

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๔/๒๕๕๒

วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ประธานรัฐสภาได้มีคำร้องลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความว่า คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ คัดเลือกบุคคลยี่สิบสามคนที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภากายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ

นายกรัฐมนตรีได้เสนอรายชื่อดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และเสนอข้อสังเกตว่าการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อของผู้ที่สมควรคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จนถึง การคัดเลือกรายชื่อผู้ที่เหมาะสมและเสนอให้นายกรัฐมนตรีเสนอวุฒิสภาต่อไป เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยไม่มีบทบัญญัติทั้งในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีหรือ คณะรัฐมนตรีตรวจสอบ กลั่นกรองหรือเปลี่ยนแปลงรายชื่อดังกล่าว อีกทั้งการเสนอรายชื่อบุคคลที่จะ ขอรับการแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนี้เป็นการเสนอครั้งแรกโดยอาศัยพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ประกอบกับมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง โดยที่ยังมิได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามมาตรา ๒๖๕ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครอง ดังนั้น ขั้นตอนมาตรา ๒๖๗ จึงไม่อาจดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งปัญหานี้ได้มีการพิจารณาแล้วทั้งในชั้นคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภา ทุกฝ่ายเห็นว่าควรดำเนินการได้โดยใช้หลักในการอุดช่องว่างกฎหมายและตีความไป ในทางที่ให้เกิดผลใช้บังคับได้มากที่สุดเพื่อให้มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคณะแรกให้ทันภายในเวลา ที่กฎหมายกำหนด จึงจำเป็นต้องใช้วิธีเฉพาะที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า รายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ยี่สิบสามคนที่นายกรัฐมนตรีเสนอนั้น ไม่ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติยกเว้นให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบรายชื่อดังกล่าวโดยมิได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และมีมติไม่รับรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ

นายกรัฐมนตรีขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา วินิจฉัยเพราะนายกรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่เสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดต่อวุฒิสภาเป็นการกระทำในตำแหน่งเท่านั้น นายกรัฐมนตรีมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วยตนเองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยนายกรัฐมนตรีได้กำหนดประเด็นที่ควรเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด และนายกรัฐมนตรีกับวุฒิสภาเช่นนี้ และเป็นกรณีที่ถือว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการอุดช่องว่างในรัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการคัดเลือก ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ทำหน้าที่คัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแทนการให้ความเห็นชอบ ของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง แล้วเสนอบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกให้นายกรัฐมนตรี เสนอไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้น เป็นกรณีที่สามารถปฏิบัติ หรือดำเนินการได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. ไม่ว่าคำวินิจฉัยในประเด็นข้อ ๑ จะเป็นประการใดก็ตาม การที่วุฒิสภามีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ไม่รับรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่นายกรัฐมนตรีเสนอต่อวุฒิสภาไว้พิจารณาให้ความเห็นชอบโดยอ้างว่า “การเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒๓ คน ตามบัญชี รายชื่อที่นายกรัฐมนตรีเสนอนั้น ไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๗๗ และรัฐธรรมนูญ ฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้วุฒิสภา สามารถให้ความเห็นชอบรายชื่อดังกล่าวโดยที่ยังมิได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ ศาลปกครอง (ก.ศป.) ได้” นั้น การมีมติไม่รับเรื่องโดยเหตุผลดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหรือการดำเนินการ ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิเคราะห์คำร้องของประธานรัฐสภาแล้ว มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยดังนี้

๑. ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของนายกรัฐมนตรีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่
๒. การที่นายกรัฐมนตรีเสนอบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่
๓. การที่วุฒิสภาไม่รับรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่นายกรัฐมนตรีส่งมา โดยอ้างว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

สำหรับประเด็นข้อ ๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่า การที่ประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ก็เนื่องจากการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีตามหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาตามประเด็นข้อ ๒ และข้อ ๓ สาเหตุก็เพราะวุฒิสภาไม่รับพิจารณารายชื่อตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒๓ คน ที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ โดยยังมีได้ผ่านขั้นตอนการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงไม่อาจนำรายชื่อของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเหล่านั้นขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งต่อไป ข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการคัดเลือก ฯ ได้เกิดขึ้น แต่เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการคัดเลือก ฯ มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอปัญหาดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งประธานรัฐสภาก็ไม่อาจอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวเสนอปัญหาของผู้ใดหรือองค์กรใดที่มีใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน ส่วนการที่วุฒิสภาไม่รับพิจารณารายชื่อของบุคคลที่คณะกรรมการคัดเลือก ฯ ส่งมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ โดยอ้างว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติยกเว้นให้วุฒิสภาสามารถให้ความเห็นชอบได้ ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับดุลพินิจของวุฒิสภาที่จะมีความเห็นเช่นนั้นได้โดยอิสระ หากใช่เป็นเรื่องวุฒิสภามีความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนว่าสามารถกระทำได้หรือไม่ หรืออาจจะเกิดความขัดแย้งกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในภายหลัง

หรือไม่ เพราะหากเข้ากรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าว วุฒิสภาย่อมมีอำนาจที่จะส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยได้เองโดยตรงอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หากจำเป็นต้องให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญแทนไม่ เมื่อการกระทำของวุฒิสภาไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเกิดขึ้น และเชื่อว่าวุฒิสภาก็คงมีความเห็นเช่นนั้น จึงมิได้ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ประธานรัฐสภาก็ไม่อาจอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อ้างเหตุผลใดๆ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เช่นกัน จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ