

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหา
การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายกรัฐมนตรีได้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้
ดำเนินการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ เพื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา วุฒิสภา
พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การแต่งตั้งบุคคลให้เป็นตุลาการใน
ศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองก่อน แต่พระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ กำหนดให้แต่งตั้งได้โดยผ่านการคัดเลือกของ
คณะกรรมการพิเศษเป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ วุฒิสภาจึงมีมติไม่รับรายชื่อ
ดังกล่าวไว้พิจารณาให้ความเห็นชอบและแจ้งมติให้นายกรัฐมนตรีทราบ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็น
ว่าเป็นเรื่องที่มีมูลกรณีโต้แย้งเกิดขึ้นและเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ เมื่อวุฒิสภาไม่ได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นายกรัฐมนตรีจึงเสนอเรื่องต่อประธาน
รัฐสภาเพื่อพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ
หน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับนายกรัฐมนตรี อันอาจเป็นผลให้การจัดตั้งศาล
ปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจำเป็นต้อง
ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม
คำร้องขอของนายกรัฐมนตรี

๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นและ
มอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง
มอบหมายให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่จะมา
ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็น
เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนการที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามที่
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัตินั้น อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร
ตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

หรือไม่ เพียงใด หรือมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง

สำหรับการที่วุฒิสภาได้มีมติไม่รับรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบและนายกรัฐมนตรีมีข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กำหนดให้เป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเห็นว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี พิจารณาแล้วจำเป็นต้องวินิจฉัยด้วยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังเช่นที่เคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ และ ๑๕/๒๕๔๑ โดยมีประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

ประเด็นที่ ๑ การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๗๘ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปเพื่อขอความเห็นชอบของวุฒิสภาได้ แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองทั้งหมดสิบสามคนตามมาตรา ๒๗๘ ซึ่งมีองค์ประกอบที่เป็นตุลาการในศาลปกครองคือ ประธานศาลปกครองสูงสุด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองจำนวนเก้าคน รวมเป็นจำนวนถึงสิบคนในสิบสามคนแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้มีประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น และเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในวาระเริ่มแรกไว้โดยชัดแจ้ง เพียงแต่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่งว่า “การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง...” ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง “ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับการ

แต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ...ฯลฯ” ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ที่บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน...” จะเห็นได้ว่า ในส่วนของการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้มีข้อความว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นเพราะรัฐธรรมนูญได้มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๘ บัญญัติถึงการมีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในวาระเริ่มแรกไว้ แต่ในส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติใดหรือบทเฉพาะกาลบัญญัติถึงการมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในวาระเริ่มแรก แต่ได้บัญญัติข้อความว่า “ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงข้อมแสดงว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ได้ให้อำนาจรัฐสภาไปตรากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้ อนึ่ง ในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๑(เป็นพิเศษ) วันจันทร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการอภิปรายปัญหาในชั้นแรกเริ่มของการตั้งศาลปกครองตุลาการในศาลปกครองหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า กรรมาธิการต้องการให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการแบบใด

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ได้บัญญัติวิธีการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกโดยมาตรา ๕๗ บัญญัติให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนไม่เกินยี่สิบสามคนแล้ว ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ โดยให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ให้นำยกรัฐมนตรีนำรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเสนอนั้น เสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภายินยอมให้วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อเอาไว้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งมาตรา ๕๘ ได้บัญญัติไว้ด้วยว่า เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นอันพ้นจากหน้าที่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในครั้งแรก จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗

ฉะนั้น การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ เสนอมาตามมาตรา ๕๘ ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้

ความเห็นชอบ จึงเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้น โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๗๘

ประเด็นที่ ๒ การที่วุฒิสภามีมติไม่รับพิจารณารายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่นายกรัฐมนตรีเสนอเพื่อให้ความเห็นชอบนั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นที่ ๑ แล้วว่า การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้น โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ วุฒิสภาจึงต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔. ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติขึ้น โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๓๘ ก
วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๑