

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับ
อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและวุฒิสภาตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๐ วรรคหนึ่ง
ได้พิจารณาเรื่องนี้เสร็จแล้ว จึงมีคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

มูลกรณีเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากเมื่อ วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมวุฒิสภาโดยอาศัย
อำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ส่งปัญหาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบุคคล
ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน ๕ คน ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) นั้น วุฒิสภามีมติ
ไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้หรือไม่ โดยได้
เสนอความเห็นมาด้วยว่า เนื่องจากมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลที่มีที่มาต่างๆ กัน
ซึ่งรวมทั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติเลือกจำนวน ๕ คนด้วย ประกอบกับ
มาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดเป็นหลักการว่า ในกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง
ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภา
แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้
รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งสอบสวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้ว
รายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป จึงมีปัญหาคณะกรรมการของวุฒิสภาที่ได้ตั้งขึ้น
ตามมาตรา ๑๓๕ จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการ
เสนอชื่อ ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น
ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาในอันที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งนั้น
มีกว้างขวางมากน้อยเพียงใด รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ที่สืบเนื่องกัน

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ ๑๔ และ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และได้มีมติโดย
เสียงข้างมากกว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่ปัญหายังไม่เกิดขึ้นและไม่มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดเจนจึงไม่รับวินิจฉัยให้

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ วุฒิสภาได้ดำเนินการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภาสาขานิติศาสตร์
และสาขารัฐศาสตร์เพื่อถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๗ และในวันเดียวกันนั้น ก็ได้พิจารณารายชื่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมา ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ด้วย โดยที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติไม่ให้ความเห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำ นายอัมพร ทองประยูร วุฒิสภาจึงได้แจ้งให้ศาลฎีกาทราบ เพื่อให้ดำเนินการเลือกบุคคลอื่นเพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่

วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ศาลฎีกาได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาแจ้งว่าศาลฎีกามีความเห็นว่าคุณวุฒิสภาไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือก แต่อย่างไรก็ตามโดยที่นายอัมพร ทองประยูร ได้แสดงความจำนงเป็นหนังสือว่าไม่ประสงค์ที่จะไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะพิจารณาเลือกบุคคลใหม่ในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐

ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากับวุฒิสภาว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกบุคคลใดไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลนั้นหรือไม่ ประธานศาลฎีกาจึงได้มีหนังสือที่ ขธ ๐๒๐๖/๑๓๑๕๘ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้มีมติให้ส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคุณวุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

สำหรับปัญหาดังกล่าวนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีความเห็นว่าการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ประกอบมาตรา ๑๓๕ มาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๒๕๗ มีเจตนารมณ์ชัดเจนว่าไม่ประสงค์ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หากแต่ได้แบ่งแยกให้องค์กรสำคัญรวม ๓ องค์กร ทำหน้าที่พิจารณาเลือกบุคคลตามสัดส่วนจำนวนคน ดังนี้

๑. ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน ๕ คน

๒. ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ คน

๓. วุฒิสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๓ คน ตามบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสนอ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรไว้แตกต่างกัน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากแต่ละองค์กรก็ต่างกัน กล่าวคือเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภามาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) เท่านั้นที่มาตรา ๒๕๖ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ และมาตรา ๑๓๕ ก็บัญญัติให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๗ ซึ่งก็คือบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) เท่านั้น หาได้บัญญัติให้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) ไม่ อีกทั้งบุคคลที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ไม่ ทั้งนี้ เพราะบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) ก็ต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรซึ่งเหมาะสมเพียงพอที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญจำแนกที่มาและรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนเช่นนี้แล้ว องค์กรผู้ทำหน้าที่เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ องค์กร ย่อมมีอำนาจเป็นอิสระจากกัน ดังนั้น เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคลเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือ (๒) แล้วก็ควรยุติตามนั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้อีก

ที่วุฒิสภาอ้างว่าตามมาตรา ๒๕๕ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภา วุฒิสภาจึงมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือ (๒) ด้วยนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นว่ากรณีที่วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๕๖ วรรคสี่ นั้น วุฒิสภาจะต้องมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลนั้น โดยมาตรา ๑๓๕ ให้อำนาจวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ แต่มาตรา ๑๓๕ นั้นเองไม่ได้ให้อำนาจวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) วุฒิสภาจึงไม่อาจยกขึ้นอ้างว่ามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ได้

ก่อนพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาให้พิจารณาวินิจฉัย คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเบื้องต้น ๒ เรื่องด้วยกัน คือ

๑. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๐ ยังคงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้อยู่หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสอง” และความในวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” นั้น ย่อมหมายความว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้ยังคงต้องอยู่ต่อไปและต้องทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญไปจนกว่าจะได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับระยะเวลาสี่สิบห้าวัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒๐ วรรคสองนั้น เป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

๒. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาได้หรือไม่ โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แยกพิจารณาในเรื่องนี้เป็น ๓ ประเด็น คือ

๒.๑ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็น “องค์กร” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ในประเด็นนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีลักษณะเป็นองค์กร เนื่องจากมีลักษณะครบถ้วนตามคำจำกัดความขององค์กรที่ประกอบด้วย ๑. บุคคล ๒. วัตถุประสงค์การดำเนินการ ๓. งบประมาณ และ ๔. สถานที่ทำงาน ประกอบกับโดยที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาเพื่อส่งให้วุฒิสภาดำเนินการต่อไป จึงถือว่าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๒.๒ การที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เนื่องจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้เสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีได้เสนอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งเป็น “องค์กรนั้น” ในประเด็นนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเสียงข้างมากเห็นว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องระหว่างอำนาจหน้าที่ของทั้ง ๒ องค์กร คือ วุฒิสภากับที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ดังนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงมีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

๒.๓ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ แล้วหรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ได้มีข้อโต้แย้งของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๕ แล้ว จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

สำหรับปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมานั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้แยกที่มาของบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดวิธีการเลือกไว้แล้ว โดยในมาตรา ๒๕๕ (๑) กำหนดว่าต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน ๕ คน ส่วนในมาตรา ๒๕๕ (๒) นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดด้วยวิธีลงคะแนนลับ และในมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) คือ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ ซึ่งต้องดำเนินการคัดเลือกตามมาตรา ๒๕๗ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) นั้น ได้รับเลือกมาแล้วตามกฎหมาย และไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดให้วุฒิสภากำหนดการคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง วุฒิสภาก็มีแต่หน้าที่ถวายคำแนะนำตามมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง เท่านั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑)

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๘ มกราคม ๒๕๕๑

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา

ประธานรัฐสภา

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์

ประธานวุฒิสภา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายศักดิ์ โมกขมรรคกุล

ประธานศาลฎีกา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์

อัยการสูงสุด

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์บุญชนะ อัครถาวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ประเทือง กীরดีบุตร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท โกวิท มัชฌมจันทร์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์โสภณ รัตนกร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายโอภาส อรุณินท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน

คำวินิจฉัยของประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ตามที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากับวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ (๑) นั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนห้าคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนสามคน

ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่งประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

ดังนั้น กรณีของมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) จึงเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภาจาก

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คน ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ซึ่งเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกบุคคลใดแล้ว จะต้องเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาและมีมติว่าจะนำชื่อบุคคลทั้ง ๕ นั้น ขึ้นถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน ตามมาตรา ๒๕๕ (๒) นั้น เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคลใดแล้ว จะต้องเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาและมีมติว่าจะนำชื่อบุคคลทั้ง ๒ นั้น ขึ้นถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

ส่วนการพิจารณาของวุฒิสภาเพื่อให้คำแนะนำในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๖๑ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งมาตรา ๒๕๗ เป็นเรื่องการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ส่วนมาตรา ๒๖๑ เป็นการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใน ๒ กรณี คือ กรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากวาระพร้อมกันทั้งหมด อันเป็นการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งคณะ ตามมาตรา ๒๖๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๗ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

ส่วนอีกกรณีหนึ่ง เป็นกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น ซึ่งเป็น การพ้นจากตำแหน่งเป็นรายบุคคล ตามมาตรา ๒๖๑ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓) แล้วแต่กรณี ซึ่งใน การสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ต้องดำเนินการดังนี้

(๑) กรณีเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ให้นำ มาตรา ๒๕๕ (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ วันพ้นจากตำแหน่ง

(๒) กรณีเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ให้นำ มาตรา ๒๕๕ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ วันพ้นจากตำแหน่ง

(๓) กรณีเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๓) หรือ (๔) ให้นำมาตรา ๒๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีนี้ให้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม มาตรา ๒๕๕ (๓) หรือ (๔) เป็นจำนวนสองเท่าของตำแหน่งที่ว่างต่อประธานวุฒิสภา และให้วุฒิสภา มีมติเลือกให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๓๕ มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เฉพาะในกรณีที่เป็น การสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสำหรับถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม มาตรา ๒๕๕ (๓) (๔) และมาตรา ๒๕๗ เท่านั้น ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) ได้กำหนดวิธีการที่แยกไว้ต่างหากแล้ว

วุฒิสภาจึงไม่มีอำนาจตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของ
ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒)

ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ
แก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑)
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา
ประธานรัฐสภา
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของประธานวุฒิสภา

ความเป็นมา

ประธานศาลฎีกามีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ขธ ๐๒๐๖/๑๓๑๕๘ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ได้พิจารณาเห็นว่ากรณีมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากับวุฒิสภา ว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกบุคคลใดไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลนั้นหรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

๑. ในการดำเนินการเพื่อเลือกและถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยอาศัยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งปัญหาเพื่อขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๕ คน ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) นั้น วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้หรือไม่ รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ที่สืบเนื่องกัน

๒. ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ และวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน และมีมติว่าเรื่องนี้เป็นเพียงการคาดการณ์ว่าจะมีปัญหา ปัญหาจริงยังไม่เกิดขึ้น จึงไม่รับวินิจฉัยให้

๓. วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ วุฒิสภาได้ดำเนินการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ และสาขา รัฐศาสตร์ เพื่อมีมติถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๗ และในวันเดียวกันได้พิจารณารายชื่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมาให้ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการซึ่งวุฒิสภาได้จัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลดังกล่าว ตามมาตรา ๑๘๕ และในที่สุดวุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๕๕ ประกอบกับมาตรา ๑๕๖ ไม่ให้ความเห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำราย นายอัมพร ทองประยูร วุฒิสภาจึงแจ้งให้ศาลฎีกาทราบเพื่อดำเนินการเลือกบุคคลอื่นเสนอไปให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่แทนราย นายอัมพร ทองประยูร

๔. วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ศาลฎีกามีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาแจ้งว่าศาลฎีกาเห็นว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือก แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่นายอัมพร ทองประยูร ได้แสดงความจำนงเป็นหนังสือว่าไม่ประสงค์จะไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ศาลฎีกาจึงจะดำเนินการคัดเลือกบุคคลใหม่ในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐

๕. ประธานศาลฎีกามีหนังสือด่วนที่สุดที่ ยธ. ๐๒๐๖/๑๓๑๕๘ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีความเห็นแตกต่างกับวุฒิสภา โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๕.๑ นายอัมพร ทองประยูร ไม่ยินยอมลาออกจากข้าราชการตุลาการไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากที่เคยแจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยในครั้งนั้นได้แจ้งว่านายอัมพร ฯ ได้แสดงความจำนงเป็นหนังสือว่าไม่ประสงค์จะไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

๕.๒ การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในครั้งนี้เป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา พร้อมทั้งมีความเห็นของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามาด้วย

๖. ในการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหากฎหมายเบื้องต้น ๒ ประการ ดังนี้

๖.๑ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ยังคงมีอยู่หรือไม่ เพราะมาตรา ๓๒๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรก ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญใหม่จนกว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสอง และความในวรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” บัดนี้เวลาสี่สิบห้าวันได้ล่วงพ้นไปแล้ว ซึ่งในประเด็นนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังคงอยู่ต่อไปและทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญครบเท่าที่ยังไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับระยะเวลาสี่สิบห้าวันที่กำหนดไว้ในวรรคสอง เป็นเพียงระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

๖.๒ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” มีปัญหาว่า “ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” เป็นองค์กร ตามความหมายของมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ และหากเป็นองค์กรตามความหมายดังกล่าวจะถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาไม่มีตัวตนและเกิดขึ้นตามกฎหมายธรรมนูญศาลยุติธรรม ในประเด็นนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า โดยที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาเพื่อส่งให้วุฒิสภาดำเนินการต่อไป ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีสิทธิเสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๕๕ ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา...” นั้น ในการดำเนินการของวุฒิสภา วุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบที่จะแนะนำบุคคลใด บุคคลหนึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมาให้วุฒิสภาได้หรือไม่

คำวินิจฉัย

๑. เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ ถึงมาตรา ๒๕๘ แล้ว จะเห็นว่าขั้นตอนในการจัดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ขั้นตอน ดังนี้

๑.๑ ขั้นตอนการสรรหา

๑.๒ ขั้นตอนการเลือก

๑.๓ ขั้นตอนการถวายคำแนะนำ

๑.๔ ขั้นตอนที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๒. ขั้นตอนการสรรหา มาตรา ๒๕๗ กำหนดบังคับให้มีแต่เฉพาะกรณีของผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ส่วนกรณีของผู้พิพากษาในศาลฎีกา และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติบังคับไว้ แต่ก็ได้มีบทบัญญัติใดห้ามไม่ให้ศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดที่จะทำการสรรหา ศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดอาจกำหนดวิธีการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่จะนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นเหมาะสมได้ ซึ่งในกรณีของศาลฎีกาก็ปรากฏว่าได้ใช้วิธีให้บุคคลมาขึ้นใบสมัครแล้วจึงตรวจสอบคุณสมบัติเป็นเบื้องต้นแล้วจึงนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อลงคะแนนเลือกอันเป็นวิธีการที่แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการสรรหาได้ใช้อยู่ โดยคณะกรรมการสรรหาได้ใช้วิธีมอบให้กรรมการต่างคนต่างไปเสาะแสวงหาเพื่อนำมาเสนอต่อคณะกรรมการสรรหา ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจึงย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรแต่ละองค์กรที่จะไปดำเนินการตามวิธีการที่องค์กรนั้นเห็นเป็นการเหมาะสม

๓. ขั้นตอนการเลือก ในขั้นตอนนี้ทั้ง ๓ องค์กรที่จะต้องทำหน้าที่เลือกบุคคลต่างมีขบวนการในการเลือกที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

๓.๑ ในกรณีของวุฒิสภานั้น มาตรา ๒๕๗ (๒) ได้กำหนดขบวนการเลือกไว้โดยละเอียด กล่าวคือ ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อ

โดยการลงคะแนนลับ โดยผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หากมีผู้ได้รับคะแนนถึงเกณฑ์ดังกล่าวไม่ครบจำนวน จึงให้มีการลงคะแนนใหม่อีกครั้งสำหรับผู้ที่ได้คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด และในการลงคะแนนครั้งที่สองผู้ใดได้คะแนนสูงสุดก็จะถือว่าเป็นผู้ได้รับเลือกจนครบจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔)

๓.๒ ในกรณีของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดนั้น นอกจากการกำหนดให้ลงคะแนนลับไว้ในมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) แล้ว มิได้บัญญัติวิธีการอื่นใดไว้ ซึ่งย่อมต้องหมายความว่าศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดต่างมีอำนาจที่จะกำหนดขบวนการได้เองโดยไม่มีผู้ใดจะเข้าไปก้าวก้าวได้ กล่าวคือจะกำหนดให้ผู้ได้รับเลือกได้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (ของผู้ที่เข้าประชุม) หรือต้องได้เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด (คือคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้พิพากษาที่มีสิทธิ์เข้าร่วมประชุมใหญ่ศาลฎีกาทั้งหมด) ก็ย่อมกระทำได้ และในกรณีหลังหากได้บุคคลที่ได้คะแนนเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดไม่ถึงจำนวน ๕ คน จะต้องทำอะไร หรือในกรณีมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจะต้องทำอะไรล้วนแต่เป็นเรื่องที่ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดจะต้องกำหนดได้เองทั้งสิ้น

๔. ในขั้นตอนนี้ฐานะของวุฒิสภา ศาลฎีกา และศาลปกครองสูงสุด ย่อมเหมือนกัน กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเลือกบุคคล เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

๕. ขั้นตอนการถวายคำแนะนำ ปัญหาในขั้นนี้จึงอยู่ที่ว่าในการถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาหรือไม่ และหากไม่มีอำนาจวุฒิสภาก็ดำเนินการได้ด้วยวิธีใด

๕.๑ บทบัญญัติที่เป็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยคือมาตรา ๒๕๕ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ..... ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

ในเบื้องต้นจึงต้องวินิจฉัยก่อนว่าการดำเนินการของวุฒิสภาจะกระทำได้โดยวิธีใด ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๓๑๕ วรรคสาม^๑ และมาตรา ๑๕๖^๒ แล้วน่าจะเป็นที่ยุติได้ว่า วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๖๒ คน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน การดำเนินการใดๆ ต้องมีการประชุมและลงมติ และในการลงมตินั้นสมาชิกแต่ละคนย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน โดยเป็นอิสระที่จะลงคะแนนอย่างใดก็ได้ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำណัติของพรรคการเมืองหรืออำណัติอื่นใด กล่าวโดยสรุปคือการที่วุฒิสภาจะถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลใด จะต้องกระทำโดยการลงมติ และในการลงมตินั้นสมาชิกย่อมมีอิสระที่จะลงมติในทางใดก็ได้

๕.๒ การที่จะวินิจฉัยว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้เสนอมานั้น ย่อมเท่ากับเป็นการวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๕.๒.๑ ความที่ว่า “ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” นั้นเป็นการเขียนขึ้นไว้โดยไม่มี ความหมายอะไร หรือเขียนเพียงเพื่อให้เกิดความสวยงามเท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะเป็นไปได้ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะร่างรัฐธรรมนูญโดยใช้ข้อความใดๆ ที่ไม่ประสงค์จะให้มีความหมาย หรือเพียงเพื่อ

^๑ มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๒๓ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

^๒ มาตรา ๑๕๖ การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออำណัติอื่นใด

ความสวยงาม เพราะไม่เพียงแต่ในมาตรา ๒๕๕ เท่านั้นที่ใช้คำว่า “ตามคำแนะนำของวุฒิสภา” หากแต่ได้ใช้ในมาตรา ๑๓๖ (การแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง) มาตรา ๑๕๖ (การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) มาตรา ๑๕๘ (การแต่งตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) มาตรา ๒๕๗ (กรณีการแต่งตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) มาตรา ๓๑๒ (การแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน)

๕.๒.๒ ความที่ว่า “ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” มีความหมายเพียงว่า ให้วุฒิสภามีมติแนะนำตามที่องค์การอื่นแจ้งมาให้แนะนำ ซึ่งย่อมเป็นไปได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อ มาตรา ๑๕๖ ซึ่งกำหนดโดยชัดเจนว่าสมาชิกย่อมมีอิสระที่จะลงคะแนนโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ทั้งสิ้น

๕.๓ ถ้าพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ในทำนองเดียวกันที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ ดำเนินการขององค์กรใดเป็นเสร็จเด็ดขาดหรือบังคับให้ใครต้องทำตามมติวินิจฉัยของอีกองค์กรหนึ่ง ก็จะมีบัญญัติไว้ในอีกลักษณะหนึ่ง เช่น

“มาตรา ๒๗๔ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน
- (๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาลชั้นศาลละสี่คน รวมเป็นสิบสองคน

ฯลฯ

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน... และได้รับเลือกจากวุฒิสภา ฯลฯ”

“มาตรา ๒๗๕ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ฯลฯ

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน ฯลฯ”

“มาตรา ๒๗๘ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้ว ให้ นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๒๗๔ และมาตรา ๒๗๕ จะเห็นได้ชัดเจนว่าในกรณี ที่การคัดเลือกตัวบุคคลขององค์กรใดจะเป็นเสร็จเด็ดขาด รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนโดยมิให้ องค์กรอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังจะสังเกตเห็นได้จากถ้อยคำที่ว่า “ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้”

สำหรับกรณีของมาตรา ๒๓๘ ก็จะเขียนบังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งโดยไม่มีข้อความใดๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

๖. ความในมาตรา ๒๕๕ (๑) ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้ (๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน” น่าจะมีความหมายเพียง ๓ ประการ ดังนี้

๖.๑ คุณสมบัติ ซึ่งได้แก่ ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา

๖.๒ ขบวนการในการเลือก ซึ่งให้ใช้ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเป็นที่คัดเลือกโดยกำหนดให้ลงคะแนนลับ

๖.๓ องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ บุคคลที่ได้มาตาม ๖.๑ และ ๖.๒ จำนวนห้าคน

เมื่อบุคคลที่ศาลฎีกาส่งมาไม่ได้รับความเห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำ ศาลฎีกาก็จะต้องดำเนินการคัดเลือกส่งมาให้พิจารณาใหม่จนกว่าจะครบจำนวน ๕ คน เพราะไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่กำหนดให้เห็นชัดเจนว่าวุฒิสภาจะต้องรับตามที่ศาลฎีกาเสนอมาในครั้งแรกทั้งห้าคน และเมื่อวุฒิสภามีมติไม่ถวายคำแนะนำบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว ก็มีใช้ว่าวุฒิสภาจะดำเนินการต่อไปได้โดยมีผู้พิพากษาศาลฎีกาไม่ครบ ๕ คน ตรงกันข้ามวุฒิสภายังคงต้องแจ้งให้ศาลฎีกาเพื่อดำเนินการคัดเลือกบุคคลเสนอไปใหม่จนกว่าจะครบ ๕ คน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๕ (๑)

๗. ถ้าพิจารณามาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ แล้วก็จะเห็นได้ชัดเจนถึงอำนาจขององค์กรที่จะทำหน้าที่แนะนำและขบวนการในการแนะนำได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

มาตรา ๕๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

มาตรา ๕๓ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า....”

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจะเห็นว่าในการแนะนำและยินยอมนั้น รัฐสภาย่อมมีอำนาจที่จะ รับหรือไม่รับ และเมื่อรับแล้วจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอย่างไรก็ได้ และเมื่อเป็นที่พอใจของรัฐสภาแล้ว จึงมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำตามที่ระบุในมาตรา ๕๓

๘. มีผู้โต้แย้งว่าวุฒิสภาจะอาศัยข้อเท็จจริงใดมาปฏิเสธบุคคลที่ศาลฎีกาส่งมาในเมื่อ มาตรา ๑๓๕ มิได้ให้อำนาจวุฒิสภาที่จะตั้งกรรมการมาตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของ บุคคลที่ศาลฎีกาส่งมาตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ข้อโต้แย้งนี้ น่าจะเป็นการเข้าใจบทบัญญัติมาตรา ๑๓๕ คลาดเคลื่อน เพราะอันที่จริงมาตรา ๑๓๕ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจวุฒิสภาในการดำเนินการ เช่นนั้น หากแต่เป็นบทบัญญัติบังคับหรือกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำในกรณีต่างๆ ตามที่ระบุไว้ใน มาตรา ๑๓๕ เพราะอำนาจที่แท้จริงนั้นวุฒิสภามีอยู่แล้วตามมาตรา ๑๘๕ ซึ่งบัญญัติว่า “สภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ...เพื่อกระทำ กิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา...” ดังนั้นในกรณีของการพิจารณาเพื่อถวายคำแนะนำสำหรับบุคคลที่ส่งมาจากศาลฎีกานั้น แม้วุฒิสภา จะไม่ถูกบังคับให้ต้องตั้งกรรมการเพื่อตรวจสอบ แต่วุฒิสภาก็อาจตั้งกรรมการขึ้นมามีอำนาจได้ ตามอำนาจที่ให้ไว้ในมาตรา ๑๘๕ ซึ่งอาจเทียบเคียงให้เห็นเข้าใจง่ายขึ้นโดยพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา ๑๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามี สาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการ ทั้งหมด” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บังคับว่าในกรณีดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะต้องตั้งกรรมการที่มีผู้แทน องค์การเอกชนร่วมด้วยตามจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวคงมิได้หมายความว่าหรือ จะถูกตีความไปได้ว่า ในกรณีอื่นใดสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมการวิสามัญที่ประกอบด้วยผู้แทน องค์การเอกชนที่เกี่ยวกับเด็ก สตรี หรือคนชราไม่ได้

๙. ข้อโต้แย้งที่ว่าศาลฎีกาและวุฒิสภาต่างเป็นอิสระต่อกัน ไม่น่าจะมีเหตุผลใดที่จะให้ การคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาต้องมาอยู่ใต้อำนาจการพิจารณาของวุฒิสภาอีก นั้น เห็นว่า เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องที่ต้องครัดครั้นจะตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยหรือด้อยศักดิ์กว่าองค์กรใด หากแต่เป็นเรื่องการทำ หน้าที่คนละหน้าที่ และเป็นเรื่องของการกำหนดความรับผิดชอบว่าตกอยู่แก่ผู้ใด ซึ่งในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นภาระความรับผิดชอบของวุฒิสภาในการถวายคำแนะนำ และทั้งยังกำหนดให้ ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ ในทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข บทบัญญัติที่รุนแรงกว่านี้ก็มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา ๓๐๓ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจ

ถอดถอนประธานศาลฎีกา หรือแม้แต่ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกวุฒิสภาก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาในอันที่จะถูกตัดสิทธิลงโทษหรือริบทรัพย์สินได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๘ เช่นกัน

๑๐. กรณีจะเป็นประการใดก็ตามปรากฏตามหนังสือของศาลฎีกาแจ้งว่าเหตุที่จำเป็นต้องเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน ๑ คน อันเป็นปัญหาที่ขอให้พิจารณาในครั้งนี สืบเนื่องจากการที่นายอัมพร ทองประยูร ไม่ยอมลาออกจากข้าราชการตุลาการไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเมื่อข้อเท็จจริงเป็นดังที่ประธานศาลฎีกาแจ้งมาเช่นนี้ แม้ว่าศาลฎีกาจะไม่ยอมรับอำนาจของวุฒิสภา แต่กรณีก็ต้องถือว่าเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “...ถ้าผู้นั้นมีได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมีได้เคยรับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๑ มาใช้บังคับ” ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๑ บัญญัติมีสาระสำคัญว่าเมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งเพียงบางคน ถ้าเป็นบุคคลซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้นำมาตรา ๒๕๕ (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลมต้องดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และเมื่อเป็นการเลือกซ่อมตามมาตรา ๒๖๑ เช่นนี้มาตรา ๑๓๕ ได้บัญญัติบังคับให้วุฒิสภาต้องตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

๑๑. มีผู้ได้แย้งว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” มีความหมายแต่เพียงว่า วุฒิสภาอาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ว่าจะสมควรหรือไม่สมควรโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งบุคคลใด ส่วนจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำนั้นหรือไม่ยอมสุดแต่พระราชวินิจฉัย นั้น เห็นว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นน่าจะไม่ใช่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เพราะตามหลักการปกครองดังกล่าว พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงมีพระราชวินิจฉัยเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นทางการ เป็นหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นขบวนการ แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล ทั้งนี้โดยไม่เป็นการตัดพระราชอำนาจในอันที่จะทรงให้คำแนะนำเป็นการภายในแก่บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง (Right to advice) ซึ่งในกรณีเช่นนั้น บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องย่อมต้องรับใส่หนือเกล้าไปปฏิบัติด้วยความสำนึกและรับผิดชอบของตนเอง หลักการเช่นนี้รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้รองรับไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒ (องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่

เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้) และมาตรา ๒๓๑ (บทกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญนี้)

อย่างไรก็ตาม ตามคำโต้แย้งดังกล่าวผลในทางปฏิบัติก็น่าจะเป็นอย่างเดียวกันกับที่วุฒิสภาได้ดำเนินการมาแล้ว กล่าวคือในการที่จะถวายคำแนะนำว่าจะสมควรโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลใดที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาหรือไม่นั้น วุฒิสภาก็จำเป็นต้องดำเนินการให้มีการตรวจสอบบุคคลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งมา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘๕ และเมื่อกรรมาธิการมีความเห็นว่าสมควรหรือไม่สมควรถวายคำแนะนำเพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลใดหรือไม่อย่างไร ก็จะต้องรายงานวุฒิสภา เพื่อมีมติว่าจะเห็นชอบกับคณะกรรมาธิการหรือไม่ เพื่อประธานจักได้ดำเนินการต่อไปตามมตินั้น เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ตามคำแนะนำของวุฒิสภา” มิใช่เป็นไปตามคำแนะนำของประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาจะดำเนินการใดๆ ในนามของวุฒิสภาได้ก็ต่อเมื่อเป็นมติของวุฒิสภา

นายมีชัย ฤชุพันธุ์

ประธานวุฒิสภา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของประธานศาลฎีกา

ปัญหาว่าวุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่นั้น เห็นว่า ตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ประกอบมาตรา ๑๓๕, ๒๕๖ และ ๒๕๗ มีเจตนารมณ์ชัดเจนว่าไม่ประสงค์ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หากแต่ได้แบ่งแยกให้องค์กรสำคัญของชาติรวม ๓ องค์กร ทำหน้าที่พิจารณาเลือกบุคคลตามสัดส่วนและจำนวนคน ดังนี้

๑. ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน ๕ คน

๒. ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ คน

๓. วุฒิสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๓ คน ตามบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสนอ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรไว้แตกต่างกัน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากแต่ละองค์กรก็ต่างกัน กล่าวคือ เฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิสานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภามาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) เท่านั้น ที่มาตรา ๒๕๖ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ และมาตรา ๑๓๕ ก็บัญญัติให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๗ ซึ่งก็คือบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) เท่านั้น หาได้บัญญัติให้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) ไม่ อีกทั้งบุคคลที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) รัฐธรรมนูญก็หาได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ไม่ ทั้งนี้ เพราะบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) ก็ต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กร ซึ่งเหมาะสมเพียงพอที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้ว เมื่อมาตรา ๑๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) วุฒิสภาย่อมไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติรวมทั้งพยานหลักฐานอันจำเป็นที่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงของบุคคลดังกล่าวนั้น จึงไม่อยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่การเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของบุคคลเหล่านั้นได้

เมื่อรัฐธรรมนูญได้จําแนกคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีพิจารณาเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรไว้แตกต่างกันดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนว่า องค์กรผู้ทำหน้าที่เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ องค์กรดังกล่าว ย่อมมีอำนาจเป็นอิสระจากกัน และต่างฝ่ายต่างมีอำนาจเป็นของตนเองอย่างเด็ดขาด หาใช่จะให้อำนาจวุฒิสภาเป็นองค์กรสูงสุดที่จะตัดสินชี้ขาดในการพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกไม่ ดังนั้น เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคลเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือ (๒) แล้ว ก็ควรปฏิบัติตามนั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้อีก

ส่วนที่มาตรา ๒๕๕ วรรคแรกบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภานั้นไม่อาจแปลความหมายได้ว่าวุฒิสภามีอำนาจที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบได้ด้วย ทั้งนี้เพราะมาตราใดที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรใดมีอำนาจให้ความยินยอมหรือให้ความเห็นชอบ ก็จะบัญญัติไว้ชัดเจน เช่น กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็ แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาตามมาตรา ๙๒ หรืออำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่บุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๒ เป็นต้น ดังนั้น หน้าที่การถวายคำแนะนำของวุฒิสภามาตรา ๒๕๕ จึงเป็นเพียงหน้าที่ตามแบบพิธีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภากระทำ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งบุคคลเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) เท่านั้น หาได้มีผลทำให้วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลดังกล่าวนี้ไม่ เพราะหากมีอำนาจเช่นนี้ก็เท่ากับว่า นอกจากวุฒิสภาก็จะมีอำนาจเลือกบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) แล้ว ยังมีอำนาจเลือกบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) อีกด้วย ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้น

นายศักดิ์ดา โภกขมรรคกุล

ประธานศาลฎีกา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด

ประธานศาลฎีกามีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๖/๑๓๑๕๘ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ได้พิจารณาเห็นว่า กรณีมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากับวุฒิสภาว่าเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกบุคคลใดไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลนั้นหรือไม่

ข้อเท็จจริง

๑. เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ วุฒิสภามีหนังสือถึงศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยว่าบุคคลซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ (๑) นั้น วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งวุฒิสภาเห็นว่า ในการถวายคำแนะนำเพื่อทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและคุณสมบัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ และลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบการเสนอชื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้

๒. ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ ๑๔ และ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และมีมติโดยเสียงข้างมากกว่าเรื่องนี้เป็นกรณีที่ปัญหายังไม่เกิดขึ้น และไม่มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดเจน จึงไม่รับวินิจฉัย

๓. ต่อมาวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ วุฒิสภาได้คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสถาษานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ เพื่อเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๗ วุฒิสภาได้พิจารณารายชื่อบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมา ๕ คน และลงมติไม่เห็นชอบที่จะถวายคำแนะนำโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอัมพร ทองประยูร จึงแจ้งให้ศาลฎีกาทราบ เพื่อดำเนินการคัดเลือกบุคคลอื่นเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่

๔. วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ศาลฎีกามีหนังสือถึงวุฒิสภาแจ้งว่า ศาลฎีกาเห็นว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลที่ศาลฎีกาคัดเลือกแต่เนื่องจากนายอัมพร ทองประยูร แสดงความจำนงว่าไม่ประสงค์จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาจึงจะทำการคัดเลือกบุคคลอื่นต่อไป

๕. ในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่มิมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากับวุฒิสภา จึงมีมติให้ส่งเรื่องให้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือไม่

ประเด็นปัญหา

ก่อนพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมา คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า มีปัญหาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาปัญหาที่ศาลฎีกาเสนอมาได้หรือไม่ด้วย จึงได้กำหนดประเด็นพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น คือ

๑. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๐ ยังมีอำนาจพิจารณาปัญหานี้ หรือไม่
๒. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาได้หรือไม่
๓. วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือไม่

ข้อพิจารณา

๑. ประเด็นที่หนึ่ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒๐ ยังมีอำนาจพิจารณาปัญหานี้ หรือไม่

เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจนกว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสอง ซึ่งมาตรา ๓๒๐ วรรคสอง กำหนดให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ และ ๒๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดสี่สิบห้าวันนี้เป็นกำหนดเวลาในการดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่กำหนดเวลาเริ่มการมีศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการดังกล่าว ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้จึงยังคงมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเรื่องนี้ แม้ว่าจะล่วงเลยกำหนดเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไปแล้วก็ตาม

๒. ประเด็นที่สอง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาปัญหาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอมาได้หรือไม่

ศาลฎีกาได้ส่งเรื่องนี้มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

๒.๑ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็น “องค์กร” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เห็นว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นองค์กรตามความหมายของมาตรา ๒๖๖ แม้ตามรัฐธรรมนูญ จะมีได้ระบุแยกที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาออกเป็นองค์กรเอกเทศและมีได้ระบุองค์ประกอบขอบเขต อำนาจหน้าที่เหมือนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ฯลฯ แต่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาก็ประกอบด้วยบุคลากร วัตถุประสงค์การทำงาน งบประมาณ สถานที่ทำงาน และมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นองค์กรตามความหมายของมาตรา ๒๖๖

๒.๒ เรื่องนี้เป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาจะเสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้หรือไม่ ในประเด็นนี้มีความเห็นดังนี้

ก. ปัญหานี้เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเท่านั้น กล่าวคือ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลฎีกาคัดเลือกมาหรือไม่ แต่ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพราะในขั้นตอนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้พิพากษาศาลฎีกาตามมาตรา ๒๕๕ (๑) นั้น อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคือพิจารณาคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๕ คน โดยการ ลงคะแนนลับ และส่งรายชื่อให้วุฒิสภา จะเห็นได้ว่าขั้นตอนนี้ไม่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งใดๆ เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ปัญหาที่โต้แย้งกันเป็นขั้นตอนของวุฒิสภา คือ การที่วุฒิสภาจะ ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภามีอำนาจ ตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลฎีกาเสนอชื่อหรือไม่ จึงเป็น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยแท้ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกา หากจะมีปัญหา ข้อโต้แย้งเรื่องนี้ จะต้องให้วุฒิสภาหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข. มีข้อที่ควรพิจารณาว่า อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ นี้ ควรจะเป็นการขจัดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหลายองค์กร โดยให้องค์กรเหล่านั้น สามารถโต้แย้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นได้เหมือนกับการฟ้องคดีโดยองค์กรเหล่านั้นเป็นคู่ความ หรือ ควรจะเป็นการแก้ปัญหาข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยองค์กรนั้น จะเป็นผู้เสนอเรื่องของตนมาสอบถามศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าพิจารณาข้อความในมาตรา ๒๖๖ จะเห็นว่า ไม่มี ตอนใดเลยที่ระบุถึง “ข้อขัดแย้ง” หรือ “ข้อพิพาท” หรือ “ปัญหาระหว่างองค์กรหลายองค์กร” ตรงกันข้าม

ข้อความกลับไปในทางที่ให้องค์กรต่างๆ ใช้ศาลรัฐธรรมนูญแก้ปัญหาคือข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคุณ เหตุผลอีกประการหนึ่งที่จะตีความเช่นนี้ ก็คือเพื่อไม่ให้เกิดการโต้แย้ง (challenge) อำนาจหน้าที่ของกันและกัน เพราะหากปล่อยให้ทำได้ หากองค์กรหนึ่งเห็นว่า องค์กรอีกองค์กรหนึ่งไม่มีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ก็จะเสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหลังต้องหยุดชะงักหรือบางองค์กรซึ่งโดยสภาพมีแนวโน้มจะขัดแย้งกันได้ง่าย ถ้าให้สามารถโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของกันและกันได้จะทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น เช่น ศาลยุติธรรมกับคณะรัฐมนตรี หรือศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเป็นต้น และทำให้ปัญหาประเภทนี้ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญจำนวนมากโดยไม่จำเป็น ทางที่ถูกต้องก็คือ ให้องค์กรซึ่งสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้นสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ก็จะเป็นจำกัดเฉพาะประเด็นที่สำคัญและจำเป็นจริงๆ เท่านั้นขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรได้อีกด้วย หรือหากในที่สุดจะมีข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรที่มีความสำคัญจริงๆ ควรได้รับการเสนอสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ก็ยังมีประธานรัฐสภา ซึ่งจะเป็นคนกลางพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่

ค. การตีความว่า องค์กรหนึ่งสามารถเสนอข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการแบ่งแยกการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ กับ ๒๖๖ ต่อไป กล่าวคือ ในกรณีเป็นข้อขัดแย้งระหว่างศาลประเภทต่างๆ เช่น ศาลยุติธรรมกับศาลปกครองจะเกิดปัญหาว่าจะเสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๕๘ หรือศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ เป็นผู้วินิจฉัย เพราะบทบัญญัติดังกล่าวไม่ชัดเจนว่า มาตรา ๒๕๘ เป็นบทเฉพาะและมาตรา ๒๖๖ เป็นบททั่วไป ซึ่งถ้าเกิดเป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลแล้วจะต้องใช้มาตรา ๒๕๘ เท่านั้น และการแบ่งแยกระหว่างอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๖ กับอำนาจหน้าที่ต่างๆ ไปตามมาตรา ๒๕๘ ก็ยากที่จะกำหนดแนวแบ่งแยกที่ชัดเจน แต่ถ้าตีความว่า มาตรา ๒๖๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้องค์กรต่างๆ ตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของตัวเองแล้ว แนวแบ่งแยกระหว่างมาตรา ๒๕๘ และ ๒๖๖ จะชัดเจน กล่าวคือ ถ้าศาลปกครองมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเอง ก็จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ แต่ถ้าศาลปกครองมีปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่กับศาลยุติธรรมก็จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๕๘ วินิจฉัยโอกาสที่จะเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้นเลย

ง. ในการพิจารณาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาขององค์กรใดนั้น ควรจะต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดให้เป็นปัญหาขององค์กรนั้นโดยตรง เพราะการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านการประสานงานและตรวจสอบถ่วงดุล เช่น

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีจะเกี่ยวพันกับการปฏิบัติขององค์กรอื่นเป็นส่วนใหญ่เพราะมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ปัญหานี้จะเป็นปัญหาสำคัญต่อไปในอนาคต และคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ ซึ่งวางบรรทัดฐานให้องค์กรหนึ่งสามารถโต้แย้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นได้ ในกรณีมีความขัดแย้งกัน จะทำให้องค์กรที่มีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของแต่ละฝ่ายจะไม่ใช้วิธีเจรจาหาทางประนีประนอมกันเพื่อตีความไปในทางที่จะประสานความเข้าใจอันดีต่อกัน แต่จะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่น่าจะเป็นผลดีต่อระบบการเมืองของประเทศ

จ. ในกรณีตามปัญหานี้ เห็นว่า ศาลฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ในส่วนตนในกระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญครบถ้วนแล้ว เมื่อวุฒิสภาใช้อำนาจตรวจสอบและแจ้งมาว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับเลือกท่านหนึ่งมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม หากศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วยหรือเห็นว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจก็ควรจะแจ้งยืนยันกลับไป ซึ่งวุฒิสภาก็จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น นำชื่อบุคคลนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ พร้อมถวายคำแนะนำว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม ซึ่งในที่สุดก็จะขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัย หรือวุฒิสภาอาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าวุฒิสภามีอำนาจตรวจสอบหรือไม่ตามมาตรา ๒๖๖ ก็ได้ หรือถ้าวุฒิสภาไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาก็ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้ามาแก้ไขโดยส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่สาม วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๑) หรือไม่

ประเด็นนี้คือ ประเด็นที่ศาลฎีกาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งมีข้อควรพิจารณาดังนี้

๓.๑ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ ซึ่งบัญญัติถึงองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้แบ่งแยกที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็น ๓ ทางคือ รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาทางหนึ่ง รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดทางหนึ่งและรับเลือกโดยวุฒิสภาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาอีกทางหนึ่ง เมื่อได้รายชื่อตุลาการรัฐธรรมนูญจากทั้งสามทางครบแล้ว วุฒิสภาจะต้องถวายคำแนะนำประกอบการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแต่งตั้ง ดังนั้น วุฒิสภาย่อมมีหน้าที่ถวายคำแนะนำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วย มิใช่เพียงนำชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เฉยๆ กรณีจะแตกต่างจากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรนำขึ้นทูลเกล้าฯ โดยไม่ต้องถวายคำแนะนำ

๓.๒ การถวายคำแนะนำตามมาตรา ๒๕๕ มิได้มีความหมายเพียงการถวายรายชื่อเท่านั้น แต่วุฒิสภามีหน้าที่ต้องถวายความเห็นประกอบการเสนอรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ นั้นด้วยว่า บุคคลตามรายชื่อเหล่านี้เป็น

ผู้มีคุณสมบัติสมบูรณ์เพียบพร้อมในอันที่จะดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งการที่วุฒิสภาก็ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลเหล่านี้ รัฐธรรมนูญมิได้ระบุขั้นตอนวิธีการไว้ชัดเจนสำหรับการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรก วุฒิสภาก็ต้องมีอำนาจดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าว ดังนั้น การที่วุฒิสภาให้คณะกรรมการการของวุฒิสภาตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นเพื่อรายงานต่อวุฒิสภาก็เป็นการดำเนินการที่ชอบแล้ว

๓.๓ ถ้าจะพิจารณามาตรา ๑๓๕ และมาตรา ๒๖๑ จะเห็นได้ว่า ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดต่อไป หรือการแต่งตั้งซ่อมตุลาการรัฐธรรมนูญที่ว่างลง จะมีกระบวนการคัดเลือกตัวบุคคลเช่นเดียวกับการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรก คือ ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๕ และเมื่อคัดเลือกได้แล้ว ในขั้นตอนที่วุฒิสภาก็จะถวายคำแนะนำเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งมาตรา ๑๓๕ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อได้ โดยมีได้แบ่งแยกว่า บุคคลนั้นได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจากทางใด เมื่อการแต่งตั้งซ่อมยังต้องทำการตรวจสอบโดยคณะกรรมการการของวุฒิสภาทุกกรณี จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะตีความจำกัดว่า ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวุฒิสภาก็จะมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะจากรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่วุฒิสภาก็คัดเลือกตามมาตรา ๒๕๕ (๓) (๔) เท่านั้น

๓.๔ มาตรา ๒๕๕ มิได้แยกแยะว่า ในกรณีตาม (๑) และ (๒) ให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อบุคคลที่ส่งมาจากศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดขึ้นทูลเกล้าฯ เลย ส่วนกรณีตาม (๓) และ (๔) จึงจะต้องนำมาตรวจสอบเพื่อถวายคำแนะนำ แต่กลับให้วุฒิสภาถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ดังนั้น หากวุฒิสภาก็จะเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไปโดยมิได้ตรวจสอบกลั่นกรองเสียก่อน ก็จะเป็นการไม่สอดคล้องในทางเดียวกัน และเท่ากับเป็นการผลักภาระในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่ได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๕ (๑) และ (๒) ให้ทรงใช้พระบรมราชวินิจฉัยโดยไม่ทรงมีข้อมูลที่เหมาะสม ซึ่งย่อมเป็นการไม่สมควร และน่าจะมีใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓.๕ กรณีตามมาตรา ๒๕๕ (๑) เป็นการสรรหาบุคคลจากศาลฎีกามาดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๕๕ (๒) ก็เป็นการสรรหาบุคคลจากศาลปกครองสูงสุดมาดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน บุคคลที่องค์กรทั้งสองดังกล่าวเลือกสรรมาจะมีความเหมาะสมสำหรับศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใดนั้น ควรมีองค์กรที่เป็นกลางคือวุฒิสภาก็ทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองก่อนเพื่อให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหมาย ที่จะให้กรรมการการของวุฒิสภาตรวจสอบเพียงเฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) เท่านั้น

๓.๖ การถวายคำแนะนำของวุฒิสภานั้น ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับบุคคลบางคน ที่ศาลฎีกาคัดเลือกมา วุฒิสภาอาจทูลเกล้าฯ เสนอชื่อบุคคลดังกล่าวโดยถวายคำแนะนำว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติ ไม่เหมาะสมอย่างไรก็ได้ แต่วิธีนี้ย่อมทำให้บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหาย ดังนั้น การที่วุฒิสภาแจ้ง ศาลฎีกาให้ทราบว่าจะไม่เห็นชอบในบุคคลคนใด เพื่อให้โอกาสศาลฎีกาทบทวนน่าจะเป็นผลดียิ่งกว่าจะเสนอชื่อ ไปโดยมีคำแนะนำว่าไม่เห็นชอบด้วยดังกล่าว

๓.๗ ตามความเห็นของศาลฎีกาที่ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่คัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๓ องค์กร (คือ ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และวุฒิสภา) ย่อมมีอำนาจเป็นอิสระจากกันนั้นเป็น ความเห็นที่ถูกต้องเฉพาะในขั้นตอนการคัดเลือก แต่ในขั้นตอนการนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแต่งตั้งนั้น วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ถวายคำแนะนำเกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน

๓.๘ มีข้อสงสัยเกี่ยวกับประเด็นที่ศาลฎีกาตั้งมาให้วินิจฉัยว่า วุฒิสภามีอำนาจพิจารณา ให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ มีปัญหาว่า คำว่า “ความเห็นชอบ” นี้ หมายถึงความ เห็นชอบเพื่อจะดำเนินการขั้นต่อไป หรือความเห็นชอบในความหมายว่าเห็นพ้องด้วยการคัดเลือก ของศาลฎีกา จริงอยู่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบใน ลักษณะที่จะขัดขวางการเสนอชื่อตุลาการรัฐธรรมนูญของศาลฎีกา แต่ก็มีได้หมายความว่าวุฒิสภามี บทบาทเป็นแค่ “ทางผ่าน” ของการเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากศาลฎีกา ในลักษณะที่จะต้อง เห็นชอบกับรายชื่อที่เสนอมาเสมอไป เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทให้วุฒิสภา “ถวายคำแนะนำ” พระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่วุฒิสภาตรวจสอบประวัติและคุณสมบัติ ของบุคคลที่ศาลฎีกาเสนอชื่อมาและทักท้วงไม่เห็นชอบเมื่อเห็นว่าบุคคลบางคนมีคุณสมบัติไม่เหมาะสม จึงเป็นเพียงการแจ้งให้ศาลฎีกาทราบถึงคำแนะนำที่วุฒิสภาจะถวายล่วงหน้าในลักษณะการประสานงาน เพื่อมิให้มีความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างศาลฎีกาและวุฒิสภาราบบังคมทูลให้เป็นที่ระคายเคืองเบื้อง พระยุคลบาท โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาจจะพิจารณาทบทวนโดยขอข้อมูลจากการประชุมของวุฒิสภา ซึ่งก็ย่อมทำได้เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมยิ่งขึ้น

ดังนั้น วุฒิสภาย่อมจะต้องสามารถแสดงความไม่เห็นชอบ ในความหมายของการท้วงติง การเสนอรายชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญของศาลฎีกาได้

คำวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

๑. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญชุดนี้ยังคงมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย ปัญหาเรื่องนี้ และเรื่องอื่นตราบเท่าที่การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังไม่สำเร็จบริบูรณ์ แม้จะล่วงเลย กำหนดเวลาสี่สิบห้าวันนับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไปแล้วก็ตาม

๒. ศาลฎีกาไม่มีสิทธิ (อำนาจ) เสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ เนื่องจากเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยเฉพาะ

๓. วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน รวมทั้งที่ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้มีข้อมูลใช้ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ในการลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง รวมทั้งสามารถที่จะแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในความหมายของการท้วงติงรายชื่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกและแจ้งให้ศาลฎีการับทราบได้

นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์

อัยการสูงสุด

๗ มกราคม ๒๕๔๑

คำวินิจฉัยของศาสตราจารย์บุญชนะ อัคราการ

๑. เนื่องจากประธานศาลฎีกาได้ทำหนังสือถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ศาลฎีกาคัดเลือกมา (มาตรา ๒๕๕, ๒๕๖, ๒๕๗, ๒๖๖ และ ๑๓๕) ข้าพเจ้าขอเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ดังจะได้อธิบายในข้อต่อๆ ไป

๒. ตามเอกสารเกี่ยวกับเรื่องนี้ ที่ประธานศาลฎีกาได้เสนอต่อท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคำชี้แจงของประธานวุฒิสภานั้น สรุปความเห็นของประธานวุฒิสภาได้ว่า

วุฒิสภาได้ประชุมตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ศาลฎีกาได้คัดเลือกไว้ ๕ ท่านแล้ว วุฒิสภาให้ความเห็นชอบบุคคลดังกล่าวนี้เพียง ๔ ท่านว่า เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่อีก ๑ ท่าน (นายอัมพร ทองประยูร) วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ

๓. ข้อโต้แย้งของประธานศาลฎีกากับประธานวุฒิสภา จึงอยู่ในประเด็นที่ว่า ประธานวุฒิสภาได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ตามข้อเท็จจริง วุฒิสภาและประธานวุฒิสภาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เสร็จสิ้นไปแล้วในระดับหนึ่ง โดยตั้งกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณา แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมของวุฒิสภาเป็นการลับ การที่วุฒิสภาได้ดำเนินการไปดังกล่าวนี้ ก็โดยเห็นว่า ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติว่า วุฒิสภา เป็นผู้ที่มีหน้าที่ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ และในมาตราเดียวกันนี้ ประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๔. ข้าพเจ้าเห็นว่า ในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดข้อห้ามไว้แต่ประการใด ประธานวุฒิสภาจึงชอบที่จะกำหนดทางปฏิบัติขึ้น เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลที่ประธานศาลฎีกาได้ส่งรายชื่อมา การตัดสินใจของประธานวุฒิสภาจึงเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจ ถ้าดุลพินิจนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผล ก็เป็นการชอบที่จะทำได้และได้กระทำไปแล้วด้วย

๕. ตามเอกสารต่างๆ ที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ในฐานะเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล) รวมตลอดถึงรายงานการประชุมลับของวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งแจกให้แก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณานั้น ปรากฏว่าประธานวุฒิสภาได้กล่าวหลายครั้งในที่ประชุมว่า ในฐานะที่เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จำเป็นจะต้องขอมติจากที่ประชุมวุฒิสภาเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้

๖. ตามความเห็นของข้าพเจ้า การกำหนดมาตรการและมาตรฐานในการออกเสียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ควรจะใช้มาตรการและมาตรฐานอย่างเดียวกัน

ในการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของผู้ที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ ๕ ท่าน และทางรัฐศาสตร์ ๓ ท่าน วุฒิสภาได้ดำเนินการออกเสียงเป็น ๒ ครั้งในชั้นแรก คัดเลือกไว้เฉพาะผู้ที่ได้คะแนนกึ่งหนึ่งของจำนวนวุฒิสมาชิก ส่วนการออกเสียงครั้งที่ ๒ ไม่ได้กำหนดมาตรฐานดังกล่าวไว้ แต่ในการให้ความเห็นชอบและไม่เห็นชอบบุคคลที่ประธานศาลฎีกาส่งมา ประธานวุฒิสภาได้ดำเนินการโดยกำหนดมาตรการ และมาตรฐานอย่างดีที่สุดดังปรากฏในรายงานการประชุมลับของวุฒิสภาแล้ว

๗. ข้าพเจ้าจึงขอสรุปว่า เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยตามหลักแห่งความเป็นจริง (สัจธรรม=truism) แล้ว การที่จะตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นนั้น บุคคลที่จะรับผิดชอบครั้งสุดท้ายของกระบวนการก็คือประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ฉะนั้น ความเห็นและการดำเนินการของประธานวุฒิสภาจึงเป็นการชอบที่จะกระทำได้

๘. การพิจารณาวินิจฉัยของข้าพเจ้าตามที่บันทึกไว้ข้างบนนี้ ได้อาศัยหลักวิชาและทางปฏิบัติในทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ประกอบกัน

ศาสตราจารย์บุญชนะ อัจฉากร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ประเทือง กীরติบุตร

๑. เกี่ยวกับปัญหาในมาตรา ๒๕๕ วรรคแรก ที่ว่าศาสตราจารย์ประกอบด้วย ประธานศาสตราจารย์คนหนึ่ง และตุลาการศาสตราจารย์อื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภามาจากบุคคลดังต่อไปนี้ (๑) (๒) (๓) (๔) และ ๕

เมื่อพิจารณาด้วยมาตรา ๒๕๕ โดยตลอดแล้วจะเห็นได้ว่า ด้วยมาตรา ๒๕๕ ได้แบ่งบุคคลที่จะมาเป็นตุลาการ และกำหนดการเลือกมาแล้วโดยเรียบร้อย โดยพวก (๑) ต้องเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน พวก (๒) ต้องเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน ส่วนนอกนั้นเป็นพวกที่ (๓) คือผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนห้าคน และพวก (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนสามคน

จะเห็นได้ว่า กฎหมายแบ่งแยกตุลาการศาสตราจารย์ออกเป็นพวก ๆ และกำหนดวิธีเลือกตั้งต่างกันออกไป คือ เลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาห้าคน ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดสองคน ดังนี้จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ตุลาการศาสตราจารย์ ประเภท (๑) (๒) ได้รับเลือกมาแล้วตามกฎหมาย ไม่มีด้วยมาตรา ๒๕๕ ตรงไหนที่ให้อวุฒิสภามาคัดเลือกอีกทีหนึ่ง และด้วยบทในทีอื่นก็ไม่ได้กำหนดไว้

แต่อวุฒิสภาเห็นว่า เมื่อวุฒิสภาเป็นผู้ถวายคำแนะนำ ก็ควรจะต้องเป็นผู้เลือกสรรได้ ถ้าพิจารณามาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ที่ว่าศาสตราจารย์ประกอบด้วย ประธานศาสตราจารย์คนหนึ่ง และตุลาการศาสตราจารย์อื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภามาจากบุคคลต่อไปนี้ ข้อความนี้ไม่มีด้วยบทตรงไหนว่า ให้อวุฒิสภาลงมติให้ตุลาการศาสตราจารย์ที่เลือกมาแล้วจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดไว้อีก และมาตรา ๒๕๖, ๒๕๗ ก็พูดแต่ตุลาการศาสตราจารย์ที่มาจากสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เท่านั้นที่วุฒิสภาก็จะตั้งกรรมการสรรหาได้

ดังได้กราบเรียนแล้ว มาตรา ๒๕๕ ได้แบ่งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาสตราจารย์ออกเป็น ๒ พวก คือ พวกมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกากับตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกมาแล้วจากที่ประชุมใหญ่ของทั้งสองสถาบัน กฎหมายจึงไม่บัญญัติซ้ำซ้อนอีก ส่วนผู้จะดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๕ (๓) (๔) คือ สาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์นั้น กฎหมายกำหนดคุณสมบัติและวิธีคัดเลือกไว้แล้ว ตามมาตรา ๒๕๖-๒๕๗ ดังนั้น การลงมติเกี่ยวกับตุลาการศาสตราจารย์ประเภท (๑) (๒) อีกครั้งหนึ่ง จึงไม่มีกฎหมายรับรอง

๒. เกี่ยวกับคำว่า ตามคำแนะนำ ที่กล่าวถึงกันอยู่นั้น ถ้าพิจารณาด้วยมาตรา ๒๕๕ วรรคแรก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลเหล่านี้ ประเภท (๑) ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ประเภท (๒) โดยที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด นอกจากนั้น พวกผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ กฎหมายกำหนดคุณลักษณะและวิธีสรรหา และลงคะแนนไว้ในมาตรา ๒๕๖-๒๕๗ แตกต่างกันไป กฎหมายไม่กำหนดว่าคำแนะนำต้องทำอะไร มีแต่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเท่านั้น อย่างดีก็คำแนะนำการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกา-ศาลปกครองสูงสุด และตลอดจนการสรรหาตามมาตรา ๒๕๗ ทั้งด้วยมาตรา ๒๕๕ ก็ใช้คำว่าตามคำแนะนำ ซึ่งข้อความตอนนี้เป็นความหมายรวม ๆ ตามคำแนะนำ ซึ่งต่างกับถ้อยคำแนะนำ ซึ่งเป็นเรื่องเจาะจงให้กล่าวถวาย แต่ตามคำแนะนำไม่เจาะจงถึงขนาดที่เข้าใจว่าต้องลงมติ เรื่องทั้งหมด ควรอยู่กับสำนักราชเลขาธิการจะเป็นผู้กำหนด แต่ไม่ใช่จะคิดว่าตามคำแนะนำแล้วต้องมีการลงมติ เสมอไป มิฉะนั้นแนะนำไม่ได้ กฎหมายเพียงแต่ว่าทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำจากบุคคลต่อไปนี้เท่านั้น

๓. ปัญหาที่ว่า “ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” เป็นองค์กรตามกฎหมายหรือไม่ ถ้าถือตามความเห็นทางบริหารที่ว่า ต้องประกอบด้วยบุคคล-วัตถุประสงค์การดำเนินงาน-งบประมาณ-สถานที่ทำงาน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาถือว่า เป็นองค์กรตามหลักบริหาร และตามรายงานการประชุมของ ส.ส.ร. เมื่อ ๒๓ มิ.ย. ๕๐ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง ให้ความเห็นเห็นว่าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาน่าจะเป็นองค์กรที่ถูกต้อง ที่สามารถคัดเลือกผู้พิพากษาได้ดีที่สุด ซึ่งผมมีความเห็นพ้องด้วย เพราะมิฉะนั้นตามมาตรา ๒๖๖ กำหนดให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องราวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ถ้าไม่ใช่องค์กร ตัวประธานรัฐสภาต้องเป็นผู้เสนอเรื่อง

ศาสตราจารย์ประเทือง กীরติบุตร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของพลโท โกวิท มัชฌมจันทร์

ข้อเท็จจริงมีว่า ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบต่อผู้พิพากษาศาลฎีกา ๔ คน ในจำนวน ๕ คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้เลือกไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และวุฒิสภาไม่เห็นชอบ ๑ คน เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ประชุมเพื่อพิจารณาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๑ คน ไปแทน และศาลฎีกาได้แจ้งยืนยันต่อวุฒิสภาว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้เลือกไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นแล้วอีก เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือชี้แจงต่อประชาชนว่า ตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภา คำแนะนำนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นมติของวุฒิสภา จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากับวุฒิสภาว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาเลือกบุคคลใดไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลนั้นอีกหรือไม่ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือก ตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนห้าคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือก ตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนสามคน

ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากบุคคล ๓ ประเภท และมาจาก ๓ องค์กรด้วยกัน กล่าวคือ ผู้พิพากษา ในศาลฎีกาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกตามมาตรา ๒๕๕ (๒) และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ซึ่งวุฒิสภาเลือกตามมาตรา ๒๕๗ ทั้ง ๓ องค์กรนั้น ต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน วิธีการเลือกก็แตกต่างกัน มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจ แก่วุฒิสภาจะต้องเลือกหรือให้ความเห็นชอบต่อบุคคลตามมาตรา ๒๕๕ (๑) เลย อำนาจหน้าที่ ในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ตามมาตรา ๒๕๗, ๒๗๗, ๒๗๘ และ ๒๗๙ เป็นต้น

ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อเพื่อวุฒิสภาเลือกแต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ก็มีได้ให้อำนาจไว้แต่ประการใดที่จะปฏิบัติต่อบุคคล ตาม มาตรา ๒๕๕ (๑)

อนึ่ง ความว่า “ตามคำแนะนำ” ย่อมหมายถึงการชี้ทางให้ปฏิบัติมิได้ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ อย่างอื่นได้ ดังเช่นการแนะนำตามมาตรา ๑๒๕ ของรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากบทบัญญัติของ มาตรา ๑๓๕ จึงก่อให้เกิดอำนาจขึ้นเกี่ยวกับการให้คำแนะนำของวุฒิสภา แต่ก็หาได้รวมไปถึงบุคคล ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ไม่ จึงเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้ประธานวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ แทนองค์กรอื่นด้วยเท่านั้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาให้ความ เห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้เลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ได้อีก

พลโท โกวิท มัชฌมจันทร์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาสตราจารย์โสภณ รัตนากร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๕ ได้บัญญัติแยกที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็น ๔ สายด้วยกัน คือ สายที่ ๑ มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน ๕ คน สายที่ ๒ มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ คน สายที่ ๓ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๕ คน และสายที่ ๔ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๓ คน ทั้งได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสายที่ ๑ และที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสายที่ ๒ และมาตรา ๒๕๗ ได้ระบุว่า ให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสายที่ ๓ และ ๔ ซึ่งมีขั้นตอนของการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ๑๐ คน ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ๖ คน ให้วุฒิสภาเลือกเอาเพียง ๕ คนและ ๓ คน ตามลำดับ แต่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากสายไหนก็ตาม มาตรา ๒๕๕ วรรคแรก กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งทั้งนั้น จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติดังกล่าวสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สายที่ ๑ และ ๒ นั้น วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ “เลือก” ไม่ คงมีแต่อำนาจหน้าที่ในการถวาย “คำแนะนำ” เท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาคงตระหนักถึงเรื่องนี้ดี เพราะในที่ประชุมวุฒิสภาในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ไม่มีท่านผู้ใดเห็นว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ “เลือก” ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสายที่ ๑ ซึ่งมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาเลย ส่วนที่วุฒิสภาอนุญาตให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเสนอรายงานการศึกษาประวัติและความประพฤติของผู้พิพากษาในศาลฎีกา ๕ คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกมาแล้ว ทั้งที่มาตรา ๑๓๕ มิได้บัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาดังคณะกรรมการในเรื่องนี้ ดังเช่นกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสายผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์นั้น แม้วุฒิสภาจะอ้างว่าอาจตั้งคณะกรรมการเพื่อการนี้โดยอาศัยมาตรา ๑๔๘ ซึ่งให้อำนาจวุฒิสภาที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ได้ก็ตาม แต่การที่วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาประวัติและความประพฤติของผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามาแล้ว ควรจะได้กระทำเฉพาะในกรณีมีเหตุโดยชัดแจ้งที่จะต้องกระทำ และต้องกระทำโดยรอบคอบ ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหา และคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย ดังจะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๑๓๕ ซึ่งเป็นบทบังคับให้วุฒิสภาต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งวุฒิสภามีหน้าที่ “เลือก” ให้ “คำแนะนำ” หรือให้ “ความเห็นชอบ” นั้น ไม่ได้บังคับให้ตั้งคณะกรรมการในกรณีที่วุฒิสภาจะถวาย “คำแนะนำ” ในการที่จะทรงแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากสายผู้พิพากษาในศาลฎีกาด้วย ต่างกับกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสายที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ

เหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้คงเป็นเพราะเห็นว่า ผู้พิพากษาในศาลฎีกาต้องดำรงตนอยู่ภายใต้ระเบียบวินัย ประมวลจริยธรรม และนิติประเพณีของข้าราชการฝ่ายตุลาการอยู่แล้ว และเมื่อได้ผ่านการคัดเลือกมาจากที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาด้วย ก็น่าจะเป็นบุคคลที่เชื่อถือได้ว่ามีประวัติและความประพฤติดี จึงมิได้บัญญัติบังคับไว้ในมาตรา ๑๓๕ ว่าจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบประวัติและความประพฤติอีก และมีได้บัญญัติว่าตุลาการรัฐธรรมนูญสายที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาและมาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะต้องมีคุณสมบัติเช่นใด ดังกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสายผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งบัญญัติเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา ๒๕๖

ปัญหาว่าการที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติของผู้พิพากษาในศาลฎีกา ๕ ท่าน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกมาแล้วมีมติเป็นรายบุคคลว่าเห็นชอบให้ถวายคำแนะนำเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๔ ท่าน และไม่เห็นชอบ ๑ ท่าน ดังนี้ วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญทำได้หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การดำรงตำแหน่งของบุคคลไว้หลายทางหลายวิธีด้วยกัน บางกรณีให้วุฒิสภาเป็นผู้ “เลือก” บุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง เช่น การเลือกคณะกรรมการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๓๘, ๑๔๓) การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสายผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ (มาตรา ๒๕๗, ๒๖๑) การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (มาตรา ๒๗๔ (๓), ๒๗๕ (๓)) เป็นต้น บางกรณีให้วุฒิสภาเป็นผู้ให้ “ความเห็นชอบ” เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๕ วรรคสอง) การให้ความเห็นชอบในการเสนอพระนามผู้สืบสันตติวงศ์ (มาตรา ๒๓ วรรคสาม) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง) แต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด (มาตรา ๒๗๘) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๓๐๒) เป็นต้น บางกรณีให้วุฒิสภาเป็นผู้ถวาย “คำแนะนำ” ต่อพระมหากษัตริย์ เช่น การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๕๖) การแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๕๕) การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๕๗) การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑๒) และการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๕) เป็นต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้แยกบัญญัติไว้โดยชัดเจนว่า กรณีไหนวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการ “เลือก” กรณีไหนมีอำนาจหน้าที่ให้ “ความเห็นชอบ” และกรณีไหนมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่ถวาย “คำแนะนำ” ฉะนั้น เมื่อมาตรา ๒๕๕ กำหนดว่า ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจาก

ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงถวาย “คำแนะนำ” เท่านั้น วุฒิสภาจะไปทำการ “เลือก” หรือให้ “ความเห็นชอบ” หาได้ไม่ และผลของการลงมติซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบจะถวายคำแนะนำให้ทรงแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ผ่านการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแล้วเพียง ๔ ท่าน ไม่ถวายคำแนะนำ ๑ ท่านนั้น ก็เท่ากับเป็นการ “เลือก” ซ้ำอีกนั่นเอง การลงมติของวุฒิสภาในกรณีนี้ จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เกี่ยวกับการลงมติของวุฒิสภาในเรื่องนี้ ปรากฏข้อความจากหนังสือชี้แจงต่อประชาชนของ ประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ว่า “... เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “วุฒิสภา” เป็นผู้ถวายคำแนะนำ ดังนั้นคำแนะนำนั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเป็นมติของวุฒิสภา... และเมื่อใดก็ตามวุฒิสภาจะต้องมีมติเกี่ยวกับการ **คัดเลือก** ตัวบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง กรณีก็ย่อมจะต้องตกอยู่ใต้บังคับแห่ง มาตรา ๑๕๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกแต่ละท่านมีเอกสิทธิ์ที่จะลงคะแนนอย่างใดก็ได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งย่อมหมายความว่า จะลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการถวายคำแนะนำบุคคลใดที่ศาลฎีกาส่งรายชื่อมาก็ได้...” ตามหนังสือชี้แจงนี้แสดงว่า การลงมติของวุฒิสภาเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๕๖ และเป็นกร **คัดเลือก** นั้นเอง บทบัญญัติของมาตรา ๑๕๖ ที่กล่าวถึงนี้ก็คือ บทบัญญัติในวรรคสี่ซึ่งมีความหมายว่า “การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้เป็นวิธีการออกเสียงลงคะแนนในกรณีวุฒิสภำทำหน้าที่ “เลือก” หรือให้ “ความเห็นชอบ” เท่านั้น หาใช่เป็นกรณีที่วุฒิสภาเพียงแต่ทำหน้าที่ถวาย “คำแนะนำ” ไม่ วิธีการลงมติของวุฒิสภาในเรื่องนี้จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นกัน

การลงมติของวุฒิสภาดังกล่าวมานอกจากไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๕ แล้ว ยังขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากหลายทาง ผ่านกระบวนการสรรหา และเลือกที่แตกต่างกัน และมีการเลือกโดยองค์กรต่างกัน หากวุฒิสภาไปใช้อำนาจคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา และที่มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้อีก ผลก็จะกลายเป็นว่าวุฒิสภาแต่ผู้เดียวเป็นผู้เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดทุกสาย หากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เช่นนั้น คงไม่จำเป็นจะต้องบัญญัติมาตรา ๒๕๕, ๒๕๗ ให้มีวิธีการเลือกและสรรหาให้แตกต่างกัน

นอกจากนั้น เมื่อคำนึงถึงว่า มาตรา ๒๕๕ วรรคสาม ได้บัญญัติให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เข้าประชุมกับผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสายอื่น ๆ

เลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วยแล้ว หากวุฒิสภามีอำนาจคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกมาแล้วได้อีก มาตรการนี้จะบัญญัติให้ท่านเหล่านั้นจะเข้าร่วมเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างไร ท่านเองเดียวกันที่มาตรา ๒๕๘ วรรคสอง บัญญัติว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะต้องลาออกจากการเป็นผู้พิพากษาภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกนั้น คงเพื่อบังคับให้มีการดำรงตำแหน่งชั่วคราวในขณะเดียวกัน หากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จะให้วุฒิสภา “คัดเลือก” หรือให้ “ความเห็นชอบ” ได้อีก ผลก็จะกลายเป็นว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เมื่อลาออกภายใน ๑๕ วันแล้ว หากไม่ได้รับการ “คัดเลือก” หรือไม่ได้รับ “ความเห็นชอบ” จากวุฒิสภา ก็จะได้รับเสียหายเพราะต้องลาออกจากการเป็นผู้พิพากษาไปก่อนแล้ว บทบัญญัติเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์จะให้วุฒิสภามีอำนาจ “คัดเลือก” ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ผ่านการเลือก โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามาแล้ว หรือให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ อันมีผลเป็นการ “เลือก” ซ้ำอีก

ด้วยเหตุดังกล่าวมาจึงเห็นว่า วุฒิสภามิมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาสตราจารย์โสภณ รัตนากร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของนายโอภาส อรุณินท์

กรณีประธานศาลฎีกาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาว่าวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะดำเนินการพิจารณาถวายคำแนะนำได้เพียงใด เมื่อเทียบกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ ๒๕๕ (๔) และ วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา พิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

คำวินิจฉัย พิจารณาแล้ว เห็นว่า การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้มีลักษณะการแต่งตั้งเช่นเดียว กับการแต่งตั้งกรรมการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๓๖) การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา ๑๕๖) การแต่งตั้ง กรรมการสิทธิมนุษยชน (มาตรา ๑๕๕) และการแต่งตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๕๓) ที่รัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ลักษณะการแต่งตั้ง จึงแตกต่างกับการแต่งตั้งองคมนตรี ซึ่งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย (มาตรา ๑๓) ดังนั้น ความหมาย ของคำว่า “คำแนะนำ” ของวุฒิสภา จึงมุ่งหมายในประเด็นว่ามีได้ทรงแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย หากแต่ เป็นการแต่งตั้งจากบุคคลที่วุฒิสภาได้แนะนำ

ตัวบุคคลที่วุฒิสภานำไปกราบบังคมทูลจะเป็นผู้ใดและมาจากการพิจารณาการคัดเลือกตาม ขั้นตอนประการใดนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนแล้ว ตามมาตรา ๒๕๕ (๑) (๒) (๓) และ (๔) และมาตรา ๒๕๓ ซึ่งบุคคลตาม (๑) จะเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกา ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) และ (๔) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการสรรหาตามมาตรา ๒๕๓ ซึ่ง แตกต่างจากบุคคลตาม (๑) และ (๒) และจากบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๓ ในเรื่องการสรรหา นั้น คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่ทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเกินกว่าจำนวนที่ต้องการ ๑ เท่า กล่าวคือ ๑๐ คน และ ๖ คน ตามลำดับ เพื่อให้วุฒิสภาเลือกให้เหลือจำนวน ๕ คน และ ๓ คน ตามลำดับ แต่บุคคล ที่ได้รับการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา นั้น รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจวุฒิสภาจะกระทำเช่นนั้นได้ ฉะนั้นวุฒิสภาจึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบได้ในกรณีของรายชื่อที่ได้รับการ คัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

โดยสรุป จึงเห็นว่า วุฒิสภามีหน้าที่ต้องถวายคำแนะนำแต่ไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ในกรณีผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ตามมาตรา ๒๕๕ (๑)

นายโอกาส อรุณินท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ