้างมากและต้องร่วมลงมติในประเด็นต่อไป ในประเทศฝรั่งเศสนั้นกฎหมายกำหนดว่าการไม่วินิจัยถือเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม มติในการวินิจัยคดีนั้นทั้งสามประเทศใช้หลักเสียงข้างมาก ยกเว้นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องได้คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่านั้น ในประเทศเยอรมัน กรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันประธานในการพิจารณาคดีไม่มีสิทธิออกเสียงเพิ่มอีกหนึ่งเสียงเพื่อชี้ขาดคดี โดยให้ถือว่ากฎหมายหรือการกระทำนั้นไม่ขัดรัฐธรรมนูญ แต่ในประเทศฝรั่งเศส กรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในการพิจารณาคดีออกเสียงเพิ่มอีก 1 เสียง เพื่อชี้ขาด ในประเทศเกาหลีใต้กฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงกรณีดังกล่าวไว้ ในเรื่องการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัย ประเทศเยอรมันและประเทศเกาหลีใต้มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัย ส่วนประเทศฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว ในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาล

ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมีอำนาจกำหนดในคำวินิจฉัยว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจบังคับการตามคำวินิจฉัยและจะบังคับการตามคำวินิจฉัยอย่างไร ในประเทศฝรั่งเศสไม่มีการกำหนดกลไกหรือมาตรการในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะตุลาการ ในประเทศเกาหลีใต้กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในกรณีคดียุบพรรคการเมือง

ในประเทศไทยนั้น ในปัจจุบันใช้ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ เป็นกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีปัญหาการขาดความชัดเจนและไม่มีความสมบูรณ์ในบางเรื่อง ดังนี้

5.1.1 ปัญหาผู้มีสิทธิเริ่มคดีบางประเภทไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาได้

ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีคดี 3 กลุ่ม ที่มีผู้เกี่ยวข้องกับการยื่นคำร้องมากกว่าหนึ่งฝ่าย คือ

1) คดีที่สมาชิกจำนวนหนึ่งขององค์กรกลุ่มเข้าชื่อกันเสนอความเห็นเพื่อขอให้ประธานขององค์กรกลุ่มส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

2) คดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องให้ประธานขององค์กรกลุ่มเพื่อส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

3) คดีที่คู่ความในคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลที่พิจารณาคดีส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในคดี 3 กลุ่มนี้ เริ่มต้นคดีโดยผู้มีสิทธิเริ่มคดีคือสมาชิกจำนวนหนึ่งขององค์กรกลุ่มที่เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานขององค์กรกลุ่มหรือผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาล เพื่อให้ประธานขององค์กรกลุ่มเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือคู่ความในคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลที่พิจารณาคดีส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยสมาชิกที่เข้าชื่อกันหรือคู่ความในคดีนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีโดยตรงแต่ไม่มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แยกผู้มีสิทธิเริ่มคดีออกจากผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาล จึงทำให้เกิดปัญหาว่าเป็นการแยกสิทธิในกระบวนการพิจารณาของผู้มีสิทธิเริ่มคดีและสิทธิของผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลออกจากกัน และขาดความชัดเจนว่าผู้มีสิทธิเริ่มคดีมีสิทธิอย่างไรบ้างในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และเกาหลีใต้ ต่างก็มิได้มีการแยกผู้มีสิทธิเริ่มคดีกับผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลออกจากกัน จึงไม่เกิดปัญหาวาระหว่างผู้มีสิทธิเริ่มคดีกับผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลหรือผู้ร้องนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร และจะแบ่งสิทธิในกระบวนการพิจารณาของศาลอย่างไร ใครควรมีสิทธิมากน้อยเพียงใดในกระบวนการพิจารณาของศาลเช่นในระบบกฎหมายไทย ปัญหาของ

กฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ และการที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้กำหนดสิทธิของผู้มีสิทธิเริ่มคดีเอาไว้ ทำให้ขาดความชัดเจนว่าผู้มีสิทธิเริ่มคดีจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาลได้อย่างไร ทำให้ผู้มีสิทธิเริ่มคดีไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้

5.1.2 ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 ยุ่งยากเกินสมควร ไม่ชัดเจน และไม่มีอายุความในการยื่นคำร้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 212 มีลักษณะคล้ายกับการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันและศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการกระทำที่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพว่าการใช้อำนาจดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันจะทำให้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้นเกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งหากไม่มีคดีประเภทการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาการกระทำของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจมหาชนก้าล่วงสิทธิพื้นฐานของประชาชนก็จะถูกตรวจสอบ และประชาชนก็ไม่มีหนทางใดที่จะปกป้องสิทธิของตนได้ สำหรับประเทศไทยนั้น นอกจากจะต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วซึ่งเป็นหลักการของการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญแล้ว ยังจำกัดวัตถุแห่งคดีไว้เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ทำให้โอกาสในการใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา 212 เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพลดน้อยลงไป และโดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติความหมายหรือหลักเกณฑ์ของคำว่ากรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วว่ามีความหมายว่าอย่างไร โดยให้เป็นการกำหนดรายละเอียดในชั้นของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งกระบวนการตรายังไม่เสร็จสิ้น หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้จึงต้องเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ที่ควรมีการกำหนดรายละเอียดว่า ก่อนยื่นคำร้องผู้ร้องต้องดำเนินการอย่างไรบ้างจึงจะถือว่าเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ซึ่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ มิได้กำหนดรายละเอียดดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความยุ่งยากให้แก่ผู้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 ดังนี้

ก) ปัญหาความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ทำให้ต้องมีการตีความหรือการกำหนดหลักเกณฑ์ของคำว่า กรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วนั้นหมายความว่าอย่างไร ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าก่อนการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 ผู้ร้องต้องดำเนินการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินและได้รับการปฏิเสธจากทั้ง 2 องค์กรที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้วทุกกรณี แม้เป็นกรณีที่กฎหมายของทั้ง 2 องค์กรห้ามรับเรื่องไว้พิจารณา

ข) ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนซ้ำซ้อนกันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ค) ปัญหาการไม่มีอายุความในการยื่นคำร้อง

รัฐธรรมนูญและข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้กำหนดอายุความในการยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเอาไว้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า โดยปกติแล้วในการฟ้องคดีต่อศาล ย่อมต้องมีอายุความเสมอ ในประเทศเยอรมันและเกาหลีใต้ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน โดยในเยอรมัน กรณีที่เป็นการร้องทุกข์ว่ารัฐตรากฎหมายหรือกระทำการอื่นใดล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ร้องทุกข์ ต้องร้องทุกข์ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับหรือนับแต่วันที่มีการกระทำนั้น กรณีที่ร้องทุกข์ว่ารัฐใช้อำนาจมหาชนกระทำการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน และเป็นกรณีที่ผู้ร้องทุกข์สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ จะต้องยื่นคำร้องทุกข์ภายใน 1 เดือน ซึ่งระยะเวลา 1 เดือน จะเริ่มนับเมื่อใดนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำทางมหาชนที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ร้องทุกข์ กรณีที่เป็นการพิพากษาคดีก็เริ่มนับจากวันแจ้งคำพิพากษา และในประเทศเกาหลีใต้ ต้องยื่นคำร้องทุกข์ภายใน 90 วัน นับแต่รู้เหตุแห่งการร้อง แต่ไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

5.1.3 ปัญหาในการประชุมปรึกษาคดีและการลงมติวินิจฉัย

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสมีการแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ศึกษาคดี แสวงหาข้อเท็จจริง เสนอแนวทางในการวินิจฉัยคดี และยกร่างคำวินิจฉัย โดยตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นหนึ่งในองค์คณะที่พิจารณาวินิจฉัยคดีด้วย การแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนจะหมุนเวียนกันทำหน้าที่โดยพิจารณาถึงความเชี่ยวชาญ ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงช่วยแบ่งเบาภาระขององค์คณะได้เป็นอย่างมากและมีส่วนสำคัญในการทำให้คำวินิจฉัยมีคุณภาพ ส่วนในศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องตุลาการเจ้าของสำนวน อย่างไรก็ตาม ใน 3 ประเทศนี้ไม่มีระบบการให้ตุลาการที่เป็นองค์คณะต้องเขียนคำวินิจฉัยส่วนตน ตุลาการจึงไม่มีภาระในเรื่องนี้ในการลงมติวินิจฉัย ทั้ง 3 ประเทศใช้เสียงข้างมาก เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่านั้น กรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ในประเทศเยอรมัน ประธานที่ประชุมไม่มีอำนาจออกเสียงเพิ่มขึ้นเพื่อชี้ขาด โดยต้องถือว่าไม่มีการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในประเทศฝรั่งเศส กรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ประธานที่ประชุมมีอำนาจออกเสียงเพิ่มอีกเสียงหนึ่งเพื่อชี้ขาด ส่วนในประเทศเกาหลีใต้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ และในทั้ง 3 ประเทศไม่มีการแถลงผลคดีให้สาธารณชนทราบก่อนมีคำวินิจฉัยอย่างเป็นทางการ

ในประเทศไทย พบว่าข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ มีความแตกต่างจากเยอรมัน ฝรั่งเศส และเกาหลีใต้ ในประเด็นที่กล่าวมาในเบื้องต้น ดังนี้

1) การที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อรับผิดชอบในการเสนอแนวทางการวินิจฉัยคดีและยกร่างคำวินิจฉัย

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติเรื่องตุลาการเจ้าของสำนวน และมีแตกต่างจากประเทศอื่นโดยกำหนดให้องค์คณะทุกคนต้องเขียนคำวินิจฉัยส่วนตัวตน จึงเป็นภาระแก่ตุลาการค่อนข้างมาก

2) การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการออกเสียงวินิจฉัยคดีไว้

3) การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการแก้ไขกรณีที่จะแนบเสียงเท่ากัน ซึ่งแม้ว่ายังไม่เคยมีปัญหาในกรณีเช่นนี้แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะมีกรณีนี้เกิดขึ้น

เกี่ยวกับการกำหนดประเด็นและลงมติวินิจฉัย บางกรณีมีการกำหนดประเด็นที่ทำให้สามารถลงมติได้มากกว่าสองฝ่าย การไม่ลงมติวินิจฉัยไปที่ละประเด็นตามลำดับเหตุผลของเรื่องโดยไปวินิจฉัยในประเด็นท้ายสุดเสียทีเดียว การที่ตุลาการเสียงข้างน้อยในประเด็นก่อนไม่ผูกพันตามมติของเสียงข้างมากและไม่ร่วมวินิจฉัยในประเด็นต่อไปซึ่งเป็นเนื้อหาของคดีด้วย ทำให้ประเด็นที่เป็นเนื้อหานั้นมีปัญหาว่าในการจัดกลุ่มคะแนนเสียงของตุลาการที่ไม่วินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคำร้องนี้ว่าอยู่ในฝ่ายที่เป็นเสียงข้างมากหรือเสียงข้างน้อย

4) การไม่เปิดโอกาสให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงความเห็นก่อนการอ่านคำวินิจฉัยหรือแถลงต่อสาธารณชน

ในกระบวนการพิจารณาของศาล หลังจากมีมติแล้วจะต้องทำคำวินิจฉัยตามมติขององค์คณะ เมื่อทำคำวินิจฉัยเสร็จสมบูรณ์แล้วจึงมีการประกาศคำวินิจฉัย อาจจะโดยการอ่านคำวินิจฉัยให้คู่ความฟังซึ่งถือว่าเป็นการประกาศคำวินิจฉัยต่อสาธารณะ หรือโดยการส่งคำวินิจฉัยไปให้คู่ความทราบก็ได้ ซึ่งโดยหลักการแล้วเมื่อมีการแจ้งมติออกไปยังบุคคลภายนอกหรือแถลงมติให้สาธารณชนทราบแล้วย่อมไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงมติได้อีกต่อไป แต่หากยังไม่มีการแจ้งมติออกไปยังบุคคลภายนอกหรือแถลงมติให้สาธารณชนทราบ ตุลาการคนใดคนหนึ่งอาจขอให้มีการทบทวนมติได้ อย่างไรก็ตาม ในศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น มีการแถลงผลการลงมติในบางคดีโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหรืออ่านคำวินิจฉัยฉบับไม่เป็นทางการ ก่อนที่จะจัดทำคำวินิจฉัยฉบับเป็นทางการที่มีเหตุผลครบถ้วนในภายหลัง ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้เป็นการแถลงมติให้สาธารณชนทราบแล้วย่อมส่งผลให้ตุลาการไม่มีโอกาสทบทวนมติดีกต่อไปทั้งที่การจัดทำคำวินิจฉัยยังไม่เสร็จสิ้น องค์คณะยังไม่ได้ลงนามในคำวินิจฉัย ซึ่งโดยหลักของการวินิจฉัยขององค์กรกลุ่มแล้วยังอยู่ในช่วงเวลาที่สมาชิกขององค์กรกลุ่มย่อมสามารถขอให้มีการทบทวนมติและเปลี่ยนแปลงความเห็นในการวินิจฉัยได้ เพราะต้องผูกพันตามที่แถลงต่อสาธารณชนไปแล้ว การที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ

๑ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนตามหลักการดังกล่าวจึงส่งผลให้มีการกระทำที่เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ตุลาการสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงความเห็นโดยการขอทบทวนมติ

5.1.4 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติเรื่องการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนวินิจฉัย

จากการศึกษาพบว่า การคุ้มครองชั่วคราวเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคน ก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดคดี ซึ่งในคดีรัฐธรรมนูญนอกจากมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มคนแล้วยังมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

ในประเทศเยอรมัน กฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวใช้บังคับจนกระทั่งมีคำวินิจฉัย โดยใช้บังคับได้เป็นเวลา 6 เดือน และอาจขยายเวลาออกไปได้อีกด้วยคะแนนเสียง 2/3 ขององค์คณะ ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนเป็นกรณีพิเศษ หากมีตุลาการที่พิจารณาไม่น้อยกว่า 3 คน และมีเสียงเป็นเอกฉันท์ก็ออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ กรณีนี้คำสั่งมีผลบังคับเพียง 1 เดือน แต่ถ้าองค์คณะให้การรับรอง คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวนั้นก็จะมีผลบังคับเป็นเวลา 6 เดือน

ในประเทศฝรั่งเศส ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัย แต่ที่ผ่านมาคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเป็นคำวินิจฉัยในเชิงป้องกัน โดยวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ จึงยังไม่มีข้อพิพาทจากการบังคับใช้กฎหมาย

ในประเทศเกาหลีใต้ กฎหมายบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยในคดียุบพรรคการเมืองและคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ในประเทศไทยนั้น ไม่มีการบัญญัติเรื่องการคุ้มครองชั่วคราวในศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญหรือข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งทางปฏิบัติ ศาลรัฐธรรมนูญได้สั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยอ้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 264 ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 6 ถือเป็นกรณีที่วิธีพิจารณาใดที่มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งมีผู้โต้แย้งว่า คดีรัฐธรรมนูญเป็นคดีที่อยู่ในระบบกฎหมายมหาชนซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายเอกชนหลายประการ จึงควรมีกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

5.1.5 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติเรื่องการกำหนดวิธีการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย

การบังคับคดีนั้นเป็นมาตรการที่ทำให้คำพิพากษามีความศักดิ์สิทธิ์และกฎหมายสารบัญญัติเกิดผลในทางปฏิบัติสามารถบังคับใช้ได้จริง อันเป็นการยืนยันอำนาจของรัฐในการตรากฎหมายมาบังคับใช้ โดยหลักแล้ว คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติ

ตาม และโดยหลักนิติรัฐองค์กรของรัฐต้องเคารพคำพิพากษาของศาล ดังนั้น การบังคับคดีในคดีรัฐธรรมนูญนั้นจึงไม่มีความยุ่งยากเหมือนในคดีแพ่ง อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งก็มีความพยายามไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่นในประเทศเยอรมัน จึงทำให้ต้องมีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าหากมีการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยในประเทศเยอรมันให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในคำวินิจฉัยว่า ให้นหน่วยงานใดมีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยและอาจกำหนดวิธีการและมาตรการในการบังคับคดีด้วยก็ได้

ประเทศฝรั่งเศสนั้นมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ขององค์กรใดในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ โดยการใช้อำนาจประกาศหรือไม่ประกาศใช้กฎหมายหรือขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ประเทศเกาหลีใต้ กฎหมายกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเอาไว้ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

ในประเทศไทยนั้น แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 216 วรรคห้า บัญญัติว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ก็ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดวิธีการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเอาไว้ จึงอาจมีปัญหาว่า จะมีวิธีการบังคับคดีอย่างไร และองค์กรใดเป็นผู้มีหน้าที่บังคับคดี

5.1.6 ปัญหาในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลดำเนินไปอย่างเรียบร้อย สามารถบรรลุภารกิจในการอำนวยความยุติธรรมได้ โดยปราศจากผู้รบกวนกระบวนการหรือก่อให้เกิดความวุ่นวายในกระบวนการพิจารณาของศาล โดยหลักแล้วศาลจึงมีอำนาจลงโทษผู้ที่ก่อกระบวนการพิจารณาของศาลในฐานะละเมิดอำนาจศาล โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมตามปกติ คือ การสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและการฟ้องคดีโดยอัยการ

ในประเทศเยอรมัน รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันแห่งสหพันธ์ฯ บัญญัติให้นำบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลมาใช้บังคับ โดยในกรณีที่ไม่เชื่อฟังคำสั่งหรือข้อกำหนดของศาล และการประพฤติตนไม่เรียบร้อย ศาลมีอำนาจสั่งปรับไม่เกิน 1,000 ยูโร หรือกักขังไม่เกิน 1 สัปดาห์

ในประเทศฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งอาจเป็นเพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่มีการพิจารณาโดยวาจาจึงมิได้มีการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย โดยเป็นการประชุมปรึกษาคดีเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติเรื่องนี้เอาไว้

ในประเทศเกาหลีใต้ พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ค.ศ. 1988 ให้ศาลมีอำนาจลงโทษผู้กระทำละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ โดยลงโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 1,000,000 วอน และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในศาลของพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรศาลมาใช้ด้วย โดยประธานในคดีมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในห้องพิจารณาคดี โดยสั่งกักขังไม่เกิน 20 วันหรือปรับไม่เกิน 1,000,000 วอน แก่ผู้ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล

ในประเทศไทย ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ศาลมีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลแต่ไม่ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการลงโทษผู้ที่ก่อความวุ่นวายในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งอาจเป็นเพราะข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ นั้นมิได้ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติจึงมิได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจลงโทษในลักษณะที่เป็นโทษทางอาญาเพราะอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนและผู้มีสิทธิเริ่มคดีสามารถเข้ามามีสิทธิในกระบวนการพิจารณาได้ ผู้เขียนขอเสนอแนะ ดังนี้

5.2.1 บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ หรือแก้ไขข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ให้ผู้มีสิทธิเริ่มคดีสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาล โดยการแจ้งความประสงค์ต่อผู้ร้องให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ตามที่ตนต้องการได้และการดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ของผู้ร้องต้องไม่ขัดต่อความประสงค์ของผู้มีสิทธิเริ่มคดี”

5.2.2 บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ หรือแก้ไขข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 ต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนในกรณีที่เรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีแนวทาง ดังนี้

ก) ในกรณีที่เรื่องที่น่ามาสู่การใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 เป็นเรื่องที่ไม่มีการใช้สิทธิทางศาลหรือไม่อาจใช้สิทธิทางศาลได้ ผู้ร้องไม่ต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน

ข) ในกรณีที่เรื่องที่ทำมาสู่การใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 เป็นเรื่องที่มีการใช้สิทธิทางศาล และยังอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอื่น ผู้ร้องต้องไปใช้สิทธิตามมาตรา 211 เสียก่อน

ค) ในกรณีที่ศาลอื่นนั้นมีความพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ผู้ร้องสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 ได้

ส่วนอายุความในการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 นั้น ขอเสนอให้มีกำหนด 1 เดือน โดยในกรณีไม่มีคดีพิพาทในศาลอื่น ระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ทราบของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่มีคดีพิพาทในศาลอื่น ระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่คดีที่พิพาทกันในศาลอื่นนั้นมีความพิพากษาถึงที่สุด

5.2.3 กำหนดหลักเกณฑ์ในการประชุมปรึกษาคดีและการลงมติวินิจฉัย

เพื่อให้การกำหนดประเด็นในการวินิจฉัยและการลงมติของศาลรัฐธรรมนูญมีความชัดเจน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือแก้ไขข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ให้มีตุลาการเจ้าของสำนวนและการกำหนดประเด็นวินิจฉัยตามลำดับเหตุผลของเรื่อง โดยแต่ละประเด็นสามารถลงมติได้เพียง 2 ทาง ตุลาการที่เป็นองค์คณะทุกคนต้องลงมติทุกประเด็น โดยตุลาการเสียงข้างน้อยในประเด็นก่อนต้องผูกพันตามมติเสียงข้างมากและร่วมวินิจฉัยในประเด็นต่อไป กรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ในกรณีวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ให้ถือว่ากฎหมายนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในกรณีอื่นให้ถือว่ากระทำการนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และก่อนการประกาศผลการวินิจฉัยให้สาธารณชนทราบ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจแก้ไขปรับปรุงความเห็นในการวินิจฉัยของตนได้ แต่หากการแก้ไขปรับปรุงนั้นมีผลให้เป็นการทบทวนมติในการวินิจฉัยคดี ต้องได้รับความยินยอมจากองค์คณะว่าให้มีการทบทวนมติได้

5.2.4 บัญญัติเรื่องการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัย

เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีหรือประโยชน์สาธารณะในระหว่างการดำเนินการกระบวนการพิจารณาของศาล และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดมาตรการในการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัย ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการบัญญัติเรื่องการคุ้มครองชั่วคราวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องหรือประโยชน์สาธารณะเป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังองค์กรที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ในคดีตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา 212 ต้องมีคำขอจากผู้ร้องเท่านั้น และ ศาลอาจกำหนดวิธีการชั่วคราวให้ชะลอการบังคับตามคำพิพากษาของศาลอื่นไว้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

5.2.5 บัญญัติเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลมีอำนาจกำหนดวิธีการบังคับตามคำวินิจฉัยในกรณีที่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาล โดยอาจสั่งไว้ในคำวินิจฉัยว่าให้องค์กรใดเป็นผู้บังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ”

5.2.6 บทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในกระบวนการพิจารณาของศาล

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญรักษาความสงบเรียบร้อยในกระบวนการพิจารณาของศาลโดยการลงโทษผู้ก่อการหรือขัดขวางกระบวนการพิจารณาของศาลโดยการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยของศาล หรือก่อความวุ่นวายในบริเวณศาล ในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล โดยให้ศาลมีอำนาจออกข้อกำหนดหรือมาตรการรักษาความปลอดภัยในบริเวณศาล กรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อกำหนด ศาลมีอำนาจดักเตือน ไล่ออกจากบริเวณศาล หรือสั่งให้กักขังผู้นั้นไว้เท่าที่จำเป็นเพื่อไม่ให้ขัดขวางหรือรบกวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลแต่ไม่เกิน 1 เดือน หรือ ปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ