

## คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๘/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕

## เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง เอกสารประกอบและข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินกระบวนการพิจารณา ได้ความว่า คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ทำการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ มีนายจรัส บุณณพันธ์ศรี พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ นายวีระชัย แนวนบุญเนียร พลเอก ศิริพันธ์ รูปกล้า และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร

วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งผู้ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอีก ๕ คน ด้วย จากการตรวจสอบได้ความว่า กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ปรากฏว่า มีผู้สมัครและมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาจำนวนห้าสิบห้าคน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมตกลงวิธีการกันแล้วจึงให้มีการลงคะแนน รวม ๗ ครั้ง ดังนี้

รอบที่ ๑ กรรมการสรรหาแต่ละคนเลือกได้ไม่เกินคนละ ๕ คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ หนึ่งคน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ

รอบที่ ๒ ลงคะแนนคนละไม่เกิน ๔ คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ หนึ่งคน คือ นายวีระชัย แนวนบุญเนียร

รอบที่ ๓ ลงคะแนนคนละไม่เกิน ๓ คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ หนึ่งคน คือ นายจรัส บุณณพันธ์ศรี

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

รอบที่ ๕ ลงคะแนนไม่เกินคนละ ๒ คะแนน อีกครั้งหนึ่ง ปรากฏผลคะแนนเช่นเดียวกับรอบที่ ๔ จึงไม่มีผู้ใดได้รับคัดเลือก

คณะกรรมการสรรหา ฯ ได้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนใหม่ให้นำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุด ๓ คน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร มาลงคะแนน โดยให้กรรมการสรรหาลงคะแนน คนละ ๑ คะแนน เพื่อหาลำดับแล้วให้ตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไป ให้เหลือสองคนเป็นการลงคะแนนในรอบที่ ๖ จากนั้นจึงนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏผล ดังนี้ พลเอก ศิริรินทร์ ฯ และนายสมชัย ฯ ได้คนละ ๔ คะแนน นายพยนต์ ฯ ได้ ๒ คะแนน นายพยนต์ ฯ จึงถูกตัดออกจากบัญชีไป

รอบที่ ๗ ตกลงกันให้ลงคะแนน คนละ ๒ คะแนน ปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ ฯ และนายสมชัย ฯ ได้คะแนนเต็มคนละ ๑๐ คะแนน คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสอง และอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่

คณะกรรมการสามัญ ฯ จึงได้รายงานผลการตรวจสอบและการพิจารณาต่อประธานวุฒิสภา วุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้งได้ จำนวน ๕ คน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า นายวีระชัย แนวนบุญเนียร นายจรัล บุรณพันธุ์ศรี และนายปริญญา นาคฉัตรีย์ และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔

ต่อมา พลตำรวจเอก ประทีน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ ได้เสนอความเห็น ต่อประธานรัฐสภาเพื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ประธานรัฐสภาจึงส่งเรื่องดังกล่าวมา เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. คณะกรรมการสรรหา ฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่น ๆ ในรอบที่ ๖ จำนวนสี่สิบเก้าคน ไม่นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหาดังกล่าว หรือไม่ และการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. การลงมติในรอบที่ ๗ แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน กรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะถือว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ เสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน สองคน หรือต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแทน หรือไม่

๓. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม ๑ และ ๒ แล้ว เห็นว่ากระบวนการสรรหาของ คณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการสรรหากรรมการ การเลือกตั้งใหม่ หรือไม่

ปัญหาต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว ประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ฯ วุฒิสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าการสรรหาของคณะกรรมการสรรหามีปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมควรเสนอรายชื่อ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหาก็โดยมติของคณะกรรมการ ไม่มีการคัดค้านหรือโต้แย้ง

ครั้นเมื่อวุฒิสภาได้รับรายชื่อจากคณะกรรมการสรรหาและรายชื่อจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แม้จะมีสมาชิกวุฒิสภาบางคนอภิปรายในกรณีว่าการสรรหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่วุฒิสภาก็ไม่ได้ตั้งประเด็นและลงมติในกรณีดังกล่าว ได้ทำการเลือกจนได้ผู้ได้รับเลือก ๕ คน ตามรัฐธรรมนูญแสดงว่าวุฒิสภาเห็นว่าไม่มีปัญหาในการสรรหาชอบหรือไม่ นอกจากนี้ เมื่อผู้ได้รับเลือกได้รับโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ก็ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย จึงเห็นว่า กรณีไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่สมควรรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่เมื่อองค์คณะตุลาการเสียงข้างมากเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ จำต้องพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นของคำร้องต่อไป

จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งที่สรรหาได้รายชื่อ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

การสรรหากรรมการการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่” และ (๓) บัญญัติว่า “การเสนอชื่อตาม (๑) และ (๒) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่

คณะกรรมการสรรหาตาม (๑) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตาม (๑)”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการให้คณะกรรมการสรรหาทำการสรรหาอย่างไร กำหนดแต่เพียงให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่านั้น ทั้งไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติในกรณีดังกล่าวไว้อย่างไรด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ความว่า คณะกรรมการสรรหาได้กำหนดวิธีการลงคะแนนโดยให้ลงคะแนนเสียงเป็นรอบๆ ไป โดยรอบที่ ๑ ได้พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ ซึ่งมีคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ รอบที่ ๒ ได้นายวิรัชย์ แนวบุญเนียร มีคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ และรอบที่ ๓ ได้นายจรัล บุรณพันธุ์ศรี ส่วนรอบที่ ๔ และรอบที่ ๕ ไม่มีผู้ใดได้คะแนนถึงสามในสี่ คงมีผู้ได้รับเลือกมีคะแนนเพียง ๓ คน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฐปกล้า นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร สำหรับผู้สมัครที่เหลืออีกเกือบ ๕๐ คนนั้น ไม่มีคะแนน คณะกรรมการสรรหาจึงตกลงกำหนดวิธีการลงคะแนนใหม่ โดยให้นำผู้สมัครเฉพาะที่มีคะแนน ให้คณะกรรมการสรรหาลงคะแนนคนละ ๑ คะแนน เพื่อเรียงลำดับแล้วตัดคนที่ได้คะแนนน้อยที่สุดออกไป เมื่อลงคะแนนในรอบที่ ๖ แล้ว นายพยนต์ ๑ ซึ่งมีคะแนนน้อยจึงถูกตัดออก คงเหลือพลเอก ศิริรินทร์ ๑ และนายสมชัย ๑ เพียง ๒ คน ที่คณะกรรมการสรรหาตกลงให้ลงคะแนนคนละ ๒ คะแนน เพื่อหาผู้ที่ได้รับคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ตามที่ได้ปฏิบัติในรอบที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ผลปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ ๑ และนายสมชัย ๑ ได้คนละ ๑๐ คะแนน

พิจารณาแล้วเห็นว่า จะทำการเลือกรอบที่ ๒ รอบที่ ๓ รอบที่ ๖ หรือรอบที่ ๗ ก็เป็นการเลือกจากผู้ที่ไม่ได้คะแนนสามในสี่ในรอบที่หนึ่งนั่นเอง การที่คณะกรรมการเปลี่ยนวิธีในรอบที่ ๖ รอบที่ ๗ ก็เป็นการเลือกผู้สมัครที่เหลือประมาณ ๕๐ คน เหมือนกัน เมื่อคณะกรรมการสรรหาทำการสรรหาได้ผู้ที่มีคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของคณะกรรมการสรรหาทั้งหมด ก็ถือว่าการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) แล้ว และเป็นการดำเนินการได้ผู้สมควรเสนอรายชื่อภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน จึงไม่ต้องเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณา ตามมาตรา ๑๓๘ (๓) นอกจากนี้ยังเห็นว่า ถ้ามีผู้สมัครน้อย หรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือไม่เหมาะสมจนไม่พอจำนวนที่ต้องการ ก็จะถือว่าไม่สามารถเสนอรายชื่อภายในกำหนด ๓๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ แต่กรณีดังกล่าวยังมีผู้มีความเหมาะสมอีกถึง ๕๐ คน เหตุที่ต้องเลือกหลายรอบก็เพราะมีผู้สมัครมาก คะแนนที่ได้รับจากคณะกรรมการสรรหาจึงต้องถูกเฉลี่ยไป ครั้นเมื่อคณะกรรมการสรรหากำหนดวิธีใหม่โดยไม่มี การคัดค้าน

และให้ลงคะแนนลับโดยสมัครใจแล้ว ก็ต้องถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว โดยเฉพาะผู้ได้รับเลือกทั้งสองคน ได้คะแนนคนละ ๑๐ คะแนน แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการสรรหาทั้ง ๑๐ คน มีเจตนาเห็นชอบที่จะได้บุคคลทั้งสองเพื่อเสนอวุฒิสภาอีกกรณีหนึ่งด้วย

การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไรก็ตาม เมื่อวุฒิสภาไม่ได้ยับยั้งปัญหาที่สมาชิกอภิปรายว่าการสรรหาพลเอก ศิริรินทร์ ฯ และนายสมชัย ฯ ไม่ชอบ ก็แสดงว่าวุฒิสภาเห็นชอบแล้ว จึงไม่พิจารณา และได้มีการลงมติเลือกตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ครั้นเมื่อได้รายชื่อ ๕ คนแล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้า ฯ และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ย่อมถือว่าถูกต้องสมบูรณ์ จะถอดถอน หรือให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวไม่ได้ เพราะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้กรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าว และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้ นอกจากกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๔๒ เท่านั้น โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๕

(๔) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๕ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานรัฐสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยอนุโลม”

ประเด็นที่สองตามคำร้องที่ขอให้วินิจฉัยว่า ถ้ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ หรือไม่ และจะสรรหาโดยคณะกรรมการ สรรหากรรมการการเลือกตั้ง หรือให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแทน นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย เพราะยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การจะพิจารณาวินิจฉัย โดยอาศัยเหตุอื่นแล้วทำการวินิจฉัยปัญหานี้เสียด้วยนั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งโดยตรงและปริยาย จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า

๑. การกระทำของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
๒. ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลที่ได้รับเลือกโดยวุฒิสภาที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
๓. ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าจะต้องมีการสรรหาใหม่หรือไม่ และโดยใครเป็นผู้สรรหา

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ