

ภาคผนวก ง

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๔๕

วันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๕

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมี
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

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

วุฒิสภาได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นและรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

คณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ แล้ว ปรากฏว่า มีผู้สมัครและมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาจำนวนห้าสิบห้าคน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้สรรหาโดยประชุมลงคะแนน รวม ๓ รอบ ซึ่งการลงคะแนนรอบที่ ๑ รอบที่ ๒ และรอบที่ ๓ มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ รอบละ ๑ คน คือ พลตำรวจโทวาสนา เพิ่มลาภ นายวีระชัย แนวนุญเนียร และนายจรัด บุรณพันธุ์ศรี ตามลำดับ การลงคะแนนในรอบที่ ๔ มีผู้สมัครได้รับ

คะแนนสามคน คือ พลเอกสิรินทร์ รุปกกล้า นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร แต่ไม่มีผู้ใดได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ คณะกรรมการการสรรหาฯ จึงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่งในรอบที่ห้า ปรากฏผลคะแนนเช่นเดียวกับรอบที่ ๔ คณะกรรมการการสรรหาฯ จึงเปลี่ยนหลักเกณฑ์ใหม่ในรอบที่ ๖ โดยนำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุดสามคน คือ พลเอกสิรินทร์ฯ นายพยนต์ และนายสมชัยฯ มาลงคะแนน ให้กรรมการสรรหาแต่ละคนลงคะแนนได้คนละ ๑ คะแนน แล้วตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไป จากนั้นจึงจะนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏผลว่านายพยนต์ฯ ได้คะแนนต่ำสุด จึงถูกตัดออกจากบัญชีไป การลงคะแนนในรอบที่ ๗ กรรมการการสรรหาฯ แต่ละคน ลงคะแนนได้คนละ ๒ คะแนน ปรากฏว่า พลเอกสิรินทร์ฯ และนายสมชัยฯ ได้คะแนนเต็มคนละ ๑๐ คะแนน คณะกรรมการการสรรหาฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสองและอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ คณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ต่อประธานวุฒิสภา

วุฒิสภาในคราวประชุม ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ พิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญฯ แล้ว ได้ลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ พลเอก สิรินทร์ รุปกกล้า นายวีระชัย แนวนุญเษียร นายจรัล บุรณพันธุ์ศรี และนายปริญญานาคนันท์ฯ ทั้งนี้ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๔

ต่อมา พลตำรวจเอกประทีป สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภากับคณะร่วมสี่สิบเอ็ดคนได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาทั้งสี่สิบเอ็ดคน ได้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการการสรรหาฯ ที่มีผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาใช้อำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้ (๑) คณะกรรมการการสรรหาฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่นในรอบที่ ๖ จำนวนสี่สิบเก้าคน ไม่นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหาหรือไม่ และการดำเนินการเช่นนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (๒) การลงมติในรอบที่ ๗ แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากไม่ชอบจะถือว่าต้องให้คณะกรรมการการสรรหาฯ เสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการ

เลือกตั้งจำนวนสองคน หรือต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแทนหรือไม่ และ (๓) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่หรือไม่

๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๘ (๑) กำหนดให้มีขึ้นและกำหนดองค์ประกอบตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในมาตราเดียวกัน และเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ในการดำเนินกระบวนการสรรหา จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๘ (๑) และ (๓) กำหนดวิธีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้อย่างกว้างๆ ว่า ให้สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๑ จำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหากไม่อาจดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดที่คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องเสนอชื่อ และกำหนดไว้ว่ามติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่นๆ ของคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อไว้ เมื่อการลงคะแนนในรอบที่ ๔ และ ๕ เกิดปัญหา ไม่ได้ผู้ที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ การที่คณะกรรมการสรรหาฯ เปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนรอบที่ ๖ เพราะไม่สามารถหาผู้ที่ได้คะแนนสามในสี่ได้นั้น เป็นการเปลี่ยนหลักเกณฑ์โดยการคัดคนออก เพื่อให้ได้คนที่เหลืออยู่ตามจำนวนของผู้ที่จะได้รับการสรรหาที่ยัง

ไม่ครบอีกสองคน แล้วนำสองคนที่ได้นั้นมาให้กรรมการสรรหาฯ ทุกคน ลงคะแนนรับรองในรอบที่ ๗ ให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ตามรัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดให้กรรมการสรรหาฯ ต้องเลือกบุคคลเพียงสองคนเท่านั้น โดยไม่ได้นำคนที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาทำการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงไม่ใช่เป็นการสรรหาตามความหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) บัญญัติไว้ การเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนในรอบที่ ๖ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้การลงคะแนนเฉพาะในรอบที่ ๖ และมติที่เลือกบุคคลในรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนการลงคะแนนที่คณะกรรมการสรรหาฯ ดำเนินการสรรหาบุคคลได้ในรอบที่ ๑ ถึงรอบที่ ๓ ที่ได้เสนอรายชื่อต่อวุฒิสภานั้น เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คือ จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญอีกหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วว่า กระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ รอบที่ ๖ และที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าผู้ที่ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ไม่เป็นผู้ได้รับการสรรหาและไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นการที่ผู้ที่ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่สมบูรณ์ อันมีผลต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ เฉพาะรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) และต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘