

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้นี้ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ ได้พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๔

วุฒิสภาได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น และรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

คณะกรรมการการฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา แล้วปรากฏว่า มีผู้สมัครและมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหา จำนวนห้าสิบห้าคน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้สรรหาโดยประชุมลงคะแนน รวม ๗ รอบ ซึ่งการลงคะแนนรอบที่ ๑ รอบที่ ๒ และรอบที่ ๓ มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ รอบละ ๑ คน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ นายวีระชัย แนวนบุญเนียร และนายจรัส บุรณพันธ์ุศรี ตามลำดับ การลงคะแนนในรอบที่ ๔ มีผู้สมัครได้รับคะแนนสามคน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฐปกล้า นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร แต่ไม่มีผู้ใดได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ คณะกรรมการสรรหาฯ จึงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่งในรอบที่ห้า ปรากฏผลคะแนนเช่นเดียวกับรอบที่ ๔ คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเปลี่ยนหลักเกณฑ์ใหม่ในรอบที่ ๖ โดยนำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุดสามคน คือ พลเอก ศิริรินทร์ฯ นายพยนต์ฯ และนายสมชัยฯ มาลงคะแนน ให้กรรมการสรรหาแต่ละคนลงคะแนนได้คนละ ๑ คะแนน แล้วตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไป จากนั้นจึงจะนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏผลว่า นายพยนต์ฯ ได้คะแนนต่ำสุด จึงถูกตัดออกจากบัญชีไป การลงคะแนนในรอบที่ ๗ กรรมการสรรหาฯ แต่ละคน ลงคะแนนได้คนละ ๒ คะแนน ปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ฯ และนายสมชัยฯ ได้คะแนนเต็มคนละ ๑๐ คะแนน คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสองและอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ คณะกรรมการการฯ ได้มีหนังสือเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการการฯ ต่อประธานวุฒิสภา

วุฒิสภาในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ พิจารณารายงานของคณะกรรมการการฯ แล้ว ได้ลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน คือ

พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า นายวีระชัย แนวบุญเนียร นายจรัล บุรณพันธ์ศรี และนายปริญญา นาคฉัตร์ยี่ ทั้งนี้ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๔

ต่อมา พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวมสี่สิบเอ็ดคน ได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาทั้งสี่สิบเอ็ดคน โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้ (๑) คณะกรรมการสรรหาฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่นในรอบที่ ๖ จำนวนสี่สิบเก้าคน ไม่นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหา หรือไม่ และการดำเนินการเช่นนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (๒) การลงมติในรอบที่ ๗ แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากไม่ชอบจะถือว่าต้องให้คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสองคน หรือต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการเลือกตั้งแทน หรือไม่ และ (๓) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) กำหนดให้มีขึ้น และกำหนดองค์ประกอบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในมาตราเดียวกัน และเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ในการดำเนินการสรรหาฯ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) และ (๓) กำหนดวิธีการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ให้สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗

จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายในสามสัปดาห์ นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หากไม่อาจดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสัปดาห์วันนับแต่วันที่ครบกำหนดที่คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องเสนอชื่อ และกำหนดไว้ว่ามติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่น ๆ ของคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อไว้ เมื่อการลงคะแนนในรอบที่ ๔ และ ๕ เกิดปัญหา ไม่ได้ผู้ที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ การที่คณะกรรมการสรรหาฯ เปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนรอบที่ ๖ เพราะไม่สามารถหาผู้ที่ได้คะแนนสามในสี่ได้นั้น เป็นการเปลี่ยนหลักเกณฑ์โดยคัดคนออก เพื่อให้ได้คนที่เหลืออยู่ตามจำนวนของผู้ที่จะได้รับการสรรหาที่ยังไม่ครบอีกสองคน แล้วนำสองคนที่ได้นั้นมาให้กรรมการสรรหาฯ ทุกคนลงคะแนนรับรองในรอบที่ ๗ ให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดให้กรรมการสรรหาฯ ต้องเลือกบุคคลเพียงสองคนเท่านั้น โดยไม่ได้นำคนที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาทำการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นการสรรหาตามความหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) บัญญัติไว้ การเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนในรอบที่ ๖ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้การลงคะแนนเฉพาะในรอบที่ ๖ และมติที่เลือกบุคคลในรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนการลงคะแนนที่คณะกรรมการสรรหาฯ ดำเนินการสรรหาบุคคลได้ในรอบที่ ๑ ถึงรอบที่ ๓ ที่ได้เสนอรายชื่อต่อวุฒิสภา นั้น เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คือ จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญอีก หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วว่า กระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ รอบที่ ๖ และที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าผู้ที่ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ไม่เป็นผู้ได้รับการสรรหาและไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การที่ผู้ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่สมบูรณ์ อันมีผลต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก จึงวินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ เฉพาะในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) และต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน

นายมงคล สระภู่น นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ อีร์พงษ์
นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๒๓ ก วันที่ ๑๙
มีนาคม ๒๕๔๖

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ
กลุ่มงานคดี ๓