

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับ
อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและวุฒิสภาตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๐ วรรคหนึ่ง
ได้พิจารณาเรื่องนี้เสร็จแล้ว จึงมีคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

มูลกรณีเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากเมื่อ วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมวุฒิสภาโดยอาศัย
อำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ส่งปัญหาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบุคคล
ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน ๕ คน ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) นั้น วุฒิสภาจะมีมติ
ไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้หรือไม่ โดยได้
เสนอความเห็นมาด้วยว่า เนื่องจากมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลที่มีที่มาต่างๆ กัน
ซึ่งรวมทั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติเลือกจำนวน ๕ คนด้วย ประกอบกับ
มาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดเป็นหลักการว่า ในกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง
ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภา
แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้
รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งสอบสวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้ว
รายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป จึงมีปัญหาคณะกรรมการของวุฒิสภาที่ได้ตั้งขึ้น
ตามมาตรา ๑๓๕ จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการ
เสนอชื่อ ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น
ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาในอันที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งนั้น
มีกว้างขวางมากน้อยเพียงใด รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ที่สืบเนื่องกัน

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ ๑๔ และ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และได้มีมติโดย
เสียงข้างมากกว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่ปัญหายังไม่เกิดขึ้นและไม่มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดเจนจึงไม่รับวินิจฉัยให้

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ วุฒิสภาได้ดำเนินการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภาสาขานิติศาสตร์
และสาขารัฐศาสตร์เพื่อถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๗ และในวันเดียวกันนั้น ก็ได้พิจารณารายชื่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมา ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ด้วย โดยที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่ให้ความเห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำ นายอัมพร ทองประยูร วุฒิสภาจึงได้แจ้งให้ศาลฎีกาทราบ เพื่อให้ดำเนินการเลือกบุคคลอื่นเพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่

วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ศาลฎีกาได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาแจ้งว่าศาลฎีกามีความเห็นว่าคุณวุฒิสภาไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือก แต่อย่างไรก็ตามโดยที่นายอัมพร ทองประยูร ได้แสดงความจำนงเป็นหนังสือว่าไม่ประสงค์ที่จะไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะพิจารณาเลือกบุคคลใหม่ในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐

ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากับวุฒิสภาว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกบุคคลใดไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลนั้นหรือไม่ ประธานศาลฎีกาจึงได้มีหนังสือที่ ขธ ๐๒๐๖/๑๓๑๕๘ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้มีมติให้ส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคุณวุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

สำหรับปัญหาดังกล่าวนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีความเห็นว่าการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ประกอบมาตรา ๑๓๕ มาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๒๕๗ มีเจตนารมณ์ชัดเจนว่าไม่ประสงค์ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หากแต่ได้แบ่งแยกให้องค์กรสำคัญรวม ๓ องค์กร ทำหน้าที่พิจารณาเลือกบุคคลตามสัดส่วนจำนวนคน ดังนี้

๑. ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน ๕ คน

๒. ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ คน

๓. วุฒิสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๓ คน ตามบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสนอ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรไว้แตกต่างกัน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากแต่ละองค์กรก็ต่างกัน กล่าวคือเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภามาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) เท่านั้นที่มาตรา ๒๕๖ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ และมาตรา ๑๓๕ ก็บัญญัติให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๗ ซึ่งก็คือบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) เท่านั้น หาได้บัญญัติให้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) ไม่ อีกทั้งบุคคลที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ไม่ ทั้งนี้ เพราะบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) ก็ต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรซึ่งเหมาะสมเพียงพอที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญจำแนกที่มาและรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนเช่นนี้แล้ว องค์กรผู้ทำหน้าที่เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ องค์กร ย่อมมีอำนาจเป็นอิสระจากกัน ดังนั้น เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคลเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือ (๒) แล้วก็ควรยุติตามนั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้อีก

ที่วุฒิสภาอ้างว่าตามมาตรา ๒๕๕ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภา วุฒิสภาจึงมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือ (๒) ด้วยนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นว่ากรณีที่วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๕๖ วรรคสี่ นั้น วุฒิสภาจะต้องมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลนั้น โดยมาตรา ๑๓๕ ให้อำนาจวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ แต่มาตรา ๑๓๕ นั้นเองไม่ได้ให้อำนาจวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) วุฒิสภาจึงไม่อาจยกขึ้นอ้างว่ามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ได้

ก่อนพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาให้พิจารณาวินิจฉัย คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเบื้องต้น ๒ เรื่องด้วยกัน คือ

๑. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๐ ยังคงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้อยู่หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสอง” และความในวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” นั้น ย่อมหมายความว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้ยังคงต้องอยู่ต่อไปและต้องทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญไปจนกว่าจะได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับระยะเวลาสี่สิบห้าวัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒๐ วรรคสองนั้น เป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

๒. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาได้หรือไม่ โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แยกพิจารณาในเรื่องนี้เป็น ๓ ประเด็น คือ

๒.๑ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็น “องค์กร” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ในประเด็นนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีลักษณะเป็นองค์กร เนื่องจากมีลักษณะครบถ้วนตามคำจำกัดความขององค์กรที่ประกอบด้วย ๑. บุคคล ๒. วัตถุประสงค์การดำเนินการ ๓. งบประมาณ และ ๔. สถานที่ทำงาน ประกอบกับโดยที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาเพื่อส่งให้วุฒิสภาดำเนินการต่อไป จึงถือว่าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๒.๒ การที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เนื่องจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้เสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีได้เสนอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งเป็น “องค์กรนั้น” ในประเด็นนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเสียงข้างมากเห็นว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องระหว่างอำนาจหน้าที่ของทั้ง ๒ องค์กร คือ วุฒิสภากับที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ดังนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงมีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

๒.๓ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ แล้วหรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ได้มีข้อโต้แย้งของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๕ แล้ว จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

สำหรับปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมานั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้แยกที่มาของบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดวิธีการเลือกไว้แล้ว โดยในมาตรา ๒๕๕ (๑) กำหนดว่าต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน ๕ คน ส่วนในมาตรา ๒๕๕ (๒) นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดด้วยวิธีลงคะแนนลับ และในมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) คือ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ ซึ่งต้องดำเนินการคัดเลือกตามมาตรา ๒๕๗ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) นั้น ได้รับเลือกมาแล้วตามกฎหมาย และไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดให้วุฒิสภากำหนดการคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง วุฒิสภาก็มีแต่หน้าที่ถวายคำแนะนำตามมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง เท่านั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑)

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๘ มกราคม ๒๕๕๑

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา

ประธานรัฐสภา

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์

ประธานวุฒิสภา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายศักดิ์ โมกขมรรคกุล

ประธานศาลฎีกา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์

อัยการสูงสุด

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ประเทือง กীরดีบุตร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท โกวิท มัชฌมจันทร์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์โสภณ รัตนกร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายโอภาส อรุณินท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ