

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๔๕

วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหา
เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการพิจารณาถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สรุปความเป็นมา

๑. เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ นายสตีลย์ เล็งไธสง กับคณะ วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ นายสามารถ แก้วมีชัย กับคณะ และในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๕ พลตรี ศรชัย มนต์ริวัต กับคณะ ได้มีหนังสือเพื่อขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้วินิจฉัยกรณีการถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์และคณะ สรุปได้ ดังนี้

๑.๑ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาพร้อมกับแนบเอกสารหลักฐานตามแบบการแสดงตนของผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ (แบบ ถ.๑) และต่อมา ณ วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ ได้ยื่นรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวม ๔ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา (โดยแนบเอกสารตามแบบ ถ.๒)

๑.๒ เมื่อวันที่ ๑๕ - ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๕ ประธานวุฒิสภาได้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่า คำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว

๑.๓ ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วตามมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๔ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ได้มีสมาชิกวุฒิสภาบางคนที่ทั้งการดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอ คุณสมบัติและเอกสารหลักฐานของประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอนดังกล่าว โดยมีความเห็นแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้



LIRT

๑) ประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอ คุณสมบัติและเอกสารหลักฐานของประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอน ถ้าปรากฏว่าถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว ประธานวุฒิสภาต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

๒) กรณีพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ ได้ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน ออกจากตำแหน่งพร้อมกับรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอนว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ประธานวุฒิสภายังต้องส่งรายชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบคุณสมบัติว่าเป็นผู้เสียสิทธิในการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เสียก่อน

๒. ประเด็นข้อกฎหมายของคณะบุคคลที่ร้องต่อประธานรัฐสภา

๒.๑) กรณีพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ ร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน โดยกล่าวหาว่าตุลาการทั้งสี่พิจารณาวินิจฉัยไม่ถูกต้องตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร้องขอนั้น แม้จะเป็นการร้องขอให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน ในคำวินิจฉัยส่วนตัว มิใช่เป็นการร้องขอให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยอันเป็นที่ยุติเสร็จเด็ดขาดแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องก้าวล่วงไปพิจารณาวินิจฉัยในคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญถูกตรวจสอบคำวินิจฉัยอันเป็นที่ยุติเสร็จเด็ดขาดแล้ว ซึ่งน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๘

๒.๒) ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติในการพิจารณาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ว่าเข้าข่ายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ไปแล้ว แต่ต่อมาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน เห็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ไม่อาจนำมาบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งแล้วก่อนครบกำหนดยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรก นับว่าเป็นความเห็นที่ตรงกันข้ามกับมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องกลับมาพิจารณาคำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน ของ



พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และคณะที่ยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภายื่นเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕ จึงต้องห้ามมิให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงพิจารณาหรือวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว

๒.๓) แม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นยุติเด็ดขาดผูกพันองค์กรทุกองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันศาลรัฐธรรมนูญเอง กล่าวคือ หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าคำวินิจฉัยที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม หรือไม่มีเหตุผล ศาลรัฐธรรมนูญย่อมเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยได้ ดังอาจเปรียบเทียบคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ และ คำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

๓. ความเห็นของประธานรัฐสภา สรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

๓.๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หากยกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นที่ยุติเสร็จเด็ดขาดและมีผลผูกพันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาดำเนินการไต่สวนตามคำร้องขอแล้ว อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของสาธารณชนทั่วไป ดังที่อดีตผู้พิพากษาศาลฎีกาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่าน ได้ร้องโต้แย้งผ่านประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า “ปฏิบัติหน้าที่” ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

๓.๒) ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๔. คำร้องของประธานรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย มี ๔ ข้อ ดังนี้

๔.๑) การดำเนินการของผู้ริเริ่มและการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๔.๒) การที่ประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอพร้อมกับรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อร้องขอดังกล่าวแล้วมิได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๔.๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หรือโดยอ้อมจะมีอำนาจดำเนินการไต่สวนคำร้องดังกล่าวได้หรือไม่



LIART

๔.๕) การดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๐๓ เป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๖๘ หรือไม่ และการดำเนินการถอดถอนตุลาการทั้งสี่คนโดยไม่มีข้อเท็จจริงว่าร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ถึง มาตรา ๓๐๗ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัย

มี ๒ ประเด็นตามลำดับ คือ

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นต่างๆ ๔ ประเด็นตามคำร้องของประธานรัฐสภา ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

หากวินิจฉัยว่าคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้วประเด็นที่ ๒ ก็ไม่ต้องพิจารณา

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีข้อความสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑) มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

“ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น”

๒) มาตรา ๒๖๖

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

๓) มาตรา ๒๖๘

“คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ”



LIRT

๔) มาตรา ๓๐๓

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งที่ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

๕) มาตรา ๓๐๔

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีชื่อของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๓ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๓ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

๖) มาตรา ๓๐๕ วรรคแรก

“เมื่อได้รับคำร้องตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว”

๗) มาตรา ๓๐๖ วรรคแรก

“เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๓๐๕ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว”



๘) มาตรา ๓๐๗ วรรคแรก

“สมาชิกรัฐสภาที่มีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา”

ข. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๒๕

“ในกรณีที่กรรมการ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในเรื่องใดๆ ห้ามให้ผู้นั้นเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริง พิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว”

การพิจารณาข้อกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

โดยที่คำร้องของประธานรัฐสภาที่มีมาถึงศาลรัฐธรรมนูญนี้เป็นคำร้องตามมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาเสียในขั้นแรกว่าประเด็นที่ประธานรัฐสภาร้องให้พิจารณานั้นเป็น “กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” หรือไม่ ก่อนที่จะพิจารณาเนื้อหาของ คำร้องต่อไป

การที่ประธานวุฒิสภารับคำร้องของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ แล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ก็หมายความว่าประธานวุฒิสภา เห็นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ส่วนการที่ประธานรัฐสภาส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพราะเห็นว่าการดำเนินการของประธานวุฒิสภาไม่ถูกต้อง จึงนับได้ว่ามีปัญหาในเรื่องความเข้าใจในความหมายของ ข้อความในมาตรา ๒๖๖ เกิดขึ้น เพราะทุกฝ่ายยังเข้าใจไม่ตรงกัน ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาความหมาย ของมาตราดังกล่าวจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งดูได้จากการอภิปรายในขั้นตอนต่างๆ ของการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า รัฐธรรมนูญต้องการมอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเรื่องใดบ้าง จึงขอเสนอ ผลการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มาประกอบการพิจารณา

๑. การวิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

เมื่อวิเคราะห์จากรายงานการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นคณะกรรมการยกร่าง รัฐธรรมนูญ ชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และชั้นการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่าง รัฐธรรมนูญ แล้วสรุปได้ว่า ร่างมาตรา ๒๖๕ ซึ่งมาเป็นมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญนั้น

๑) ในขั้นแรก มัตราฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้แก้ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ทำงาน “ซ้ำซ้อน” (แย่งกันทำ) เท่านั้นถ้าไม่รู้ว่าจะองค์กรใดควรทำหน้าที่ที่ขัดแย้งกันอยู่ก็ให้ ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินโดยมีเงื่อนไข ดังนี้



LIRT

(๑) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเฉพาะเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง กรม อื่น

(๒) ถ้าองค์กรตามรัฐธรรมนูญแย้งว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิวินิจฉัยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หากเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไปก้าวก่ายอำนาจขององค์กรอิสระอื่นๆ ก็ต้องให้รัฐสภาพิจารณาดูก่อน ถ้าสภาเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจมากเกินไปก็ต้องให้รัฐสภาขอแก้รัฐธรรมนูญ ฉะนั้นตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจนี้ไปก่อน

(๓) มาตรฐานไม่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาถึง “การปฏิบัติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เพราะองค์กรฯ เหล่านั้นมีกฎหมายระบุรายละเอียดไว้แล้ว และเพราะจะเป็นการเปิดช่องกว้างเกินไปจนหาข้อยุติไม่ได้ ถ้าองค์กรตามรัฐธรรมนูญแย้งกันทำงาน การให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดแต่ไม่ต้องลงไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรเหล่านั้น

๒) ต่อมาผู้เสนอว่าถ้าจะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกันเท่านั้น ก็อาจมีกรณีที่องค์กรฯ เกียงกันไม่มีใครรับทำหน้าที่บางอย่าง จึงให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อน” ออก หมายความว่าให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณากรณีที่องค์กรฯ ตามรัฐธรรมนูญแย่งงานกันและเกียงกันไม่รับทำด้วย

ดังนั้น มาตรา ๒๖๖ จึงให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเมื่อ

ก. องค์กรตามรัฐธรรมนูญยกขึ้นมาร้องว่า

๑) มีการใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน หรือ

๒) เกียงกันไม่มีใครทำ

๓) ศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่ก้าวล่วงไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฯ เหล่านี้

ข. ถ้าองค์กรฯ ไม่ร้องเอง ประธานรัฐสภาจะร้องแทนก็ได้

๒. การพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตามคำร้องของประธานรัฐสภา

๒.๑) องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ได้ใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนหรือหลีกเลี่ยงเกียงกันปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

องค์กรตามรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ ที่รับเรื่องจากประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาแล้วเมื่อวันที่



LIRT

๑๘ มีนาคม ๒๕๕๕ นั้น ก็ไม่ปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีได้หลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่นี้

๒.๒) การมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กร รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. องค์กรเดียวให้ทำหน้าที่ได้ส่วนได้ แม้จะตระหนักว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนักการเมือง ฯ ตามมาตรา ๓๐๑ (๔) (และตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในกรณีต่างๆ ตามมาตรา ๓๐๑ ข้ออื่นๆ ด้วย) อยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่มีข้ออ้างใดๆ ที่จะห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรทำการได้ส่วนคำร้องที่ผ่านมาจากประธานวุฒิสภา อย่างไรก็ดีหากปรากฏว่าบุคลากรของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางคนมีส่วนได้เสียจึงต้องห้ามมิให้ร่วมการได้ส่วนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๒๕ มุ่งเน้นที่ตัวบุคคลเท่านั้น)

๒.๓) การใช้อำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภาเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวบุคคลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ ได้ระบุให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับคำร้องเรียนของประชาชนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เพื่อส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการได้ส่วนนั้น เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับเรื่องและส่งไปคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีได้บัญญัติว่าต้องผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแต่อย่างใด

การปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในกรณีนี้จึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้กระทำการในนามของวุฒิสภาด้วยความเห็นชอบใด ๆ ของวุฒิสภา

เมื่อพิจารณาถึงข้อโต้เถียงที่อาจเกิดขึ้นได้ว่าวุฒิสภาในฐานะองค์กรไม่มีอำนาจหน้าที่ใด ๆ เลย หรือก็จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางขั้นตอนการดำเนินการไว้เหมาะสมแล้ว คือ

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อกันร้องเรียนต่อประธานวุฒิสภา (มาตรา ๓๐๔)

(๒) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา ๓๐๕ วรรคแรก)

(๓) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่วนเสร็จแล้วให้รายงานเสนอวุฒิสภา (มาตรา ๓๐๕ วรรคสอง ไม่ใช่ตัวประธานวุฒิสภาในฐานะบุคคล) แม้รายงาน ฯ จะส่งถึงตัวประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๖ ก็ตาม

(๔) ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว (มาตรา ๓๐๖) -



จะเห็นได้ว่าขั้นตอนที่ ๒ ชอบแล้ว เพราะถ้าประธานวุฒิสภาต้องนำเรื่องเสนอวุฒิสภาก่อน วุฒิสภาก็ไม่มีข้อมูลเพียงพอจะพิจารณามีแต่คำกล่าวหา หากวุฒิสภาลงมติไปประการใด ก็จะมีผลต่อการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ทั้งจะผูกมัดวุฒิสภาเองเมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

การบัญญัติไว้ให้วุฒิสภาพิจารณารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียก่อน การลงมติตามขั้นตอนที่สี่เพียงครั้งเดียวจึงถูกต้องแล้ว

ดังนั้นอำนาจในการถอดถอนของวุฒิสภามาตรา ๓๐๓ ผ่านกระบวนการตามมาตรา ๓๐๔ มาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๖ จึงเหมาะสมแล้ว

กรณีนี้จึงถือได้ว่า ประธานวุฒิสภาได้กระทำหน้าที่ในฐานะตัวบุคคลไม่ใช่องค์กร ส่วนการที่วุฒิสภาจะทำหน้าที่พิจารณาถอดถอนในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ยังไม่มีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ระหว่างวุฒิสภากับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด

๒.๔) การปฏิบัติงานของประธานวุฒิสภาหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้มอบหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงไปพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคล (ประธานวุฒิสภา) หรือของส่วนราชการ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) แต่อย่างใด เพราะถือว่าแต่ละบุคคลแต่ละองค์กรก็ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อยู่แล้ว หากใครฝ่าฝืนก็มีทางจะต้องถูกพิจารณาตามกระบวนการของแต่ละเรื่องต่อไป ไม่ใช่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัย

จากการวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นได้ว่าคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ใช่ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” แต่อย่างใด กรณีจึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัย กรณีนี้จึงให้ยกคำร้อง

ดังนั้นเมื่อไม่มีอำนาจดังกล่าวจึงไม่ต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ตามคำร้องของประธานรัฐสภา

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT