



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ประเทศไทย เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 นับถึงวันนี้เป็นระยะเวลาเกือบ 70 ปี ที่ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รวมทั้งสิ้นจำนวน 16 ฉบับ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ได้ถูกยอมรับไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ด้วยถ้อยคำสำนวนที่ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้” และเพื่อธำรงไว้หรือรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์แห่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ จึงได้จัดตั้งองค์กรใดองค์กรหนึ่งขึ้นมาเพื่อพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อใดก็ตาม ที่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ องค์กรนี้ก็จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

สำหรับพัฒนาการขององค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งแยกพิจารณาได้เป็น 4 ระยะ กล่าวคือ

ระยะแรก เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 แต่ในทางปฏิบัติก็มีศาลยุติธรรมเข้ามาเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญด้วย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 คดีอาชญากรรมสงคราม

ระยะที่สอง เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทย ให้องค์กร 2 องค์กรมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ คือรัฐสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 สำหรับรัฐธรรมนูญในฉบับต่อมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้ลดอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาลง โดยกีดให้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ เฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับงบประมาณหรืออำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเท่านั้น¹

¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนานาสังพิมพ์, 2543), หน้า 3.

ระยะที่สาม เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยให้อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อยู่ในช่วงแห่งการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

ระยะที่สี่ เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยเข้าสู่ยุคของการปฏิรูปการเมือง มีการจัดสร้างองค์กรอิสระขึ้นมาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยองค์กรดังกล่าวได้จัดตั้งขึ้นในรูปของศาล องค์กรนั้นคือ ศาลรัฐธรรมนูญ

องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญนี้ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เป็นครั้งแรก เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายใต้กระแสของการปฏิรูปการเมือง ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่หลักในการตีความรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจเพิ่มเติมอีกมากมาย เช่น อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจในการวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพของสมาชิกวุฒิสภา อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี ฯลฯ

อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสถานภาพความเป็นรัฐมนตรี ที่จริงแล้วมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เป็นครั้งแรก เพราะอำนาจนี้เป็นอำนาจที่ได้มอบให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ก่อนแล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แต่ในช่วงแห่งการใช้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับดังกล่าว มิได้มีประเด็นปัญหาให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในการสิ้นสุดสถานภาพความเป็นรัฐมนตรีแต่ประการใด

การวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีว่าสิ้นสุดลงหรือไม่ ได้เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2542 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 125 คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตรา 216(4) หรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2541 ว่า “ จำเลย (นายเนวิน ชิดชอบ) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 ลงโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 50,000 บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 ”

ศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 13 นาย ได้พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ว่าไม่สิ้นสุด ด้วยคะแนนเสียง 7 ต่อ 6 โดยวินิจฉัยว่า “การรอการลงโทษมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อนายเนวิน ชิดชอบ ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษจำคุก 6 เดือน แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี เช่นนี้ จึงถือไม่ได้ว่านายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา 216(4)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ทำให้หลายฝ่ายออกมาแสดงความคิดเห็น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปในทางที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) ในส่วนของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ว่าต้องเป็นการจำคุกจริงเท่านั้น ไม่รวมถึงการรอการลงโทษ อันเป็นการตีความเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และเป็นการนำหลักทฤษฎีในกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาเป็นหลักในการตีความ การวิพากษ์วิจารณ์มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งจากฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จนนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นออกมาขอ ร้องให้ช่วยกันหยุดวิพากษ์วิจารณ์ศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ยังเป็นปริศนาอยู่ว่าในทางวิชาการแล้ว การวินิจฉัยคดีนี้ผลแห่งคำวินิจฉัยจะเป็นเช่นใด

ดังนั้น เมื่อเป็นปัญหาที่ยังต้องการคำตอบ เป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อรัฐธรรมนูญ เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่ไม่ ต้องการให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย จึงเห็นสมควรศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยนี้

1.2 สมมติฐาน

การวินิจฉัยสมาชิกภาพของการเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. (2540) มาตรา 216(4) ว่าสิ้นสุดลงแล้วหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญต้องยึดหลักกฎหมายในการวินิจฉัยหลายประการ เช่น หลักการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ และหลักจริยธรรมของตุลาการ แต่ผลของคำวินิจฉัยกลับออกมาไม่ตรงตามหลักเกณฑ์แห่งหลักกฎหมายดังกล่าว ที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะพัฒนาการในกฎหมายมหาชนไทยเพิ่งได้รับการพัฒนามาไม่นาน ความสับสนในการใช้กฎหมายมหาชนยังมีอยู่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ซึ่งเคยชินกับหลักกฎหมายอาญา อาจนำหลักกฎหมายอาญามาเป็นหลักในการตีความรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการกำหนดประเด็นในคำวินิจฉัย ส่วนตนไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยกลาง ทำให้ผลการลงมติได้เป็นไปตามเสียงข้างมาก การให้ ตุลาการผู้มีส่วนได้เสียร่วมพิจารณาและร่วมทำคำวินิจฉัย ซึ่งอาจคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าหลักการแห่งกฎหมาย

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงอันนำไปสู่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542
2. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 เช่น หลักการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ และหลักจริยธรรมของตุลาการ
3. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการปรับใช้กฎหมายมหาชนในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการทำคำวินิจฉัยส่วนตนและคำวินิจฉัยกลาง

5. เพื่อศึกษาถึงหลักการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้มีส่วนได้เสีย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 ไม่ว่าจะในเรื่องของความเป็นมา สาธารณะแห่งคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตน
2. ทำให้ทราบและเกิดความเข้าใจในหลักการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักจริยธรรมของตุลาการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยที่ 36/2542 นี้
3. ทำให้ทราบถึงพัฒนาการของกฎหมายมหาชน พร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการใช้กฎหมายมหาชนในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการทำคำวินิจฉัยกลาง และคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านการกำหนดประเด็นวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัย และผลของคำวินิจฉัย
5. ทำให้ทราบถึงหลักการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผลของการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

1.6 วิธีการศึกษา

การดำเนินการวิจัยของวิทยานิพนธ์ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร มุ่งเน้นการวิเคราะห์การใช้หลักกฎหมายในการตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 216(4) โดยเฉพาะในส่วนที่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยการศึกษาจากตำรากฎหมาย บทความ และเอกสาร ตลอดจนรายงานการประชุมต่างๆ เช่น รายงานการประชุมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย