

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายกรัฐมนตรีได้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้ดำเนินการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙๗ เพื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การแต่งตั้งบุคคลให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองก่อน แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้แต่งตั้งได้โดยผ่านการคัดเลือกของคณะกรรมการพิเศษเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ วุฒิสภาก็มีมติไม่รับรายชื่อดังกล่าวไว้พิจารณาให้ความเห็นชอบและแจ้งมติให้นายกรัฐมนตรีทราบ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่มีมูลกรณีโต้แย้งเกิดขึ้นและเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เมื่อวุฒิสภาไม่ได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นายกรัฐมนตรีจึงเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับนายกรัฐมนตรี อันอาจเป็นผลให้การจัดตั้งศาลปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจำเป็นต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องขอของนายกรัฐมนตรี

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นและมอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง มอบหมายให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนการที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัตินั้น อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง

สำหรับการที่วุฒิสภาได้มีมติไม่รับรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ และนายกรัฐมนตรีมีข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ของวุฒิสภา จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กำหนดให้เป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยเห็นว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี พิจารณาแล้วจำต้องวินิจฉัยด้วยว่าบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังเช่นที่เคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ และ ๑๕/๒๕๔๑ โดยมีประเด็น ตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

ประเด็นที่ ๑ การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ และ มาตรา ๒๗๙ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ ศาลปกครอง ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะเสนอรายชื่อผู้ได้รับการแต่งตั้งไปเพื่อขอรับความเห็นชอบของวุฒิสภาได้ แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ ศาลปกครองทั้งหมดสิบสามคนตามมาตรา ๒๗๙ ซึ่งมีองค์ประกอบที่เป็นตุลาการในศาลปกครอง คือ ประธานศาลปกครองสูงสุด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองจำนวนเก้าคน รวมเป็น จำนวนถึงสิบคนในสิบสามคนแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ ได้มีประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองไม่ว่าจะเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นหรือ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น และเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ตุลาการในศาลปกครอง หรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในวาระเริ่มแรกไว้โดยชัดแจ้ง เพียงแต่บัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่งว่า “การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง...” ต้องได้รับความเห็นชอบของ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง “ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ ตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ... ฯลฯ” ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ที่บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม พ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน...” จะเห็นได้ว่า ในส่วนของการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้มีข้อความว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นเพราะรัฐธรรมนูญได้มี

บทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๘ บัญญัติถึงการมีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในวาระเริ่มแรกไว้ แต่ในส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติใด หรือบทเฉพาะกาล บัญญัติถึงการมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในวาระเริ่มแรก แต่ได้บัญญัติข้อความว่า “ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงย่อมแสดงว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ ได้ให้อำนาจรัฐสภาไปตรากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้อีกหนึ่ง ในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓ (เป็นพิเศษ) วันจันทร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการอภิปรายปัญหาในชั้นแรกเริ่มของการตั้งศาลปกครองตุลาการในศาลปกครอง หรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า กรรมาธิการต้องการให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจว่า จะใช้วิธีการแบบใด

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ และ มาตรา ๙๘ ได้บัญญัติวิธีการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรก โดยมาตรา ๙๗ บัญญัติให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนไม่เกินยี่สิบสามคนแล้วดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๘ โดยให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเสนอนั้น เสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อเอาไว้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งมาตรา ๙๘ ได้บัญญัติไว้ด้วยว่า เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นอันพ้นจากหน้าที่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในครั้งแรก จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๗

ฉะนั้น การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๗ เสนอมาตามมาตรา ๙๘ ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๗๙

ประเด็นที่ ๒ การที่วุฒิสภามีมติไม่รับพิจารณารายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่นายกรัฐมนตรีเสนอเพื่อให้ความเห็นชอบนั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นที่ ๑ แล้วว่า การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ วุฒิสภาจึงต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง และตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๓๘ ก วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓
