

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๘/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ ได้พิจารณาสรรหา
ผู้มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เสนอต่อ
ประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ คือ นายจรัล บุรณพันธ์ศรี พลตำรวจโท วาสนา
เพิ่มลาภ นายวีระชัย แนวนบุญเนียร พลเอก ศิริพันธ์ รูปกล้า และนายสมชัย ศรีสุทธยากร ส่วนที่
ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธาน
วุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ คือ นายชูชาติ ศรีแสง นายอุดม เฟื่องฟุ้ง นายปริญญา
นาคฉัตรีย์ นายปรีชา ธนानันท์ และนายพิศาล พิริยะสถิต

วุฒิสภาได้แต่งตั้ง คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ
ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหา
กรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ แล้ว ปรากฏว่ามีผู้สมัครและมีผู้ได้รับการเสนอชื่อ
เข้ารับการสรรหารวมห้าสิบห้าคน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมลงคะแนน รวม ๓ ครั้ง
ดังนี้

รอบที่ ๑ กรรมการสรรหาแต่ละคนเลือกได้ไม่เกินคนละ ๕ คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่า
สามในสี่ หนึ่งคน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ

รอบที่ ๒ ลงคะแนนคนละไม่เกิน ๔ คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ หนึ่งคน
คือ นายวีระชัย แนวนบุญเนียร

รอบที่ ๓ ลงคะแนนคนละไม่เกิน ๓ คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ หนึ่งคน คือ
นายจรัล บุรณพันธ์ศรี

รอบที่ ๔ ลงคะแนนคนละไม่เกิน ๒ คะแนน มีผู้สมัครสามคนได้คะแนน ๖, ๗ และ ๖ คะแนนจึงไม่มีผู้ใดได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่

รอบที่ ๕ ลงคะแนนไม่เกินคนละ ๒ คะแนน อีกครั้งหนึ่ง ปรากฏผลคะแนนเช่นเดียวกับรอบที่ ๔ จึงไม่มีผู้ใดได้รับคัดเลือก

หลังจากรอบที่ ๕ คณะกรรมการสรรหา ฯ ได้เปลี่ยนกติกาใหม่ให้นำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุด ๓ คน คือ พลเอก ศิริินทร์ รูปกล้า นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธินายกร มาลงคะแนน โดยให้กรรมการสรรหาลงคะแนน คนละ ๑ คะแนน แล้วให้ตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไป จากนั้นจึงนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่งจึงปรากฏผล ดังนี้

รอบที่ ๖ ลงคะแนน คนละ ๑ คะแนน (เพื่อคัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออก) ผลปรากฏว่า พลเอก ศิริินทร์ ฯ และนายสมชัย ฯ ได้คนละ ๔ คะแนน นายพยนต์ ฯ ได้ ๒ คะแนน นายพยนต์ ฯ จึงถูกตัดออกจากบัญชีไป

รอบที่ ๗ ลงคะแนน คนละ ๒ คะแนน ปรากฏว่า พลเอก ศิริินทร์ รูปกล้า และนายสมชัย ศรีสุทธินายกร ได้คะแนนเต็มคนละ ๑๐ คะแนน คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสองและอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่

คณะกรรมการสามัญ ฯ เสนอรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าว ต่อประธานวุฒิสภา

วุฒิสภาในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ พิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญ ฯ แล้ว ได้ลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๕ คน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ พลเอก ศิริินทร์ รูปกล้า นายวีระชัย แนวบุญเนียร นายจรัล บุรณพันธุ์ศรี และนายปริญญานาคฉัตรีย์ ทั้งนี้ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔

ต่อมา พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะรวมสี่สิบเอ็ดคน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา สรุปว่า การตัดสิทธิผู้สมัครในการลงคะแนนทั้ง ๒ รอบดังกล่าว คณะสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเห็นว่า เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสามัญ ฯ สมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของวุฒิสภากับคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งในทางปฏิบัติรวมสามประการดังนี้

(๑) คณะกรรมการสรรหา ฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่น ๆ ได้หรือไม่ และการกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๒) มติสามในสี่ ที่เกิดจากการลงคะแนนในรอบที่ ๗ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะถือว่ารายชื่อที่คณะกรรมการสรรหา ฯ นำเสนอต่อประธานวุฒิสภามีเพียงสามคนได้หรือไม่ ส่วนรายชื่อที่ขาดอีกสองคนจะต้องดำเนินการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต่อไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๘ (๓) ใช่หรือไม่

(๓) หากพบว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจปฏิเสธรายชื่อและส่งกลับเพื่อพิจารณาใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคคลผู้ซึ่งเป็นกลางทางการเมืองและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ ได้หรือไม่

ประธานรัฐสภาจึงส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) คณะกรรมการสรรหา ฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่น ๆ ในรอบที่ ๖ จำนวนสี่สิบเก้าคนไม่นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหาดังกล่าว หรือไม่ และการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

(๒) การลงมติในรอบที่ ๗ แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะถือว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ เสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสองคน หรือต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแทนหรือไม่

(๓) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม ๑ และ ๒ แล้ว เห็นว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคนเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เห็นว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักเกณฑ์การเป็นองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ไว้แล้วในคดีที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๑ ว่าจะต้องประกอบด้วย ๑. บุคคล ๒. วัตถุประสงค์การดำเนินการ ๓. งบประมาณ และ ๔. สถานที่ทำงาน แต่คณะกรรมการสรรหา ฯ ขาดองค์ประกอบ ข้อ ๓ และข้อ ๔ คือ มิได้มีงบประมาณของตนเองและสถานที่ทำงาน จึงไม่อาจเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของมาตรา ๒๖๖ ได้ และแม้จะถือว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ก็ตาม ก็ไม่อาจถือว่ามีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคณะกรรมการสรรหา ฯ กับวุฒิสภารวมทั้งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพราะเมื่อวุฒิสภาได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหา ฯ แล้ว ก็ดำเนินการลงคะแนนลับและมีมติเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งครบห้าคน โดยมีได้โต้แย้งหรือทักท้วงเกี่ยวกับวิธีการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ฯ แต่อย่างไร จนกระทั่งประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลและทรงแต่งตั้งประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ก็น่าจะเนื่องจากวุฒิสภาเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) มิได้บัญญัติว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ จะต้องดำเนินการสรรหาด้วยวิธีการอย่างไรเพียงแต่กำหนดว่ามติในการเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภาจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เท่านั้น มิได้กำหนดวิธีการสรรหาไว้โดยชัดแจ้งดังเช่น ในกรณีการเลือกกรรมการการเลือกตั้งของวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๔) ดังนั้นคณะกรรมการสรรหา ฯ จึงมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาอย่างใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหาได้หากเป็นมติของคณะกรรมการสรรหา ฯ เพื่อให้ได้ผู้ที่สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๓๘ (๓) ซึ่งแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหาแล้วก็ตาม โอกาสที่จะสรรหาได้ไม่ครบห้าคนก็อาจเกิดขึ้นได้ หากคณะกรรมการสรรหาแต่ละคนเห็นว่าบุคคลเหล่านั้นไม่เหมาะสมก็มีสิทธิที่จะไม่ลงคะแนนเลือกบุคคลเหล่านั้นได้ และปล่อยให้เป็นที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาที่จะสรรหาให้ครบห้าคนต่อไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๓) บัญญัติไว้ การกระทำของคณะกรรมการสรรหา ฯ ภายในกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๓) จึงไม่เป็นการก้าวล่วง หรือขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่อย่างใด

จึงสรุปได้ว่า แม้คณะกรรมการสรรหา ฯ จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็มีได้มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบทั้งมิได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อาจสั่งให้มีการสรรหาใหม่ หรือสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งผู้ใดพ้นจากตำแหน่งได้ เนื่องจากมิได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราใดรับรองให้อำนาจสั่งเช่นนั้นได้ มิฉะนั้นแล้วจะกลายเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ได้เอง ซึ่งน่าจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ ที่แม้จะรับรองความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีก็ตาม แต่ก็ต้องพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
ที่บัญญัติไว้เท่านั้น จากเหตุผลต่างๆ ดังที่กล่าวมา กรณีปัญหาตามคำร้องของประธานรัฐสภาจึงมีได้
อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้โดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ