

บทคัดย่อ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแนวความคิดของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยหรือลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) และเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติรับรองเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 27 และมาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

การศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับผลของคำพิพากษาของศาล หลักกฎหมายเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยและศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและจากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ในส่วนที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพบว่ามีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ ปัญหาเรื่องขอบเขตของการมีผลผูกพันต่อคำวินิจฉัย บุคคลที่ถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัย การเริ่มมีผลผูกพันและระยะเวลาของการมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและปัญหาเรื่องการนับระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ ในกรณีที่มีการไม่เคารพหรือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผลของการไม่เคารพหรือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเป็นอย่างไร บุคคลหรือองค์กรของรัฐที่ถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีความรับผิดชอบหรือไม่อย่างไร

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีใดบ้างที่ต้องมีการบังคับตามคำวินิจฉัย บุคคลใดบ้างที่ต้องถูกบังคับตามคำ

วินิจฉัย องค์การใดจะเป็นองค์กรผู้มีความอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยและจะมีวิธีการหรือมาตรการในการบังคับตามคำวินิจฉัยอย่างไร

ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวและการบรรลุนิติประสงค์ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา คือ ในทางรูปแบบ ควรมีการบัญญัติรับรองเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอย่างชัดเจน โดยการบัญญัติแยกไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะและอาจบัญญัติแยกเป็นผลทั่วไปและผลเฉพาะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญบางประเภท ในกรณีที่บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายควรบัญญัติไว้ในรูปของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในทางเนื้อหา การบัญญัติรับรองเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ควรนำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยทั้งนี้ตามความเหมาะสมกับประเภทของคำวินิจฉัยและลักษณะของคดีรัฐธรรมนูญไทยหรือกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ในกรณีที่ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ตามที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาในระบบกฎหมายไทยได้ กล่าวคือ

(1) การมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดให้เหตุผลอันเป็นสาระสำคัญอันจะขาดเสียมิได้ของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้นมีผลผูกพันด้วยทั้งนี้ตามแนวทางที่ปรากฏในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส เยอรมันและออสเตรเลีย ควรกำหนดให้คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นคำวินิจฉัยที่มีผลบังคับเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับในระบบกฎหมายเยอรมัน และควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วได้อีกครั้ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีโอกาสทบทวนคำวินิจฉัยของตน สำหรับการเริ่มมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ในคดีอาญาควรกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับกับคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วนั้นด้วย โดยกำหนดให้กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นเหตุแห่งการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ.2526 ในกรณีที่ยังไม่มีกำหนดดังกล่าวควรนำหลัก “กฎหมายยกเลิก

ความผิด" หรือหลัก "ไม่มีความผิดและไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย" ตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีอื่นๆ ควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดวันเริ่มต้นของการมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยลงในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการเริ่มมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายออสเตรเลียหรือตามหลักการเริ่มมีผลผูกพันของคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 สำหรับการนับระยะเวลาการห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับโทษคือ ต้องห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปีจึงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและต้องห้ามเป็นเวลา 5 ปีอย่างเท่าเทียมกันในทุกกรณี

(2) การไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดผลทางกฎหมายของการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ กำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามแนวทางของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันและกำหนดความรับผิดของบุคคลหรือองค์กรในกรณีที่ไม่นปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาจากบุคคลหรือองค์กรที่ถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) การบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในส่วนของวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการกำหนดลงในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้นๆ ว่า จะให้องค์กรใดเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และในบางกรณีควรให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดวิธีการหรือมาตรการในการบังคับตามคำวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับได้ดำเนินการตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ตามแนวทางที่ปรากฏในระบบกฎหมายเยอรมัน แนวทางที่สอง การกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยให้ศาลรัฐธรรมนูญทำคำร้องขอต่อประธานาธิบดีเพื่อดำเนินการบังคับตามคำวินิจฉัยและประธานาธิบดีก็จะใช้อำนาจในการพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานต่างๆ ไปดำเนินการบังคับตามคำวินิจฉัยต่อไป ตามแนวทางการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายออสเตรเลีย

ABSTRACT

The Constitutional Court is a judicial body first established by the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997). It was entrusted with the functions of protecting the legal supremacy of the Constitution as well as the rights and liberties of the people under the notion of constitutional democracy or constitutionalism. In order to achieve such results, the Constitution provided for the recognition of rulings of the Constitutional Court in section 27 and section 268, wherein it was provided that a ruling of the Constitutional Court is final and binding on the Parliament, Council of Ministers, Court and other State organs.

The purpose of this thesis is to study the general fundamental concepts relating to the general effect of a court judgment and legal principles on the effect of a rulings of the Thai and other countries' constitutional courts, which also extends to problems on the enforcement of Constitutional Court rulings and other studies on the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997) and Rules of the Constitutional Court on Constitutional Court Procedures B.E. 2546 (2003) insofar as they are related to rulings and effects of Constitutional Court rulings. These studies have revealed the following problems on the effect of a Constitutional Court ruling:

1. Problems on the binding effect of a Constitutional Court ruling involve questions on its scope, persons bound by the ruling, the starting and ending dates of the binding effect and the duration of the binding effect. These problems are especially relevant to rulings on unconstitutional provisions of laws and problems on the determination of time of prohibition from holding political positions in the case where the Constitutional Court rules that a political position holder intentionally failed to submit an account of assets and liabilities.

2. Problems on non-compliance with a Constitutional Court ruling arises in the case where a person does not respect or comply with a Constitutional Court ruling. There

are questions on the consequences of such disrespect or non-compliance, and the liabilities of persons or state agencies bound by the Constitutional Court ruling.

3. Problems on the enforcement of a Constitutional Court ruling relates to questions on when a Constitutional Court ruling should be enforced, who should be subject to enforcement, which agencies should be empowered to carry out the enforcement of rulings and what are the procedures or measures of enforcement.

The aforementioned problems are caused by ambiguities in the provisions of the Constitution and the absence of specific provisions of laws which provide details on the effect of Constitutional Court rulings. Thus, in order to resolve such problems and achieve the original intents in establishing the Constitutional Court, the author has made proposals both in terms of form and substance. In terms of form, it has been proposed that the effect of a Constitutional Court ruling should be clearly provided either in the Constitution or in legislation. Such provisions may be divided into a separate and may be further divided into general effects and specific effects for certain types of Constitutional Court rulings. If provided in legislation, such legislation should take the form of an organic law. In terms of substance, provisions which recognize the effect of a Constitutional Court should apply rules that are existent in foreign legal systems as a guide to enacting on the effect of the Thai Constitutional Court ruling. Due consideration should be given to the appropriate type of ruling and the characteristics of the Thai constitutional case. Where it is not possible to adopt a rule under foreign law, it may be necessary to devise new rules.

1. The binding effect of a Constitutional Court ruling should be recognized as an essential factor as in the cases of French, German and Austrian laws. Rulings on constitutional scrutiny should have the same legal effect as under German laws. Also, the Constitutional Court should be empowered to review a prior ruling on the constitutionality of a law. As for the commencement of enforcement effect of a Constitutional Court ruling which held a provision of law to be contrary to or inconsistent with the Constitution, in criminal cases, the effect of the Constitutional Court ruling should also extend to cases

where there have been final judgments. Thus, a Constitutional Court ruling which holds a provision of law as inconsistent or contrary to the Constitution should be a cause for retrying a criminal case under section 5 of the Criminal Case Retrial Act B.E. 2526 (1983). Where such principles have not yet been provided, the principle of "laws annulling penalties" or the principle of "no crime and punishment without law" under section 2 of the Penal Code should apply *mutatis mutandis*. As for final judgments in other cases, the Constitutional Court should be empowered to determine the effective date of a ruling in the ruling itself along the lines of the principles of ruling effective date under Australian law or the effective date of an Administrative Court judgment under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures B.E. 2542 (1999). In relation to the duration of prohibition from holding political positions, the effective date should commence as from the date of ruling which held that the holder of political position intentionally withheld submission of account of assets and liabilities so as to impose the 5-year prohibition penalty in accordance with the spirits of the Constitution, with prohibitions in all cases having an equal duration of 5 years.

2. Legal consequences should be provided for non-compliance with a Constitutional Court ruling, i.e. non-compliance should be treated as an act contrary to or inconsistent with the Constitution as in the approach of the German Constitutional Court. In addition, liabilities should be provided for persons or agencies who fail to comply with rulings of the Constitutional Court according to the status of such person or agency bound by the Constitutional Court ruling.

3. Rules on enforcement of a Constitutional Court ruling should be provided in the Constitution or laws on Constitutional Court procedures. There are two approaches which may be adopted. Under the first approach, the Constitutional Court should be empowered to determine in each ruling as to which agency should be responsible for enforcing the ruling of the Constitutional Court. In certain cases, the Constitutional Court should also be empowered to prescribe procedures or measures for enforcement of the ruling in order to enable the responsible agency to carry out the enforcement as prescribed by the Constitutional Court. Under the second approach, the president should have the authority to enforce a ruling of the Constitutional Court. This may be implemented by the Constitutional Court sending a request to the president to carry out enforcement in accordance with the ruling, and the president would thereafter exercise his/her powers in ordering various agencies to act in accordance with the ruling. This latter model is the approach adopted in the enforcement of Constitutional Court rulings under Austrian laws.