



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2545) ซึ่งนอกจากที่จะมีอำนาจหน้าที่หลักในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตแล้ว ยังมีบทบาทอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญอีกมากมาย หนึ่งในนั้นคือบทบาทในเรื่องการตรวจสอบสถานภาพของการเป็น รัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4)¹ ว่าสิ้นสุดลงหรือไม่ เนื่องจากกรณีเป็นที่สงสัยแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา สามารถยื่นเรื่องผ่านทางประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 96 ประกอบมาตรา 216 วรรคสอง

บทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ได้เกิดขึ้น เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2542 จำนวน 125 คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็น รัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) หรือไม่ เนื่องจากนายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2541 ว่า “มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 ให้ลงโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 50,000 บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอลงการลงโทษไว้ 1 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56” และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเต็มองค์คณะ 13 นาย ได้ร่วมกันพิจารณาและมีคำวินิจฉัย ตามคำวินิจฉัยที่ 36/2542 ว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ยังไม่สิ้นสุดลง เพราะการรอลงโทษมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ก็มีการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชน นักวิชาการ อาจารย์ในมหาวิทยาลัย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน

¹ มาตรา 216 (4) “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 206
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

อย่างมากมาย ไม่ว่าจะในเรื่องของหลักเกณฑ์ในการตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ จริยธรรมหรือจรรยาบรรณของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดประเด็นแห่งการวินิจฉัย การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วไม่เห็นด้วยกับวิธีพิจารณาและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยได้ติดตามข่าวสารทางสื่อมวลชนมาเป็นระยะ และเห็นว่าเป็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นปัญหาที่น่าศึกษาวิเคราะห์หว่าตามหลักการและเหตุผลแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้ถูกต้องหรือไม่ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่ 1 เรื่องการตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พบว่ามีการนำประมวลกฎหมายอาญาบางมาตรา เช่น มาตรา 18(2) มาตรา 56 และมาตรา 58 และหลักทฤษฎีทางกฎหมายอาญา เช่น หลักการบังคับคดีทางอาญา มาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) โดยนำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18(2), 56 และ 58 มาวินิจฉัยว่า ต้องคำพิพากษาให้ จำคุกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) หมายถึงต้องจำคุกจริง ไม่รวมถึงกรณีศาลรอลงโทษ และนำหลักการบังคับคดีทางอาญามาวินิจฉัยว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) นั้น หมายถึง ต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะโดยหลักการแล้วการตีความรัฐธรรมนูญจะต่อนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคแรก มาปรับใช้ ในฐานะเป็นหลักการตีความกฎหมายทั่วไป จะนำทฤษฎีหรือแนวคิดในกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน มาเป็นหลักในการตีความรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะนิติวิธีหรือวิธีคิดในกฎหมายมหาชนนั้นแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

หลักการตีความรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาจากตัวอักษรและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญมิได้ใช้ถ้อยคำว่า “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” หรือ “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” ดังเช่น การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการการเลือกตั้ง ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 118(17) มาตรา 133(10) และมาตรา 141(4) รัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) เพียงใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เท่านั้น ดังนั้น เมื่อนายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ให้จำคุกความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ก็สิ้นสุดลงในทันที โดยไม่ต้องคำนึงว่า นายเนวิน ชิดชอบ จะถูกจำคุกจริงหรือไม่ หรือคดีของนายเนวิน ชิดชอบจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยการพิจารณาจากคำปรารภและรายงานการประชุมของสมาชิกรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ของการตีความแล้ว พบว่ามีรายงานการประชุมของสมาชิกรัฐธรรมนูญที่มีการตอบคำถามสมาชิกโดยกรรมมาธิการว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) นี้ หมายถึง เพียงศาลมีคำพิพากษาให้จำคุก รัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว ไม่ว่าจะศาลจะรอลงโทษหรือไม่

หรือคดีจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม ทั้งคำปรารภของรัฐธรรมนุญก็แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบันมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นไม่ว่าจะพิจารณาจากตัวอักษรหรือเจตนารมณ์ ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ก็ต้องสิ้นสุดลง

ประเด็นที่ 2 การกำหนดประเด็นวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

สืบเนื่องจากการที่รัฐธรรมนุญและข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดประเด็นแห่งคำวินิจฉัยไว้ ดังนั้นในการกำหนดประเด็นแห่งคำวินิจฉัยจึงไม่สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะในคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยกันเองหรือระหว่างคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการแต่ละนาย อันส่งผลต่อการนับคะแนนเสียงและการวางบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

1. เมื่อพิจารณาผลสุดท้ายของคำวินิจฉัยส่วนตนแล้ว มีคะแนนเสียง 7 ต่อ 6 ที่วินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรียังไม่สิ้นสุดลง โดยให้เหตุผลว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) นั้น หมายถึงการต้องถูกจำคุกจริงไม่รวมถึงกรณีที่ศาลรอลงโทษ

2. เมื่อพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยส่วนตน แยกตามประเด็นดังเช่นคำวินิจฉัยกลางแล้ว พบว่า

2.1 ในประเด็นต้องคำพิพากษาให้จำคุก ต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดหรือไม่ ปรากฏว่ามีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 นาย ที่วินิจฉัยว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดและมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 นาย เท่านั้น ที่วินิจฉัยว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ต้องเป็นคำพิพากษา ที่ถึงที่สุดแล้ว

2.2 ในประเด็นต้องคำพิพากษาให้จำคุก ต้องเป็นการจำคุกจริงหรือไม่ หรือรวมกรณีที่ศาลรอลงโทษด้วยหรือไม่ ปรากฏว่ามีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 นาย วินิจฉัยว่าต้อง คำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) นั้น ไม่จำเป็นต้องมีการจำคุกจริง แม้ศาลรอลงโทษก็อยู่ในความหมายของมาตรา 216 (4) แล้ว และมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพียง 4 นาย เท่านั้นที่วินิจฉัยว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ต้องเป็นการจำคุกจริง ๆ ไม่รวมถึงกรณีที่ศาลรอลงโทษให้จำเลยด้วย

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 267 ที่กำหนดให้การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องกระทำโดยเสียงข้างมากแล้ว พบว่าการนับคะแนนเสียงของศาลรัฐธรรมนูญมีความผิดพลาดขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 เพราะไม่ว่าพิจารณาในประเด็นต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดหรือไม่ หรือในประเด็นต้องจำคุกจริงหรือไม่ เสียงข้างมาก 9:3 หรือ 7:4 ตามลำดับ วินิจฉัยว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดและไม่จำเป็นต้องมีการจำคุกจริง บรรทัดฐานในคำวินิจฉัยนี้จึงน่าจะเป็นเช่นนี้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้ทำเช่นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญกลับนำเสียงข้างน้อยในประเด็น

ต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดหรือไม่ จำนวน 3 เสียง มารวมกับเสียงข้างน้อยในประเด็นต้องเป็นการจำคุกจริงหรือไม่ อีก 4 เสียง รวมเป็น 7 เสียง เป็นเสียงข้างมากตามความเข้าใจของศาลรัฐธรรมนูญ และร่วมกันทำคำวินิจฉัยกลางเป็นบรรทัดฐานว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุด แต่ต้องเป็นการจำคุกจริง อันเป็นการทำคำวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานที่ผิดพลาด เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีหรือบุคคลในตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกเช่นกัน อ้างบรรทัดฐานนี้ในการดำรงตำแหน่งต่อไป

ประเด็นที่ 3 การพิจารณาวินิจฉัยคดี

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 วรรคแรก กำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 9 นาย เป็นองค์คณะ ซึ่งในการนั่งพิจารณาตามคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้ พบว่ามีตุลาการนั่งพิจารณาคดีครบเต็มองค์คณะ 13 นาย แต่ในรายงานการพิจารณาคดีทั้ง 5 ครั้งก่อนมีคำวินิจฉัย ปรากฏว่าในการพิจารณาบางครั้ง มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านขาดการนั่งพิจารณา จึงมีปัญหว่า การนั่งพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และสมควรกระทำหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการพิจารณาในประเด็นนี้และตีความว่า การนั่งพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 นั้น เพียงแต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเข้าร่วมนั่งพิจารณา เพียงครั้งหนึ่งครั้งใดก็มีอำนาจอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนั้นได้แล้ว ซึ่งจากข้อเท็จจริงในการนั่งพิจารณาคดีนี้ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะการตีความหรือแปลความของศาลรัฐธรรมนูญจะถูกต้องหรือไม่ การนั่งพิจารณาและวินิจฉัยคดีนี้ก็ยังคงถูกต้องอยู่ เพราะมีตุลาการอย่างน้อย 9 นาย ที่มีได้ขาดการนั่งพิจารณาวินิจฉัยคดีเลย แต่เป็นการกระทำที่ผู้วินิจฉัยเห็นว่าไม่สมควรกระทำเท่านั้น

ประเด็นที่ 4 การทำคำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา 267 ได้กำหนดขั้นตอนในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

- ขั้นตอนที่ 1 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องทำคำวินิจฉัยส่วนตนมาก่อนลงมติ
- ขั้นตอนที่ 2 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญลงมติ
- ขั้นตอนที่ 3 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญร่วมกันทำคำวินิจฉัยกลาง

ปรากฏข้อเท็จจริงจากสื่อมวลชน และคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ บางนายว่า ศาลรัฐธรรมนูญมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางนายทำคำวินิจฉัยส่วนตนภายหลังการลงมติ หรือภายหลังที่มีคำวินิจฉัยกลางแล้ว อันเป็นการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ 5 ผลของคำวินิจฉัย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ จึงมีปัญหาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นบรรทัดฐานได้หรือไม่ และจะแก้ไขได้หรือไม่

ในเรื่องบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าพิจารณาในหลักของกฎหมายแล้ว ย่อมไม่ผูกพันศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยกรณีที่จะเกิดขึ้นใหม่ตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเนวินนี้ เพราะด้วยสภาพสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลง การทำคำวินิจฉัยของศาลย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ อย่างเช่นคำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งมีการยึดถือมาเป็นระยะเวลานาน ในบางครั้งก็มีการกลับแนวเดิมที่เคยวางเอาไว้ก็ได้ แต่ถ้าพิจารณาในทางความเป็นจริงแล้ว บรรทัดฐานของคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้ คงถูกยึดถือต่อไปอีกเป็นเวลานาน เพราะแม้ศาลจะไม่ยึดถือแต่บุคคลโดยทั่วไปจะถือเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณากรณีที่มีข้อเท็จจริงแนวเดียวกัน โดยเฉพาะบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น กรณีของ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภาคนปัจจุบัน ซึ่งต้องคำพิพากษาให้จำคุกเหมือนกัน แต่ไม่ลาออกจากตำแหน่งเพราะอ้างบรรทัดฐานจากคดีของรัฐมนตรีเนวิน ชิดชอบว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หมายถึงต้องจำคุกจริงเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีที่ศาลรอการลงโทษด้วย

ในส่วนของการแก้ไขคำวินิจฉัยว่าสามารถกระทำได้หรือไม่นั้น ประเด็นเกิดขึ้นเมื่อสมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทบทวนคำวินิจฉัย โดยเสนอวิธีการ 2 วิธี คือ

1. โดยการให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีพิจารณาเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรื้อฟื้นทบทวนคำวินิจฉัยลงในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2. โดยการอ้างตัวอย่างการทบทวนคำวินิจฉัยของศาลสหขุนนางอังกฤษ ในคดีปีโนเชต์ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้นำเสนอเป็นบทความในหนังสือพิมพ์มติชน โดยศาลสหขุนนางอังกฤษได้วางหลักว่า แม้คำพิพากษาจะถึงที่สุดแล้ว ศาลสหขุนนางในฐานะศาลสูงสุด ก็สามารถเพิกถอนคำพิพากษาที่ถึงที่สุดไปแล้วได้ หากเกิดความอยุติธรรม

แต่ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีหนังสือชี้แจงว่า ไม่สามารถทบทวนคำวินิจฉัยได้ เพราะคำวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดไปแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 และก็ไม่มีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะเปิดช่องให้มีการทบทวนคำวินิจฉัยได้ ซึ่งโดยความเห็นของผู้วิจัยแล้ว เห็นว่าการทบทวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ เพราะนอกจากข้อเสนอของสมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน และบทความของ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ แล้ว การเพิกถอนหรือทบทวนคำวินิจฉัยไม่เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 แต่อย่างใด เพราะแม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ แต่หาได้ผูกพันตัวศาลรัฐธรรมนูญเองไปโดยตลอดแต่อย่างใดไม่

ประเด็นที่ 6 จริยธรรมของตุลาการ

ประเด็นเรื่องจริยธรรมของตุลาการ มีผลต่อคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้มาก จนถึงขั้นมีการกล่าวกันว่า ถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีจริยธรรม มีจรรยาบรรณของการเป็นตุลาการ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ อาจจะมีผลในลักษณะตรงข้ามก็เป็นได้

เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริง พบว่ามีตุลาการบางนายที่ร่วมพิจารณา วินิจฉัยคดีนี้ ถูกฟ้องเป็นคดีอาญาอยู่ และคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ซึ่งศาลอาจพิจารณาว่า ตุลาการท่านนั้นมีความผิด พิกษาโทษถึงจำคุก หรือพิพากษายกฟ้องก็ได้ และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมนตรีและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่นเดียวกัน เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงถือได้หรือไม่ว่าตุลาการนายนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เกี่ยวกับคดีที่กำลังพิจารณาวินิจฉัย

ในคดีปิโนเชต์ ศาลสหขุนนางอังกฤษ ได้วิเคราะห์ถึงกรณีการมีส่วนได้เสียของ ลอร์ด ฮอฟฟ์แมน ไว้อย่างน่าสนใจว่า “แม้ลอร์ด ฮอฟฟ์แมน จะไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงทางการเงินหรือทรัพย์สินกับองค์การนิรโทษกรรมสากล แต่การที่ลอร์ด ฮอฟฟ์แมน ทำงานเป็นประธาน มูลนิธิหาทุนให้องค์การนิรโทษกรรมสากล ก็ต้องถือว่าลอร์ด ฮอฟฟ์แมน มีส่วนได้เสียในการส่งเสริมผลประโยชน์ขององค์การนิรโทษกรรมสากล ซึ่งเป็นผู้ร้องสอดแล้ว” ดังนั้นหากจะเปรียบเทียบกับกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ากรณีของลอร์ด ฮอฟฟ์แมน นั้น มีส่วนได้เสียห่างไกลจากกรณีของตุลาการไทยในคดีนี้มาก เพราะจริง ๆ แล้ว การที่รัฐบาลอังกฤษจะส่งตัวนายปิโนเชต์ให้แก่รัฐบาลสเปนหรือไม่นั้น เป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับ รัฐบาลสเปน แม้องค์การนิรโทษกรรมสากลจะร้องสอดเข้ามาในคดี ก็หาจะมีผลต่อการพิจารณาของรัฐบาลอังกฤษแต่อย่างใดไม่ ทั้งลอร์ด ฮอฟฟ์แมน ก็เป็นเพียงผู้หาทุนให้องค์การนิรโทษกรรมสากล เท่านั้น มิได้มีตำแหน่งในทางบริหาร หรือมีอำนาจจัดการสั่งการเกี่ยวกับเรื่องหน้าที่ขององค์การนิรโทษกรรมสากลแต่อย่างใด แม้ความห่างไกลในส่วนได้เสียจะมากถึงขนาดนี้ แต่ศาลสหขุนนางอังกฤษยังพิจารณาว่าลอร์ด ฮอฟฟ์แมน มีส่วนได้เสีย ผู้วิจัยจึงเห็นว่า กรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไทย เมื่อถูกฟ้องเป็นคดีอาญา ซึ่งอาจถูกศาลพิพากษาให้ต้องโทษถึงจำคุก จึงถือได้ว่ามีส่วนได้เสียในการพิจารณาคดีแล้ว เพราะการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ย่อมมีผลผูกพันตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยตรง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เหมือนกัน เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก

เมื่อเป็นตุลาการผู้มีส่วนได้เสีย แม้ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องถอนตัวออกจากการพิจารณาคดี แต่โดยหลักจริยธรรมของตุลาการแล้ว ควรถอนตัวออกจากการพิจารณาคดี ดังเช่น ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ ข้อ 14 ได้กำหนดให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ต้องถอนตัวออกจากการพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อมีเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้านได้ตามกฎหมาย (มีส่วนได้เสีย) แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้หาได้กระทำเช่นนั้นไม่ ยังคงทำหน้าที่พิจารณาและร่วมทำคำวินิจฉัยมาโดยตลอด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่ถูกต้องเพราะบทบาทของผู้พิพากษา

นั้นเหมือนพระ กล่าว คือประชาชนจะต้องไม่สงสัยในความยุติธรรมที่ประสาทให้ เพราะถ้าประชาชนสงสัยในความยุติธรรมเสียแล้ว ความยุติธรรมนั้นก็ไม่ใช่ความเป็นธรรมอีกต่อไป

ในเรื่องการมีส่วนได้เสียของตุลาการดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่ออีกว่า ภายหลังจากที่มีการคัดค้านตุลาการผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวโดยหนังสือของนายกสมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน ซึ่งตามวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำการวินิจฉัยชี้ขาดว่าตุลาการนายนั้นมีส่วนได้เสียหรือไม่ ก่อนที่จะดำเนินการพิจารณาคดีต่อไป แต่ศาลรัฐธรรมนูญหาได้กระทำเช่นนั้นไม่ กลับปล่อยให้คดีเป็นดุลพินิจหรือความรู้สำนึกของตุลาการผู้ฟ้อง ซึ่งนอกจากจะเป็นการขัดกับวิธีพิจารณาแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังมีความเกรงใจ อันเป็นการขาดจริยธรรมในวิชาชีพกฎหมายชั้นพื้นฐานในเรื่องการยึดมั่นและการปฏิบัติแต่ในสิ่งที่ถูกต้องเท่านั้น

จริยธรรมของตุลาการในเรื่องสุดท้าย คือเรื่องการแสดงความคิดเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสู่สาธารณชน สังเกตได้จากการเผยแพร่ข่าวสารทางสื่อมวลชนสาขาต่าง ๆ ว่ามีการแสดงความคิดเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคดีของรัฐมนตรีเนวิน ชิดชอบ เป็นระยะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางนายถึงขั้นออกมาตอบโต้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ซึ่งผู้วินิจฉัยเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะโดยหลักแล้ว ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้พิจารณาคดีต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นอย่างใด ๆ เกี่ยวกับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัย หากมีกรณีจำเป็นจะต้องแถลงข้อเท็จจริงต่อประชาชน ก็ควรจะเป็นหน้าที่ของเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะนอกจากจะเป็นการสร้าง ความสง่างามให้ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาให้เกิดมีขึ้นแก่ประชาชนด้วย

ประเด็นที่ 7 สถานะและองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นนี้ไม่ได้เป็นประเด็นโดยตรงที่ทำให้ผลของคำวินิจฉัยคดีนี้มีความผิดพลาด แต่หากพิจารณาแล้ว อาจส่งผลต่อคำวินิจฉัยได้เหมือนกัน โดยในประเด็นเรื่องสถานะนั้นเกิดขึ้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการในเชิงรูปแบบ แต่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทางการเมืองมากมาย จึงทำให้มีประเด็นปัญหาให้วิเคราะห์ว่า แท้จริงแล้วสถานะของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตุลาการหรือกึ่งตุลาการ ซึ่งเมื่อพิจารณาเกณฑ์ความเป็นองค์กรตุลาการของ Laufer แล้ว สรุปได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการ แม้จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาปัญหาทางการเมืองด้วยก็ตาม

ในประเด็นเรื่ององค์คณะ เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั่งพิจารณาคบเต็มองค์คณะโดยตลอด ไม่สามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้ตุลาการได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากนำหลักการแบ่งแยกองค์กรตุลาการของประเทศเยอรมันมาปรับใช้ จะเป็นการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญไทย โดยการแบ่งแยกให้องค์คณะแรกมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเฉพาะปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนอีก

องค์คณะมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เฉพาะเรื่องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่นอำนาจวินิจฉัย การสิ้นสุดสมาชิกภาพของการเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) เป็นต้น

ประเด็นที่ 8 องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 กำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่า ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีตุลาการจำนวน 15 นาย โดยมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา 5 นาย มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2 นาย มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ 5 นาย และ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ 3 นาย แม้ในกระบวนการสรรหาจะไม่ชอบด้วยหลักการอยู่บ้าง ในบางครั้ง แต่จากข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้ พอจะสรุปได้ว่า

1. มีตุลาการ 13 นายเป็นองค์คณะ เนื่องจากขณะนั้นยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดตั้งศาลปกครอง ทำให้ตุลาการจากศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 นาย มิได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัย ด้วย

2. ตุลาการที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา 4 นาย จาก 5 นาย นำประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นหลักในการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4)

ด้วยองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ส่วนใหญ่เคยชินกับหลักกฎหมายอาญา และการขาดตุลาการที่มาจากศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน จึงอาจส่งผลให้ตุลาการบางส่วนนำหลักกฎหมายอาญามาเป็นหลักในการตีความรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง

6.2 ข้อเสนอแนะ

โดยสรุปแล้ว ปัญหาที่ทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย คือปัญหาเรื่องการตีความกฎหมาย ปัญหาจริยธรรมของตุลาการ และปัญหาเรื่องวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางและวิธีแก้ไขดังนี้

1. เพิ่มหลักสูตรและส่งเสริมการเรียนการสอนกฎหมายมหาชนในสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบเพื่อหาความแตกต่างในวิธีคิดระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะนิติวิธีในการตีความหรือแปลความกฎหมาย

2. ส่งเสริมให้มีการทดสอบความรู้ทางกฎหมายมหาชนในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกรหรือตำแหน่งอื่น ๆ มากขึ้น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย

3. เพิ่มอัตราค่าตอบแทนของนิติกร หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ด้านกฎหมายในสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ให้แตกต่างกับข้าราชการอัยการและข้าราชการตุลาการมาก

เกินควร เพื่อป้องกันการสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ทางกฎหมายมหาชนในระบบราชการของฝ่ายบริหารให้แก่ระบบอัยการผู้พิพากษา หรือหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ

4. ศาลรัฐธรรมนูญควรมีประมวลจริยธรรมของตุลาการดังเช่นศาลยุติธรรมเพื่อเสริมสร้างหลักการประพฤติปฏิบัติในการพิจารณาคดีและการดำรงตนในสังคม โดยเฉพาะจริยธรรมในเรื่องการถอนตัวออกจากการพิจารณาวินิจฉัยคดี หากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย และจริยธรรมเกี่ยวกับเรื่องการแสดงความคิดเห็นอย่างใด ๆ เกี่ยวกับคดีที่กำลังพิจารณาวินิจฉัย

5. ศาลรัฐธรรมนูญควรมีวิธีพิจารณาความในส่วนของการกำหนดประเด็นวินิจฉัยดังเช่นในศาลยุติธรรม และโดยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีคำวินิจฉัยหรือมีคำพิพากษา 2 ส่วนคือในส่วนของคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตน การกำหนดวิธีพิจารณาในส่วนของการกำหนดประเด็นวินิจฉัยจึงมีความสำคัญ เพราะหากประเด็นในการวินิจฉัยในคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตน และในคำวินิจฉัยส่วนตนด้วยกันเองไม่ตรงกัน ก็จะส่งผลต่อการนับคะแนนเสียง ดังเช่นคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้ ดังนั้นก่อนเริ่มการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญควรกำหนดวิธีพิจารณาให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นในการวินิจฉัยร่วมกันและให้เหมือนกัน เพื่อสะดวกแก่การนับคะแนนเสียงและการวางบรรทัดฐานที่ถูกต้อง

6. ศาลรัฐธรรมนูญควรกำหนดวิธีพิจารณา ว่าด้วยการการรื้อฟื้นบทวนคำวินิจฉัยหรือการพิจารณาคดีใหม่อย่างเช่นศาลยุติธรรมที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อเปิดช่องให้คู่ความหรือศาลรัฐธรรมนูญสามารถรื้อฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้แม้คดีจะถึงที่สุดไปแล้วก็ตาม หากปรากฏภายหลังว่า การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย

7. ศาลรัฐธรรมนูญควรกำหนดวิธีพิจารณา ในเรื่ององค์คณะในการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้อง เพราะในรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้คงกำหนดไว้แต่เฉพาะองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัย ซึ่งเป็นกระบวนการภายหลังที่มีการสั่งรับคำร้องของผู้ร้องมาแล้วเท่านั้น

8. ศาลรัฐธรรมนูญควรกำหนดวิธีพิจารณาคดีในกรณีคู่ความตาย เพราะหากระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เกิดคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะเป็นผู้ร้องหรือผู้ถูกร้องถึงแก่ความตาย ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่าคดีดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หากมีผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะก็ควรพิจารณาวินิจฉัยคดีต่อไป หากเป็นเรื่องสิทธิส่วนตัวของคู่ความมิได้มีผลกระทบต่อสาธารณชนก็ควรจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

9. ศาลรัฐธรรมนูญควรกำหนดถึงผล กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้ดำเนินการให้ เป็นไปตามวิธีพิจารณาว่าให้ตกเป็นโมฆะ และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการให้คู่ความสามารถยื่น คำร้องคัดค้านให้ยกเลิกเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบนั้นได้

10. ศาลรัฐธรรมนูญ ควรมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากตุลาการในศาลปกครอง ควรมีจำนวนเท่ากับหรือใกล้เคียงกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา เพราะตุลาการศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยอาศัยกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน ความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชนอาจมีมากกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา และมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนเสียเป็นส่วนใหญ่

11. ศาลรัฐธรรมนูญ ควรมีการปรับปรุงองค์คณะในการนั่งพิจารณาวินิจฉัยคดีจากปัจจุบันที่นั่งพิจารณาวินิจฉัยคดีเพียงองค์คณะเดียว มาเป็นการนั่งพิจารณาวินิจฉัยคดี 2 องค์คณะ โดยกำหนดให้ตุลาการ 6 นายเป็นตุลาการประจำองค์คณะ และกำหนดให้ตุลาการอีก 3 นายนั่งพิจารณาวินิจฉัยคดีครบทั้ง 2 คณะ โดยองค์คณะแรกมีหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนของคณะที่สองมีหน้าที่วินิจฉัยปัญหาต่างๆ เฉพาะเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญและความสะดวกรวดเร็วให้แก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคดี

12. เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูป การเมือง ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) เพื่อแก้ไขบรรทัดฐานที่ผิดพลาดและสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องขึ้นมาใหม่ โดยบัญญัติให้ “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าคำพิพากษานั้นจะถึงที่สุดหรือจะมีการรอกการลงโทษด้วยหรือไม่ เพราะแม้ในทางกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องถือบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้ แต่ในทางความเป็นจริงแล้วคงไม่มีบุคคลใดยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆอีก หรือถึงแม้จะมีบุคคลใดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โอกาสที่ศาลรัฐธรรมนูญจะกลับคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้ แทบจะไม่เกิดขึ้น อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งถึงกับกล่าวว่าถ้าเป็นกรณีอย่างเดียวกัน ก็ต้องใช้บรรทัดฐานตามคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้วินิจฉัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย