

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่คณะรัฐมนตรีมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภา ได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มีใจความว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการถอดถอนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๔ โดยกล่าวหาว่า มีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงิน โดยมีได้ขอความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาจึงส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบด้วยมาตรา ๓๒๒

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การไต่สวนเรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. หากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจ หรือไม่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า หนังสือที่รัฐบาลได้มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ มีความเห็นขัดหรือแย้งแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรกได้แก่ คณะรัฐมนตรี มีความเห็นว่า เป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรีสามารถทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา ฝ่ายที่สองได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน มีความเห็นว่า ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ผู้มีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ คือ องค์กรที่เกิดปัญหาข้อโต้แย้ง หรือประธานรัฐสภาเท่านั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีมติให้ส่งปัญหาดังกล่าวมายังประธานรัฐสภาเพื่อให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเป็นปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น เพื่อยุติปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กร อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ ประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

แต่ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับฐานะของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของศาลนี้ ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่จะวินิจฉัยเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้จำแนกศาลทั้งหลายออกเป็นสองประเภท คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไปประเภทหนึ่ง^(๑) และศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง^(๒) อีกประเภทหนึ่ง

(๑) คำว่า “ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไป” ตรงกับคำว่า “JURIDICTION DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE” ในภาษาฝรั่งเศส

(๒) คำว่า “ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง” ตรงกับคำว่า “JURIDICTION DE COMPÉTENCE EXCLUSIVE” ในภาษาฝรั่งเศส

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไป คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร ศาลเหล่านี้ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่องที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลนั้นๆ

อนึ่ง ตามหลักกฎหมายทั่วไป การตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่องจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องไม่ตีความไปในทางที่ขยายอำนาจของศาล เพราะการตีความเช่นนั้นจะเป็นผลให้มีการเพิ่มอำนาจของศาลโดยไม่ผ่านกระบวนการตรากฎหมาย หรือกระบวนการตรารัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง ดังนั้น การตีความบทบัญญัติใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดตามหลักกฎหมายทั่วไป

เมื่อได้ทราบฐานะของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะได้วินิจฉัยว่าการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังกล่าวข้างต้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
๒. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาหรือประธานรัฐสภา

สำหรับหลักเกณฑ์ข้อแรกนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า “องค์กรต่างๆ” มีความหมายอย่างไร พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ต่างๆ” ไว้ดังนี้

“ต่างๆ” ว. หลายอย่างซึ่งผิดกัน^(๓)

ส่วนคำว่า “อย่าง” นั้น พจนานุกรมดังกล่าวได้ให้ความหมายว่า น. ชนิด, สิ่ง^(๔)

(๓) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๓๔๐

(๔) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๘๘๐

ดังนั้น องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงหมายถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร (ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป)

การตีความดังกล่าวน่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ก็ไม่น่าจะเติมคำว่า “ต่างๆ” ต่อท้ายคำว่า “องค์กร” ที่ระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว

อนึ่ง หากตีความว่า ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ก็จะเป็นผลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกครั้งที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรนั่นเอง ในกรณีเช่นว่านี้ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่องค์กรนั้น ซึ่งมีใช้หน้าที่ของศาลโดยทั่วไป การตีความเช่นนั้นจึงไม่ชอบด้วยเหตุผล แต่ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร (ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป) และองค์กรที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน จำเป็นต้องมีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นว่านี้ การวินิจฉัยปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยปัญหาของคู่กรณี ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลโดยทั่วไป ดังนั้น การตีความว่า “องค์กรต่างๆ” ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ หมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร จึงชอบด้วยเหตุผล

ส่วนหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ มีความหมายชัดเจนจึงไม่ต้องตีความ

ตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร (ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป)

แต่เรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลระหว่างคณะรัฐมนตรีฝ่ายหนึ่ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๒๖ คน อีกฝ่ายหนึ่ง แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมิได้โต้แย้งว่าการทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา กรณีดังกล่าวจึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาอันจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวแล้ว^(๕)

เมื่อเป็นเช่นนี้ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยของประธานรัฐสภา ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๕) ในกรณีเดียวกันนี้ หากมีข้อเท็จจริงว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ดำเนินไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ ๓ ประกอบกับบทเฉพาะกาล จนถึงขั้นมีการประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาตามมาตรา ๓๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๐๖ เพื่อลงมติเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และที่ประชุมได้ลงมติว่า หนังสือขอความช่วยเหลือทางการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง กรณีเช่นว่านี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๖ และคณะรัฐมนตรีก็ดี ประธานรัฐสภา ก็ดี มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือขอความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวเป็นสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่