

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ด้วยนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน (ที่ถูกต้อง คือ ๑๒๕ คน) อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๔ โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่างใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงิน โดยมีได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาจึงส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๓๒๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงส่งปัญหาดังกล่าวมายังประธานรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังไม่มีความหมายหรือระเบียบใดๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติได้หากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิดอย่างรุนแรง อันอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรและเป็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังนี้ คือ



LIRT

๑. ประธานรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องตามคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา อันต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

สำหรับประเด็นข้อ ๑ เห็นว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นมติของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ตามมาตรา ๓๑๕ และให้นำบทบัญญัติ ฯลฯ มาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ และมาตรา ๓๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อันเป็นข้อยกเว้นจากบทบัญญัติทั่วไป จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดว่า ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภายังมิได้มาจากการเลือกตั้งจะนำบทบัญญัติทั่วไปมาใช้บังคับมิได้ คงนำมาใช้บังคับได้เฉพาะที่บทเฉพาะกาลระบุไว้เท่านั้น จึงไม่อาจนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๖ มาใช้บังคับด้วยในกรณีนี้ เพราะหากตีความว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการไต่สวนเสียก่อน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้โดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่งแล้ว ก็จะต้องมีผลตาม มาตรา ๓๐๕ วรรคสี่ด้วย ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และ อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไป” ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นข้อ ๒ ว่า การทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาลไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองแล้ว และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าตนเองมีอำนาจไต่สวนมูลกรณีนี้ได้ ก็คงจะต้องมีความเห็นว่าข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน จำนวน ๑๒๖ คน ไม่มีมูล ซึ่งจะมีผลให้ข้อกล่าวหา นั้นต้องตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคสี่ ดังกล่าวข้างต้น ผลที่ตามมาก็คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่มีโอกาสที่จะประชุมร่วมกันและมีมติตามที่รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๒๒ วรรคสองบัญญัติไว้ ซึ่งน่าจะมิใช่เจตนารมณ์อันแท้จริงของบทบัญญัติดังกล่าว ที่ประสงค์ให้องค์กรทั้งสองอันเป็นองค์กรหลักที่สำคัญยิ่งของรัฐเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องร่วมกันในมูลกรณีที่ถูกกล่าวหาเฉพาะในขณะที่สมาชิกวุฒิสภายังมิได้มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุให้นำมาตรา ๓๐๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยเช่นนี้ เมื่อได้รับคำร้องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว ประธานวุฒิสภาที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่งหรือจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๖ แต่อย่างไร ประธานวุฒิสภาก็มีหน้าที่เพียงแต่นำเรื่องการถอดถอนเข้าที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อลงมติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสองบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งสภาทั้งสองอาจตั้งคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยข้อกล่าวหาได้ก่อนการลงมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีนี้ แม้ว่าจะได้รับเรื่องการถอดถอนจากประธานวุฒิสภาก็ตาม ก็ไม่อาจดำเนินการไต่สวนได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง ดังที่กล่าวมา การที่ประธานรัฐสภาส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอ้างเหตุผลในคำร้องว่า มีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เห็นว่าเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน จำนวน ๑๒๖ คน ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๔ เพราะมีพฤติการณ์สงสัยว่าจะใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใด มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” เห็นว่าการที่ประธานรัฐสภาจะมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” บทบัญญัติดังกล่าวข้อมหมายถึง จะต้องมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว องค์กรนั้นเองหรือประธานรัฐสภาจึงจะมีสิทธิเสนอเรื่องที่เป็นปัญหาขององค์กรนั้นหรือปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กรต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อไม่ปรากฏว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา

ซึ่งต่างเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญด้วยกันมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง แต่อย่างใด และไม่อาจถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญด้วย คงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากใช้ องค์การรัฐสภาไม่ อีกทั้งเหตุผลอื่นๆ ตามคำร้องของประธานรัฐสภาก็มีใช้องค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะทำให้ประธานรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตาม บทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นในกรณีนี้จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้ พิจารณาวินิจฉัยตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นข้อ ๒ ต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ