

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ ดังนี้

๑. นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๓๑ คน ได้มีหนังสือวุฒิสภาลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ เพื่อขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ และผลหรือมติของวุฒิสภามาจากการประชุมดังกล่าวย่อมใช้บังคับไม่ได้ปรากฏรายละเอียดดังนี้

ตามที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ทั้ง ๒๑ คณะ จะครบวาระ ๒ ปี ในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗๕ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ได้พิจารณาญัตติเรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ ๗๖ (นายนิพนธ์ วิถีชัยวุฒิสภา เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง

คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ตั้งขึ้นตามมติของวุฒิสภาดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ได้ดำเนินการสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาโดยได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การสรรหาไปมาระหว่างการดำเนินการสรรหา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ระหว่างการดำเนินการสรรหาไปมาระหว่างการดำเนินการสรรหา นั้น ทางวุฒิสภาชุดปัจจุบันได้เคยวิพากษ์วิจารณ์ในกรณีการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ระหว่างการสรรหามาแล้วหลายกรณี อาทิ กรณี

การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นผ่านประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์กติการะหว่างการดำเนินการกระบวนการสรรหา นั้นไม่ชอบ จนมีผลทำให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า) ต้องพ้นจากตำแหน่ง

ต่อมา ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ มีระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาเรื่องด่วนที่ ๔ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ โดยที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามรายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามญัตติที่นายนิพนธ์ ฯ เป็นผู้เสนอ ซึ่งในการพิจารณาญัตติดังกล่าวในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ดังนั้น การประชุมวุฒิสภาในญัตติดังกล่าว จึงเป็นการประชุมที่มีชอบขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ทำให้ผลการประชุมอันเป็นมติใดๆ ของการประชุมในเรื่องดังกล่าว มีชอบและมีอรรถใช้บังคับได้ด้วย

การตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภานั้น แม้จะมีได้ดำเนินการในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติซึ่งต้องห้ามด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ดังที่ได้กล่าวแล้วโดยลำดับ แต่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๔ วรรคสาม ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่คณะกรรมการครบวาระ (สองปี) ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการตั้งคณะกรรมการใหม่ ทำให้งานของวุฒิสภามีได้ขัดข้องหรือเสียหายแต่ประการใด

๒. ประธานรัฐสภา (พลตรี มนูญกฤต รูปขจร รองประธานรัฐสภา ทำหน้าที่แทนและรักษาราชการแทนประธานรัฐสภา) ผู้ร้องอ้างว่า ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าเรื่องนี้ได้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวนถึง ๓๑ คน โต้แย้ง ประกอบกับเรื่องนี้ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์จนมีความเห็นแตกออกเป็น ๒ ฝ่าย ทั้งที่เห็นว่าสามารถทำได้ กับอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การดำเนินการของวุฒิสภาเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มองได้ว่าเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาแล้ว และเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลในองค์กร ดังนั้น หากการได้มาซึ่งตัวบุคคลในองค์กรเป็นไปโดยมิชอบหรือมีข้อโต้แย้ง หรือเป็นที่เคลือบแคลง ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในองค์กรด้วย ดังนั้น ประธานรัฐสภา ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

๒.๑ การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ หรือไม่

๒.๒ หากการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามข้อ ๒.๑ เป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติของสภาแล้ว ผลหรือมติของวุฒิสภาจากการประชุมดังกล่าวจะใช้บังคับได้หรือไม่

๓. ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจคำร้องแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖ ให้รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และแจ้งประธานรัฐสภาทราบ

พิจารณาแล้ว เนื่องจากผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ข้อ

ข้อ (๑) การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ หรือไม่

ข้อ (๒) หากการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามข้อ (๑) เป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติของสภาแล้ว ผลหรือมติของวุฒิสภาจากการประชุมดังกล่าวจะใช้บังคับได้หรือไม่

#### ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการ คือ

**เงื่อนไขประการแรก** เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

“ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง โดยปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย หากเป็นการเสนอให้พิจารณาการกระทำขององค์กรดังกล่าวว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่อาจเสนอโดยอาศัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ การมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นปัญหาระหว่างองค์กรหนึ่งกับอีกองค์กรหนึ่ง หากเป็นปัญหาภายในองค์กรนั้นแล้ว ไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

ในกรณีที่ต้องคัดกรตามรัฐธรรมนูญสงสัยในตัวบทรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ กรณีนี้ก็ไม้อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็น “ศาล” ซึ่งจะวินิจฉัยกรณีต่างๆ ได้ต่อเมื่อ มีข้อพิพาทแล้ว

**เงื่อนไขประการที่สอง** ผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้แก่ “องค์กรนั้น” คือ องค์กรตามเงื่อนไขประการแรก ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น หมายถึง กรณีที่ต้องคัดกรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแล้ว ปรากฏว่ามีกรโต้แย้งการใช้ อำนาจหน้าที่นั้นโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ว่ากรใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรแรกล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้ใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้โต้แย้ง องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือทั้งสององค์กรก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ทั้งนี้ไม่จำเป็นที่คู่กรณีที่มีปัญหาทั้งสองฝ่ายต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยผู้มีสิทธิ เสนอได้นั้นต้องเป็นฝ่ายที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

**“ประธานรัฐสภา”** เป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากประธาน รัฐสภาเห็นว่าปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว แม้ประธานวุฒิสภานำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอคำร้องให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่ปัญหาตามคำร้องไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับไว้พิจารณา โดยมีเหตุผลดังนี้

**ประการแรก** นายการุณ ไสงาม และสมาชิกวุฒิสภา รวม ๓๑ คน ที่ร่วมกันลงชื่อต่อประธาน รัฐสภาเพื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญยังถือไม่ได้ว่าวุฒิสภามีปัญหาว่ามีอำนาจกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพราะนายการุณ ไสงาม และสมาชิกวุฒิสภา รวม ๓๑ คน เป็นเพียงกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นฝ่าย ข้างน้อยโต้แย้งกรกระทำของสมาชิกวุฒิสภฝ้ายข้างมากที่มีมติให้ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำ วุฒิสภา ทั้ง ๒๑ คณะ จึงเห็นได้ว่า กรณีมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

**ประการที่สอง** การใช้อำนาจของประธานรัฐสภา ส่งเรื่องที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขององค์กรมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ไปขัดแย้งหรือถูกโต้แย้งโดยองค์กรอื่น มิใช่เป็นปัญหาที่เกิดจากความเข้าใจที่แตกต่างกันระหว่าง บุคคลกรเกี่ยวกับการบริหารภายในตามระเบียบหรือข้อบังคับขององค์กรนั้น

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาที่เป็นประเด็นตามคำร้องมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร แต่เป็นปัญหาความเข้าใจที่ต่างกันของบุคลากรในองค์กรเกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานภายในองค์กร ซึ่งเป็นเรื่องที่สมาชิกขององค์กรนั้นสามารถแก้ไขกันได้ ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๑ คน มีความเข้าใจเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการดำเนินการของวุฒิสภาในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน ที่วุฒิสภาโดยเสียงข้างมากได้มีมติแต่งตั้งไปแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยตรง และวุฒิสภาได้ดำเนินการไปเรียบร้อยแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะไปวินิจฉัยดุลพินิจของเสียงข้างมากของวุฒิสภาที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยชอบแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องมิใช่ปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาอันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ