

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

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

ด้วยพลตรี มนูญกฤต รูปขจร รองประธานรัฐสภา ทำหน้าที่แทนและรักษาราชการแทนประธานรัฐสภา ผู้ร้อง ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความ ดังนี้

นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๓๑ คน ได้มีหนังสือถึงวุฒิสภา ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ ขอให้ผู้ร้อง พลตรี มนูญกฤต รูปขจร รองประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่แทนและรักษาราชการแทนประธานรัฐสภา ในฐานะประธานรัฐสภา พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ หรือไม่ และผลหรือมติของวุฒิสภาจากการประชุมดังกล่าวว่าจะใช้บังคับได้หรือไม่ หากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ โดยสรุปประเด็นต่างๆ ดังนี้

เนื่องจากคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ๒๑ คณะ จะครบวาระ ๒ ปี ในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๕ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ได้พิจารณาญัตติเรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ ๓๖ และมีมติตั้งกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง

คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่สรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาดังกล่าวได้ดำเนินกระบวนการสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การสรรหาบางประการ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕

พรรคสี่ เพราะดำเนินการในเรื่องที่มีได้กำหนดในบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอนุญาตให้ดำเนินการในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้เพียงบางประการ คือ เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม และกิจการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ และแม้จะไม่ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นใหม่ คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่คณะกรรมการสภาคณะสองปีก็สามารถทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการตั้งคณะกรรมการใหม่ได้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๔ พรรคสาม

หลังจากที่พลตรี มนูญกฤต ฯ ผู้ร้องได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้ได้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๑ คน โต้แย้งและได้มีความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา แบ่งแยกได้เป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวทำได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าทำไม่ได้ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ พรรคสี่ หรือไม่ และหากการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบแล้ว ผลหรือมติของวุฒิสภาจากการประชุมดังกล่าวจะใช้บังคับได้หรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ พรรคหนึ่ง และแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาจากคำร้องของผู้ร้องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ พรรคสี่ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๕๕ พรรคสี่ บัญญัติว่า “ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบ

หนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใด ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย”

อย่างไรก็ตามประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประการแรก คือ กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้นต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือ พลตรี มนูญกฤต รูปขจร รองประธานรัฐสภา ทำหน้าที่แทนและรักษาราชการแทนประธานรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นประธานรัฐสภา พลตรี มนูญกฤต ฯ จึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าว

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นเรื่อง องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือเป็นเรื่องมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของ องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น แต่ในกรณีนี้ เป็นเรื่องการขัดแย้งกันในความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาสองกลุ่มซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับการอ้างว่ามีการฝ่าฝืนข้อบังคับของวุฒิสภา อันทำให้เกิดความขัดข้องเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการ สามัญของวุฒิสภาว่าชอบหรือไม่ โดยสมาชิกวุฒิสภา ๓๑ คน ซึ่งเป็นฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับผลหรือมติ ของวุฒิสภา อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานภายในหรือการปฏิบัติหน้าที่ภายในวุฒิสภาเท่านั้น จึง ไม่ใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแต่อย่างใด อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจ วินิจฉัย เนื่องจากมิใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของวุฒิสภา จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ