

บทนำ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540¹ เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามแนวความคิดของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยแทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่นี้อยู่ก่อน และเพื่อเป็นการบรรลุนิติภาวะในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมาตรา 27 และมาตรา 268² จึงบัญญัติรับรองเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ โดยกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ หมายความว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องเคารพและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะหากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการเคารพ

¹ การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาโดยวิเคราะห์จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งในระหว่างการศึกษาวินิจฉัยฉบับนี้คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศในวันที่ 19 กันยายน 2549 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นอันสิ้นสุดลง ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 3 มีผลให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนนำมาวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่มีอยู่อีกต่อไป เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการร่างจะได้บัญญัติรับรองบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้อีก

² มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ”

หรือปฏิบัติตามแล้ว การคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายได้

สำหรับในระบบกฎหมายต่างประเทศก็มีการบัญญัติรับรองหลักเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นกัน โดยเฉพาะในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายฝรั่งเศส ในระบบกฎหมายเยอรมันได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG) มาตรา 31 วรรคหนึ่งว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์และของมลรัฐ รวมทั้งผูกพันศาลทั้งหลายและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” สำหรับในระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 62 วรรคสองว่า “คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจถูกอุทธรณ์หรือโต้แย้งใดๆ ได้เลย และย่อมมีผลบังคับผูกพันอำนาจมหาชนทั้งหลายและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตลอดจนองค์กรตุลาการ”

แม้รัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ ดังกล่าวจะได้บัญญัติรับรองเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควรและมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายประการทั้งในระบบกฎหมายเยอรมัน ระบบกฎหมายฝรั่งเศส ระบบกฎหมายออสเตรเลีย หรือแม้แต่ในระบบกฎหมายไทยเอง ไม่ว่าจะเป็นประเด็นปัญหาเรื่องผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับในระบบกฎหมายไทยจากการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ในส่วนที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด กรณีจึงก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

ประการแรก ความไม่ชัดเจนในเรื่องผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว กรณีก็มีปัญหาว่า

1. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีขอบเขตของการมีผลผูกพันแค่ไหนเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนประกอบหลายส่วนด้วยกันตั้งแต่ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย เหตุผลต่างๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยตลอดจนผลของคำวินิจฉัยของศาล

รัฐธรรมนูญที่ปรากฏในตอนท้ายของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงมีปัญหาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่วนใดที่มีผลผูกพันบุคคลหรือองค์กรของรัฐตามความในมาตรา 27 และมาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญ บุคคลหรือองค์กรของรัฐต้องถูกผูกพันต่อข้อความทั้งหมดที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือถูกผูกพันแต่เพียงเฉพาะส่วนผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในตอนท้ายของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันบุคคลใดบ้าง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นคู่กรณีในคดีด้วยหรือไม่ เพราะเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 27 และมาตรา 268 อาจทำให้เข้าใจได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันเฉพาะองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจมหาชนเท่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลผูกพันบุคคลหรือนิติบุคคลเป็นการทั่วไป และศาลรัฐธรรมนูญเองต้องถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของตนหรือไม่อย่างไร ในกรณีที่มีการเสนอเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำวินิจฉัยอีก ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาและวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยเดิมได้หรือไม่อย่างไร เพราะจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวที่กำหนดให้ศาลต้องถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย กรณีจึงมีปัญหาคำว่า “ศาล” ตามความในมาตราดังกล่าวหมายความว่ารวมถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ และการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันองค์กรอื่นของรัฐด้วย กรณีก็มีปัญหาคำว่า “องค์กรอื่นของรัฐ” หมายความว่าถึงองค์กรใดบ้างรวมถึงพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารด้วยหรือไม่อย่างไร และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วกรณีจะมีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าวได้อีกหรือไม่อย่างไร

3. ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวจะเริ่มมีผลผูกพันเมื่อใด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มมีผลผูกพันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (ex nunc) ตามหลักทั่วไปของการเริ่มมีผลผูกพันของคำพิพากษาของศาลหรือจะเริ่มมีผลผูกพันย้อนกลับไปในอดีต คือ ตั้งแต่วันที่มีการประกาศใช้บังคับกฎหมาย (ex tunc) เพราะเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 264 พรรคท้ายทำให้เข้าใจได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยมีผลผูกพันย้อนหลังกลับไปตั้งแต่วันที่มีการประกาศใช้บังคับกฎหมาย หรือในกรณีที่ศาล

รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวจะเริ่มมีผลผูกพันเมื่อใดและจะมีการนับระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองตั้งแต่เมื่อใด และ

4. การมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันเป็นการตลอดไปเลยหรือไม่ หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา องค์กฤษฎีกาจะสามารถตรากฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกันกับกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้อีกหรือไม่ เมื่อเกิดสภาพการณ์ดังกล่าวองค์กฤษฎีกายังคงต้องถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอยู่หรือไม่อย่างไร

ประการที่สอง ความไม่ชัดเจนในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือการละเมิดผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลบังคับในทางกฎหมายแล้ว หากบุคคลหรือองค์กรของรัฐที่ต้องถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่เคารพหรือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผลของการไม่เคารพหรือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเป็นอย่างไร จะถือว่าการไม่เคารพหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำที่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่และบุคคลหรือองค์กรของรัฐที่ต้องถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีความรับผิดชอบใดๆ ตามมาจากการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประการที่สาม ความไม่ชัดเจนในเรื่องการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันให้บุคคลหรือองค์กรของรัฐต้องเคารพและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว หากบุคคลหรือองค์กรของรัฐซึ่งต้องถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะมีหลักเกณฑ์ในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างไรและเมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีจึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ

1. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีใดบ้างที่ต้องมีการบังคับตามคำวินิจฉัย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลในระบบกฎหมายมหาชน หากมีการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

ของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในทุกกรณีจำเป็นต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเช่นเดียวกับการบังคับตามคำพิพากษาในศาลในระบบกฎหมายเอกชนหรือไม่อย่างไร

2. บุคคลใดบ้างที่ต้องถูกบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีผลผูกพันเฉพาะบุคคลผู้เป็นคู่กรณีในเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดเท่า หากแต่ยังมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรด้วยตามความในมาตรา 27 และมาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าหากมีการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญบุคคลหรือองค์กรใดบ้างที่จะต้องถูกบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากองค์กรของรัฐซึ่งต้องถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแต่ไม่ได้เป็นคู่กรณีในเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญองค์กรของรัฐดังกล่าวจะต้องถูกบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือไม่อย่างไร

3. องค์กรใดจะเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อมีกรณีที่ต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญองค์กรหรือหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ

4. มีวิธีการหรือมาตรการในการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างไร กล่าวคือ เมื่อมีกรณีที่ต้องบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีวิธีการหรือมาตรการในการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างไร กรณีจะสามารถนำวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลทั่วไปมาใช้ในการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่อย่างไร

จากความไม่ชัดเจนและการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในประเด็นปัญหาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องทำการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความชัดเจนของประเด็นปัญหาดังกล่าวในระบบกฎหมายไทยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้หรือไม่อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวในระบบกฎหมายไทยในโอกาสต่อไป โดยผู้เขียนจะแบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น หลักพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับการทำคำพิพากษาและผลของคำพิพากษาของศาลในบทที่ 1 ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศในบทที่ 2 ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยในบทที่ 3 บท

วิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพปัญหาผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในบทที่ 4 และบทสรุปและ
ข้อเสนอแนะในบทที่ 5

