

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๖

วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

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

ข้อเท็จจริง

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ สรุปได้ความว่า

นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๓๑ คน มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๒๑ คณะนี้ เป็นญัตติที่คณะกรรมการสามัญเพื่อสรรหาสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา โดยนายนิพนธ์ วิสิทธิ์ยุทธศาสตร์ เป็นผู้เสนอการพิจารณาญัตติดังกล่าว มีขึ้นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ คือ มีขึ้นเมื่อวันศุกร์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ทำให้ผลการประชุมในเรื่องดังกล่าวมิชอบและมีอาจใช้บังคับได้ ประธานรัฐสภาโดยพลตรี มนูญกฤต รูปขจร รองประธานรัฐสภา ทำหน้าที่แทนและรักษาราชการแทนประธานรัฐสภา ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้ได้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๑ คน ได้แย้งว่าการดำเนินการดังกล่าวของวุฒิสภาขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในขณะที่มีสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวนหนึ่งเห็นว่าทำได้ ทำให้มีความเห็นแตกแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย ทำให้มองได้ว่าเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาแล้ว และเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลในองค์กร หากการได้มาซึ่งบุคคลในองค์กรเป็นไปโดยมิชอบหรือมีข้อโต้แย้งหรือเป็นที่เคลือบแคลง ย่อมส่งผลกระทบต่อ

การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในองค์กรด้วย ประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ หรือไม่

หากการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาดังกล่าว เป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติของสภาแล้ว ผลหรือมติของวุฒิสภาจากการประชุมดังกล่าวจะใช้บังคับได้หรือไม่

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการ สามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ หรือไม่

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย จะต้องเป็นคำร้องที่เสนอมาโดยประธานรัฐสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ สำหรับคำร้องนี้รองประธานรัฐสภาซึ่งรักษาราชการแทนประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอ จึงถือได้ว่าเป็นคำร้องที่เสนอมาโดยประธานรัฐสภา

สำหรับกรณีที่จะต้องเป็นคำร้องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไม่ได้ระบุว่าจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ สององค์กรขึ้นไป ซึ่งมีความขัดแย้งกันในเรื่องของอำนาจหน้าที่ ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียวหรือหลายองค์กร ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ตามคำร้อง ผู้ร้องได้ระบุว่ามีการโต้แย้งโดยสมาชิกวุฒิสภา ๓๑ คนว่า การพิจารณาญัตติ ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัตินั้นทำไม่ได้ ซึ่งหมายความว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจพิจารณาตั้งคณะกรรมการสามัญดังกล่าวในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในขณะที่มีสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวนหนึ่งเห็นว่า วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาตั้งคณะกรรมการสามัญ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ ความเห็นขัดแย้งกันของ ๒ ฝ่ายนี้แสดงว่า ได้มีปัญหากับ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเกิดขึ้นแล้ว แม้ว่าการตั้งคณะกรรมการเป็นเรื่องภายในของวุฒิสภา เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารกิจการภายในของวุฒิสภาก็จริง แต่ก็ถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ระบุไว้กว้างๆ ว่า เป็นกรณีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ มิได้ระบุไว้ชัดเจนว่าจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกิจการภายในหรือกิจการภายนอกขององค์กร

นอกจากนี้ ตามคำร้องยังได้มีการโต้แย้งว่า การพิจารณาตั้งคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภา เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการโต้แย้งว่า วุฒิสภาใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ทำได้

ส่วนในประเด็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลข้างต้น กรณีตามคำร้องจึงเป็นกรณีที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นต่อไปที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่แบ่งสมัยประชุม ซึ่งจะมีผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ออกเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ก็เพื่อมิให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎรหรือการอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือปัญหาสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน มีขึ้นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ จึงมิได้บัญญัติไว้ให้ทำได้ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ สำหรับอำนาจหน้าที่ที่วุฒิสภาสามารถทำได้ที่มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ บัญญัติให้

ทำได้นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ และเรื่องของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบการประกาศสงคราม และหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายหรือเรื่องของอำนาจหน้าที่นิติบัญญัติ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง ส่วนการตั้งคณะกรรมการเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในของวุฒิสภาเอง ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๕๕ วรรคสี่

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ