

คำวินิจฉัยของ นายพัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๓๑ คน ได้มีหนังสือวุฒิสภา ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ เพื่อขอให้ประธานวุฒิสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ และผลหรือมติของวุฒิสภาจากการประชุมดังกล่าวย่อมใช้บังคับไม่ได้ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

๑.๑ ตามที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ทั้ง ๒๑ คณะ จะครบวาระ ๒ ปี ในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗๕ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ได้พิจารณาญัตติเรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ ๗๖ (นายนิพนธ์ วิสิทธิ์ยุทธศาสตร์ เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง

คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ตั้งขึ้นตามมติของวุฒิสภาดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ได้ดำเนินกระบวนการสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การสรรหาไปมาระหว่างการดำเนินกระบวนการสรรหา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ระหว่างการดำเนินกระบวนการสรรหา นั้น ทางวุฒิสภาชุดปัจจุบันได้เคยวิพากษ์วิจารณ์ในกรณี

การสรรหากรรมการในองค์กรอิสระที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ระหว่างการสรรหามาแล้วหลายกรณี อาทิ กรณีการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้ยื่นผ่านประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์กติการะหว่างการดำเนินกระบวนการสรรหา นั้นไม่ชอบ จนมีผลทำให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า) ต้องพ้นจากตำแหน่ง

๑.๒ ต่อมา ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ มีระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา เรื่องวันที่ ๔ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ โดยที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภาตามรายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามญัตติที่นายนิพนธ์ ฯ เป็นผู้เสนอซึ่งในการพิจารณาญัตติดังกล่าวในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ดังนั้น การประชุมวุฒิสภาในญัตติดังกล่าวจึงเป็นการประชุมที่มีชอบขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ทำให้ผลการประชุมอันเป็นมติใด ๆ ของการประชุมในเรื่องดังกล่าว มีชอบและมีอาจใช้บังคับได้ด้วย

๑.๓ การตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา นั้น แม้จะมีได้ดำเนินการในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัตินี้ซึ่งต้องห้ามด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ดังที่ได้กล่าวแล้วโดยลำดับ แต่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๔ วรรคสาม ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่คณะกรรมการครบวาระ (สองปี) ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการตั้งคณะกรรมการใหม่ทำให้งานของวุฒิสภามีได้ขัดข้องหรือเสียหายแต่ประการใด

๒. ประธานรัฐสภา (พลตรี มนูญกฤต รูปขจร รองประธานรัฐสภา ทำหน้าที่แทนและรักษาราชการแทนประธานรัฐสภา) ผู้ร้อง ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าเรื่องนี้ได้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวนถึง ๓๑ คน โต้แย้ง ประกอบกับเรื่องนี้ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์จนมีความเห็นแตกออกเป็น ๒ ฝ่าย ทั้งที่เห็นว่าสามารถทำได้ กับอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การดำเนินการของวุฒิสภาเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงทำให้มองได้ว่าเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาแล้ว และเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลในองค์กร ดังนั้น หากการได้มาซึ่งตัวบุคคลในองค์กรเป็นไปโดยมิชอบหรือมีข้อโต้แย้ง หรือเป็นที่เคลือบแคลง ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในองค์กรด้วย ดังนั้น ประธานรัฐสภาผู้ร้อง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 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

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ในเบื้องต้น จะพิจารณาอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ก่อน ดังนี้

คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการ คือ

เงื่อนไขประการแรก เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

“ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง โดยปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย หากเป็นการเสนอให้พิจารณาการกระทำขององค์กรดังกล่าวว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่อาจเสนอโดยอาศัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ การมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นปัญหาระหว่างองค์กรหนึ่งกับอีกองค์กรหนึ่ง หากเป็นปัญหาภายในองค์กรนั้นแล้ว ไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสงสัยในตัวบทรัฐธรรมนูญ ประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ กรณีนี้ก็ไม่อาจเสนอให้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็น “ศาล” ซึ่งจะวินิจฉัยได้ต่อเมื่อมีข้อพิพาท แล้วจึงตีความรัฐธรรมนูญ ปรึกับข้อพิพาท ศาลไม่อาจรับตีความกฎหมายโดยปราศจากข้อพิพาทได้

เงื่อนไขประการที่สอง ผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้แก่

“องค์กรนั้น” คือ องค์กรตามเงื่อนไขประการแรก ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น หมายถึง กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแล้ว ปรากฏว่ามีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่นั้นโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรแรกล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้ใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้โต้แย้ง องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือทั้งสององค์กรก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ นี้ ตลอดทั้งไม่จำเป็นที่คู่กรณีที่มีปัญหาทั้งสองฝ่ายต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอได้นั้นต้องเป็นฝ่ายที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้

“ประธานรัฐสภา” เป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากประธานรัฐสภาเห็นว่า เป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ปัญหาตามคำร้องจะเข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ จึงมีความเห็นดังนี้

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ประธานรัฐสภาสามารถใช้ดุลพินิจได้เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ประธานรัฐสภาตามมาตรานี้มีสองสถานะ คือ ตัวแทนของรัฐสภาเอง และเป็น ผู้เสนอเรื่องในกรณีเห็นว่าเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีหน้าที่ต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น

ประเด็นแรก นายการุณ ไสงาม และสมาชิกวุฒิสภา รวม ๓๑ คน ที่ร่วมกันลงชื่อต่อประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญยังถือไม่ได้ว่าวุฒิสภามีปัญหาว่ามีอำนาจกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพราะนายการุณ ไสงาม และสมาชิกวุฒิสภา รวม ๓๑ คน เป็นเพียงกลุ่มบุคคล การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยมติขององค์กรกลุ่ม โดยวุฒิสภาในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาและลงมติในเรื่องนี้ และวุฒิสภาก็มิได้มีมติให้เสนอเรื่องนี้ แต่เป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องตามคำร้องของนายการุณ ไสงาม กับคณะ ๓๑ คน โดยไม่ผ่านวุฒิสภาพิจารณา จึงมิใช่ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๑ คน ได้แย้งการกระทำของวุฒิสภา

ประเด็นที่สอง โดยปกติวุฒิสภามีอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน (การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา และการตั้งคณะกรรมการ) การให้ความเห็นชอบ (การเลือก แต่งตั้ง แนะนำหรือเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ออกจากตำแหน่ง) เป็นต้น ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นี้ ควรจะตีความเคร่งครัดตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ปัญหาดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กร (เช่นการกำหนดระเบียบข้อบังคับหรือการวินิจฉัยปัญหาขององค์กร) โดยตามคำร้องเป็นเรื่องการกระทำของวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมาก ในการพิจารณาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ หรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่า เป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือเป็นเพียงความเห็นไม่ตรงกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร

จากประเด็นแรกและประเด็นสองจึงเห็นได้ว่า หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งเสนอปัญหาต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นอำนาจของประธานรัฐสภา กลับแปลความว่า องค์กรใดก็ได้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้ คณะบุคคลใดก็ได้ หรือแม้บุคคลทั่วไปแต่เพียงผู้เดียวสามารถเสนอปัญหาต่อประธานรัฐสภาแล้วประธานรัฐสภาสามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางพิจารณาว่าเรื่องที่เสนอมาเป็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ การที่ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ควรจะต้องตีความในทางจำกัดอำนาจโดยเคร่งครัดทั้งในเรื่อง กลุ่มบุคคล องค์กรกลุ่ม หรือองค์กรอื่นใด แม้กระทั่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เพียงใด มิใช่เป็นแต่เพียงปัญหาความเห็นในองค์กรกลุ่มไม่ตรงกัน (สมาชิกวุฒิสภามีความเห็นแตกต่างกัน) หรือการกระทำของบุคคลในองค์กร หรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอันเป็นคนละเรื่องกับปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มูลกรณีที่ผู้ร้องอ้างเพื่อใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายพัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ