

คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด

ประธานศาลฎีกามีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๖/๑๓๑๕๘ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ได้พิจารณาเห็นว่า กรณีมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากับวุฒิสภาว่าเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกบุคคลใดไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลนั้นหรือไม่

ข้อเท็จจริง

๑. เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ วุฒิสภามีหนังสือถึงศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยว่าบุคคลซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ (๑) นั้น วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งวุฒิสภาเห็นว่า ในการถวายคำแนะนำเพื่อทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและคุณสมบัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ และลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบการเสนอชื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้

๒. ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ ๑๔ และ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และมีมติโดยเสียงข้างมากกว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่ปัญหายังไม่เกิดขึ้น และไม่มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดเจน จึงไม่รับวินิจฉัย

๓. ต่อมาวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ วุฒิสภาได้คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ เพื่อเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๗ วุฒิสภาได้พิจารณารายชื่อบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมา ๕ คน และลงมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอัมพร ทองประยูร จึงแจ้งให้ศาลฎีกาทราบ เพื่อดำเนินการคัดเลือกบุคคลอื่นเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่

๔. วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ศาลฎีกามีหนังสือถึงวุฒิสภาแจ้งว่า ศาลฎีกาเห็นว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลที่ศาลฎีกาคัดเลือกแต่เนื่องจากนายอัมพร ทองประยูร แสดงความจำนงว่าไม่ประสงค์จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาจึงจะทำการคัดเลือกบุคคลอื่นต่อไป

๕. ในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่มิมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากับวุฒิสภา จึงมีมติให้ส่งเรื่องให้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือไม่

ประเด็นปัญหา

ก่อนพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมา คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า มีปัญหาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาปัญหาที่ศาลฎีกาเสนอมาได้หรือไม่ด้วย จึงได้กำหนดประเด็นพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น คือ

๑. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๐ ยังมีอำนาจพิจารณาปัญหานี้ หรือไม่
๒. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาได้หรือไม่
๓. วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือไม่

ข้อพิจารณา

๑. ประเด็นที่หนึ่ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๐ ยังมีอำนาจพิจารณาปัญหานี้ หรือไม่

เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจนกว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสอง ซึ่งมาตรา ๓๒๐ วรรคสอง กำหนดให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ และ ๒๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดสี่สิบห้าวันนี้เป็นกำหนดเวลาในการดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่กำหนดเวลาเริ่มการมีศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการดังกล่าว ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้จึงยังคงมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเรื่องนี้ แม้ว่าจะล่วงเลยกำหนดเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไปแล้วก็ตาม

๒. ประเด็นที่สอง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาได้หรือไม่

ศาลฎีกาได้ส่งเรื่องนี้มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

๒.๑ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็น “องค์กร” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เห็นว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นองค์กรตามความหมายของมาตรา ๒๖๖ แม้ตามรัฐธรรมนูญ จะมีได้ระบุแยกที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาออกเป็นองค์กรเอกเทศและมีได้ระบุองค์ประกอบขอบเขต อำนาจหน้าที่เหมือนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ฯลฯ แต่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาก็ประกอบด้วยบุคลากร วัตถุประสงค์การทำงาน งบประมาณ สถานที่ทำงาน และมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นองค์กรตามความหมายของมาตรา ๒๖๖

๒.๒ เรื่องนี้เป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาจะเสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้หรือไม่ ในประเด็นนี้มีความเห็นดังนี้

ก. ปัญหานี้เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเท่านั้น กล่าวคือ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลฎีกาคัดเลือกมาหรือไม่ แต่ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพราะในขั้นตอนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้พิพากษาศาลฎีกาตามมาตรา ๒๕๕ (๑) นั้น อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคือพิจารณาคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๕ คน โดยการลงคะแนนลับ และส่งรายชื่อให้วุฒิสภา จะเห็นได้ว่าขั้นตอนนี้ไม่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งใดๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ปัญหาที่โต้แย้งกันเป็นขั้นตอนของวุฒิสภา คือ การที่วุฒิสภาจะถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภามีอำนาจ ตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลฎีกาเสนอชื่อหรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยแท้ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกา หากจะมีปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องนี้ จะต้องให้วุฒิสภาหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข. มีข้อที่ควรพิจารณาว่า อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ นี้ ควรจะเป็นการขจัดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหลายองค์กร โดยให้องค์กรเหล่านั้นสามารถโต้แย้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นได้เหมือนกับการฟ้องคดีโดยองค์กรเหล่านั้นเป็นคู่ความ หรือ ควรจะเป็นการแก้ปัญหาข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยองค์กรนั้นจะเป็นผู้เสนอเรื่องของตนมาสอบถามศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าพิจารณาข้อความในมาตรา ๒๖๖ จะเห็นว่า ไม่มีตอนใดเลยที่ระบุถึง “ข้อขัดแย้ง” หรือ “ข้อพิพาท” หรือ “ปัญหาระหว่างองค์กรหลายองค์กร” ตรงกันข้าม

ข้อความกลับไปในทางที่ให้องค์กรต่างๆ ใช้ศาลรัฐธรรมนูญแก้ปัญหาคือข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคุณ เหตุผลอีกประการหนึ่งที่จะตีความเช่นนี้ ก็คือเพื่อไม่ให้เกิดการโต้แย้ง (challenge) อำนาจหน้าที่ของกันและกัน เพราะหากปล่อยให้ทำได้ หากองค์กรหนึ่งเห็นว่า องค์กรอีกองค์กรหนึ่งไม่มีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ก็จะเสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหลังต้องหยุดชะงักหรือบางองค์กรซึ่งโดยสภาพมีแนวโน้มจะขัดแย้งกันได้ง่าย ถ้าให้สามารถโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของกันและกันได้จะทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น เช่น ศาลยุติธรรมกับคณะรัฐมนตรีหรือศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเป็นต้น และทำให้ปัญหาประเภทนี้ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญจำนวนมากโดยไม่จำเป็น ทางที่ถูกต้องก็คือ ให้องค์กรซึ่งสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้นสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ก็จะเป็นจำกัดเฉพาะประเด็นที่สำคัญและจำเป็นจริงๆ เท่านั้นขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรได้อีกด้วย หรือหากในที่สุดจะมีข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรที่มีความสำคัญจริงๆ ควรได้รับการเสนอสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ก็ยังมีประธานรัฐสภา ซึ่งจะเป็นคนกลางพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่

ค. การตีความว่า องค์กรหนึ่งสามารถเสนอข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการแบ่งแยกการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ กับ ๒๖๖ ต่อไป กล่าวคือ ในกรณีเป็นข้อขัดแย้งระหว่างศาลประเภทต่างๆ เช่น ศาลยุติธรรมกับศาลปกครองจะเกิดปัญหาว่าจะเสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๕๘ หรือศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ เป็นผู้วินิจฉัย เพราะบทบัญญัติดังกล่าวไม่ชัดเจนว่า มาตรา ๒๕๘ เป็นบทเฉพาะและมาตรา ๒๖๖ เป็นบททั่วไป ซึ่งถ้าเกิดเป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลแล้วจะต้องใช้มาตรา ๒๕๘ เท่านั้น และการแบ่งแยกระหว่างอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๖ กับอำนาจหน้าที่ต่างๆ ไปตามมาตรา ๒๕๘ ก็ยากที่จะกำหนดแนวแบ่งแยกที่ชัดเจน แต่ถ้าตีความว่า มาตรา ๒๖๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้องค์กรต่างๆ ตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของตัวเองแล้ว แนวแบ่งแยกระหว่างมาตรา ๒๕๘ และ ๒๖๖ จะชัดเจน กล่าวคือ ถ้าศาลปกครองมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเอง ก็จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ แต่ถ้าศาลปกครองมีปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่กับศาลยุติธรรมก็จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๕๘ วินิจฉัยโอกาสที่จะเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้นเลย

ง. ในการพิจารณาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาขององค์กรใดนั้น ควรจะต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดให้เป็นปัญหาขององค์กรนั้นโดยตรง เพราะการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านการประสานงานและตรวจสอบถ่วงดุล เช่น

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีจะเกี่ยวพันกับการปฏิบัติขององค์กรอื่นเป็นส่วนใหญ่เพราะมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ปัญหานี้จะเป็นปัญหาสำคัญต่อไปในอนาคต และคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ ซึ่งวางบรรทัดฐานให้องค์กรหนึ่งสามารถโต้แย้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นได้ ในกรณีมีความขัดแย้งกัน จะทำให้องค์กรที่มีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของแต่ละฝ่ายจะไม่ใช้วิธีเจรจาหาทางประนีประนอมกันเพื่อตีความไปในทางที่จะประสานความเข้าใจอันดีต่อกัน แต่จะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่น่าจะเป็นผลดีต่อระบบการเมืองของประเทศ

จ. ในกรณีตามปัญหานี้ เห็นว่า ศาลฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ในส่วนตนในกระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญครบถ้วนแล้ว เมื่อวุฒิสภาใช้อำนาจตรวจสอบและแจ้งมาว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับเลือกท่านหนึ่งมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม หากศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วยหรือเห็นว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจก็ควรจะแจ้งยืนยันกลับไป ซึ่งวุฒิสภาก็จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น นำชื่อบุคคลนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ พร้อมถวายคำแนะนำว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม ซึ่งในที่สุดก็จะขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัย หรือวุฒิสภาอาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าวุฒิสภามีอำนาจตรวจสอบหรือไม่ตามมาตรา ๒๖๖ ก็ได้ หรือถ้าวุฒิสภาไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาก็ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้ามาแก้ไขโดยส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่สาม วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือไม่

ประเด็นนี้คือ ประเด็นที่ศาลฎีกาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งมีข้อควรพิจารณาดังนี้

๓.๑ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ ซึ่งบัญญัติถึงองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้แบ่งแยกที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็น ๓ ทางคือ รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาทางหนึ่ง รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดทางหนึ่งและรับเลือกโดยวุฒิสภาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาอีกทางหนึ่ง เมื่อได้รายชื่อตุลาการรัฐธรรมนูญจากทั้งสามทางครบแล้ว วุฒิสภาจะต้องถวายคำแนะนำประกอบการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแต่งตั้ง ดังนั้น วุฒิสภาย่อมมีหน้าที่ถวายคำแนะนำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วย มิใช่เพียงนำชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เฉยๆ กรณีจะแตกต่างจากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรนำขึ้นทูลเกล้าฯ โดยไม่ต้องถวายคำแนะนำ

๓.๒ การถวายคำแนะนำตามมาตรา ๒๕๕ มิได้มีความหมายเพียงการถวายรายชื่อเท่านั้น แต่วุฒิสภามีหน้าที่ต้องถวายความเห็นประกอบการเสนอรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ด้วยว่า บุคคลตามรายชื่อเหล่านี้เป็น

ผู้มีคุณสมบัติสมบูรณ์เพียบพร้อมในอันที่จะดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งการที่วุฒิสภาก็ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลเหล่านี้ รัฐธรรมนูญมิได้ระบุขั้นตอนวิธีการไว้ชัดเจนสำหรับการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรก วุฒิสภาก็ต้องมีอำนาจดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าว ดังนั้น การที่วุฒิสภาให้คณะกรรมการการของวุฒิสภาตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นเพื่อรายงานต่อวุฒิสภาก็เป็นการดำเนินการที่ชอบแล้ว

๓.๓ ถ้าจะพิจารณามาตรา ๑๓๕ และมาตรา ๒๖๑ จะเห็นได้ว่า ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดต่อไป หรือการแต่งตั้งซ่อมตุลาการรัฐธรรมนูญที่ว่างลง จะมีกระบวนการคัดเลือกตัวบุคคลเช่นเดียวกับการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรก คือ ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๕ และเมื่อคัดเลือกได้แล้ว ในขั้นตอนที่วุฒิสภาก็จะถวายคำแนะนำเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งมาตรา ๑๓๕ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อได้ โดยมีได้แบ่งแยกว่า บุคคลนั้นได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจากทางใด เมื่อการแต่งตั้งซ่อมยังต้องทำการตรวจสอบโดยคณะกรรมการการของวุฒิสภาทุกกรณี จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะตีความจำกัดว่า ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวุฒิสภาก็จะมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะจากรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่วุฒิสภาก็คัดเลือกตามมาตรา ๒๕๕ (๓) (๔) เท่านั้น

๓.๔ มาตรา ๒๕๕ มิได้แยกแยะว่า ในกรณีตาม (๑) และ (๒) ให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อบุคคลที่ส่งมาจากศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดขึ้นทูลเกล้าฯ เลย ส่วนกรณีตาม (๓) และ (๔) จึงจะต้องนำมาตรวจสอบเพื่อถวายคำแนะนำ แต่กลับให้วุฒิสภาถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ดังนั้น หากวุฒิสภาก็จะเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไปโดยมิได้ตรวจสอบก้นกรองเสียก่อน ก็จะเป็นการไม่สอดคล้องในทางเดียวกัน และเท่ากับเป็นการผลักภาระในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่ได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) ให้ทรงใช้พระบรมราชวินิจฉัยโดยไม่ทรงมีข้อมูลที่เหมาะสม ซึ่งย่อมเป็นการไม่สมควร และน่าจะมีใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓.๕ กรณีตามมาตรา ๒๕๕ (๑) เป็นการสรรหาบุคคลจากศาลฎีกามาดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๕๕ (๒) ก็เป็นการสรรหาบุคคลจากศาลปกครองสูงสุดมาดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน บุคคลที่องค์กรทั้งสองดังกล่าวเลือกสรรมาจะมีความเหมาะสมสำหรับศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใดนั้น ควรมีองค์กรที่เป็นกลางคือวุฒิสภาก็ทำหน้าที่ตรวจสอบก้นกรองก่อนเพื่อให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหมาย ที่จะให้กรรมการการของวุฒิสภาตรวจสอบเพียงเฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) เท่านั้น

๓.๖ การถวายคำแนะนำของวุฒิสภานั้น ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับบุคคลบางคน ที่ศาลฎีกาคัดเลือกมา วุฒิสภาอาจทูลเกล้าฯ เสนอชื่อบุคคลดังกล่าวโดยถวายคำแนะนำว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติ ไม่เหมาะสมอย่างไรก็ได้ แต่วิธีนี้ย่อมทำให้บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหาย ดังนั้น การที่วุฒิสภาแจ้ง ศาลฎีกาให้ทราบว่าจะไม่เห็นชอบในบุคคลคนใด เพื่อให้โอกาสศาลฎีกาทบทวนน่าจะเป็นผลดียิ่งกว่าจะเสนอชื่อ ไปโดยมีคำแนะนำว่าไม่เห็นชอบด้วยดังกล่าว

๓.๗ ตามความเห็นของศาลฎีกาที่ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่คัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๓ องค์กร (คือ ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และวุฒิสภา) ย่อมมีอำนาจเป็นอิสระจากกันนั้นเป็น ความเห็นที่ถูกต้องเฉพาะในขั้นตอนการคัดเลือก แต่ในขั้นตอนการนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแต่งตั้งนั้น วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ถวายคำแนะนำเกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน

๓.๘ มีข้อสงสัยเกี่ยวกับประเด็นที่ศาลฎีกาตั้งมาให้วินิจฉัยว่า วุฒิสภามีอำนาจพิจารณา ให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ มีปัญหาว่า คำว่า “ความเห็นชอบ” นี้ หมายถึงความ เห็นชอบเพื่อจะดำเนินการขั้นต่อไป หรือความเห็นชอบในความหมายว่าเห็นพ้องด้วยการคัดเลือก ของศาลฎีกา จริงอยู่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบใน ลักษณะที่จะขัดขวางการเสนอชื่อตุลาการรัฐธรรมนูญของศาลฎีกา แต่ก็มีได้หมายความว่าวุฒิสภามี บทบาทเป็นแค่ “ทางผ่าน” ของการเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากศาลฎีกา ในลักษณะที่จะต้อง เห็นชอบกับรายชื่อที่เสนอมาเสมอไป เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทให้วุฒิสภา “ถวายคำแนะนำ” พระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่วุฒิสภาตรวจสอบประวัติและคุณสมบัติ ของบุคคลที่ศาลฎีกาเสนอชื่อมาและทักท้วงไม่เห็นชอบเมื่อเห็นว่าบุคคลบางคนมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม จึงเป็นเพียงการแจ้งให้ศาลฎีกาทราบถึงคำแนะนำที่วุฒิสภาจะถวายล่วงหน้าในลักษณะการประสานงาน เพื่อมิให้มีความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างศาลฎีกาและวุฒิสภาครบวงจรให้เป็นที่ระคายเคืองเบื้อง พระยุคลบาท โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาจจะพิจารณาทบทวนโดยขอข้อมูลจากการประชุมของวุฒิสภา ซึ่งก็ย่อมทำได้เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมยิ่งขึ้น

ดังนั้น วุฒิสภาย่อมจะต้องสามารถแสดงความไม่เห็นชอบ ในความหมายของการท้วงติง การเสนอรายชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญของศาลฎีกาได้

คำวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

๑. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้ยังคงมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย ปัญหาเรื่องนี้ และเรื่องอื่นตราบเท่าที่การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังไม่สำเร็จบริบูรณ์ แม้จะล่วงเลย กำหนดเวลาสี่สิบห้าวันนับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไปแล้วก็ตาม

๒. ศาลฎีกาไม่มีสิทธิ (อำนาจ) เสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ เนื่องจากเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยเฉพาะ

๓. วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน รวมทั้งที่ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้มีข้อมูลใช้ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ในการลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง รวมทั้งสามารถที่จะแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในความหมายของการท้วงติงรายชื่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกและแจ้งให้ศาลฎีการับทราบได้

นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์

อัยการสูงสุด

๗ มกราคม ๒๕๔๑