

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๘/๒๕๕๕

วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ ได้พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗
ซึ่งสมควรเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๕
มิถุนายน ๒๕๕๔ คือ นายจรัด บุรณพันธ์ศรี พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ นายวีระชัย แนวนุญเนียร
พลเอก ศิริรินทร์ ฐปกล้า และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร ส่วนที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาสรรหา
ผู้สมควรเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๑
มิถุนายน ๒๕๕๔ คือ นายชชาติ ศรีแสง นายอุดม เฟื่องฟุ้ง นายปริญญา นาคฉัตรีย์ นายปรีชา
ธนานันท์ และนายพิศาล พิริยะสถิต

วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับ
ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล
ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน
อันจำเป็น และรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป คณะกรรมการดังกล่าว คือ
“คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ
ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง” ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของ
คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่า มีผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับ
การสรรหาจำนวนห้าสิบห้าคน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมลงคะแนน รวม ๓ ครั้ง
กล่าวคือ ครั้งที่ ๑ กรรมการสรรหาแต่ละคนลงคะแนนได้ไม่เกินคนละ ๕ คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่า
สามในสี่ หนึ่งคน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ ครั้งที่ ๒ ลงคะแนนคนละไม่เกิน ๔ คะแนน

มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ หนึ่งคน คือ นายวีระชัย แนวนุญเนียร ส่วนในครั้งที่ ๓ ลงคะแนนคนละไม่เกิน ๓ คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ หนึ่งคน คือ นายจรัล บุรณพันธ์ศรี แต่ในครั้งที่ ๔ และครั้งที่ ๕ ลงคะแนนคนละไม่เกิน ๒ คะแนน มีผู้สมัครได้รับคะแนนสามคน ไม่มีผู้ใดได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ จึงไม่มีผู้ใดได้รับการคัดเลือก

คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงได้เปลี่ยนกติกาใหม่ให้นำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุด ๓ คน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร มาลงคะแนน โดยให้กรรมการสรรหาลงคะแนน คนละ ๑ คะแนน แล้วให้ตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไป จากนั้นจึงนำ ๒ คนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งปรากฏว่า ในการเลือกครั้งที่ ๖ ลงคะแนน คนละ ๑ คะแนน (เพื่อคัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออก) พลเอก ศิริรินทร์ ฯ และนายสมชัย ฯ ได้คนละ ๔ คะแนน นายพยนต์ ฯ ได้ ๒ คะแนน นายพยนต์ ฯ จึงถูกตัดออกจากรายชื่อไป ครั้งที่ ๗ ลงคะแนน ได้คนละ ๒ คะแนน ปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ ฯ และนายสมชัย ฯ ได้คะแนนคนละ ๑๐ คะแนน คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสองและอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่

คณะกรรมการสามัญ ฯ จึงได้มีหนังสือเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ฯ ต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อต่อไปและในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ พิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญแล้ว ได้ลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๕ คน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า นายวีระชัย แนวนุญเนียร นายจรัล บุรณพันธ์ศรี และนายปริญญานาคฉัตรีย์ ทั้งนี้ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔

ต่อมา พลตำรวจเอก ประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวม ๔๑ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา สรุปว่า การตัดสิทธิผู้สมัครในการลงคะแนนทั้ง ๒ ครั้งหลัง ดังกล่าว มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ว่า

(๑) คณะกรรมการสรรหา ฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่นๆ ได้หรือไม่ และการกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฯ หรือไม่

(๒) มติสามในสี่ ที่เกิดจากการลงคะแนนในครั้งที่ ๓ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ฯ หรือไม่ หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ฯ จะถือว่ารายชื่อที่คณะกรรมการสรรหา ฯ นำเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพียง ๓ คน ได้หรือไม่ ส่วนรายชื่อที่ขาดอีก ๒ คนจะต้องดำเนินการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๓) ใช่หรือไม่

(๓) หากพบว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจปฏิเสธรายชื่อและส่งกลับเพื่อพิจารณาใหม่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ได้บุคคลผู้ซึ่งเป็นกลางทางการเมือง และซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๓๖ ได้หรือไม่

คณะสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงเห็นว่า ขณะนี้ได้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคณะกรรมการการสามัญ ฯ สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ ซึ่งอยู่ในหมวดที่ ๖ ว่าด้วยรัฐสภา อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของวุฒิสภา และคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฯ จึงจำเป็นที่ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหานี้เพื่อยุติข้อโต้แย้งอันเป็นแนวปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการสรรหา ฯ ต่อไป คณะวุฒิสภาดังกล่าวจึงได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งในทางปฏิบัติทั้ง ๓ ประการข้างต้น ว่าสามารถจะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๔๑ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ฯ ที่มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ให้เป็น บรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วหลายกรณี ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมืองอย่างยิ่ง จึงส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. คณะกรรมการสรรหา ฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่นๆ ในรอบที่ ๖ จำนวน ๔๕ คน ไม่นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหาดังกล่าว หรือไม่ และการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. การลงมติในรอบที่ ๗ แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน กรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะถือว่าคณะกรรมการสรรหา ฯ เสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสองคน หรือ ต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแทน หรือไม่

๓. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม ๑ และ ๒ แล้ว เห็นว่า กระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อรัฐธรรมนูญจะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องและเอกสารประกอบ ฟังได้เป็นยุติว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) ได้ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งครบจำนวน ๕ คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภามีมติเลือกตามที่เสนอ ทั้งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลทั้งห้า นั้น เป็นกรรมการการเลือกตั้งแล้ว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ซึ่งปกติจะเป็นปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่มีปัญหานั้นเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้นเอง

กรณีตามคำร้อง ก่อนที่วุฒิสภาจะประชุมเพื่อลงมติเลือกบุคคลตามที่คณะกรรมการสรรหา ฯ เลือกนั้น วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสรรหา ฯ ได้เลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ เป็นกรรมการการเลือกตั้งและเสนอชื่อให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกคณะกรรมการ ฯ ดังกล่าวก็ได้ตรวจสอบดำเนินการโดยมีหนังสือรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการ ฯ เสนอต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ต่อมา วุฒิสภาก็ได้ประชุมพิจารณาและลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามที่ประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูล เพื่อแต่งตั้งแล้ว กระบวนการสรรหาคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง

ขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คือ วุฒิสภาได้เสร็จสิ้นเป็นที่ยุติไปแล้ว มิได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ใดๆ อีก ประธานรัฐสภาจึงไม่มีอำนาจที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เทียบเคียงกับคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ ที่ว่าการดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นอื่น อีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่อาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

นายศักดิ์ เตชะชาล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ