

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง องค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๑๙/๗๓๕๙ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่มาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและ กรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ดังนั้น เพื่อให้การอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๙/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ ให้หารือต่อคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่า กรณีที่มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งฯ กำหนดให้ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ วรรคห้า การประชุมของ คณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน จึงจะเป็นองค์ประชุม และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ การประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการการเลือกตั้งมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคนจึงจะเป็นองค์ประชุม นั้น การประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ จะต้องมี กรรมการการเลือกตั้งมาประชุมจำนวนเท่าใด จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งมีความเห็นเป็น ๒ ความเห็น ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ กำหนดให้ ประธานกรรมการการเลือกตั้งและ กรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับ หน้าที่ ประกอบกับมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ วรรคห้า การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า ห้าคน จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการคนใดไม่อาจมาประชุมได้ให้จดแจ้งเหตุนั้นไว้ ในรายงานการประชุม ซึ่งการกำหนดองค์ประชุมตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นการกำหนด องค์ประชุมที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนเจ็ดคน และเมื่อมาตรา ๗๐

ได้กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงจำนวนห้าคน หากจะตีความว่าในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องใช้องค์ประชุมจำนวนห้าคนตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง อย่างเคร่งครัดแล้ว อาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งมีตรรกะให้การดำเนินการของรัฐต้องมีความต่อเนื่องไม่ขาดตอนลงในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด อีกทั้งหากมีกรณีกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งท่านพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุที่ระบุไว้ตามกฎหมาย และคงเหลือกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๗๐ จำนวนสี่คน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่สามารถประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องใด ๆ ได้ ดังนั้น องค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับกับ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๗๐ ได้

ความเห็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า บรรดาระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือมติตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งฯ กำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่า ต้องมีกรรมการ มาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน จึงจะเป็นองค์ประชุมโดยมิได้มีบทเฉพาะกาลยกเว้นไว้สำหรับ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังนั้น ในการพิจารณาองค์ประชุมของคณะกรรมการ การเลือกตั้งต้องตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ องค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยังคง ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องมี กรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน จึงจะเป็นองค์ประชุม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ในการตีความกฎหมายสำหรับกรณีข้อหารือนี้เป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา ๗๐^๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้คำนึงถึงจำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมจำนวนห้าคนที่ต้อง อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งแตกต่างจากจำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๗๐ วรรคสาม

^๑มาตรา ๗๐ ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ใน วันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง ที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและ ประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและมีสิทธิ ได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๔๐ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลา ตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่ง ตาย ลาออก หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใดและมีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้คำนวณในมาตรา ๑๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ได้บัญญัติไว้ในกรณีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่ง ตาย ลาออก หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใดและมีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๑๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า หากมีการกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกัน แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการทำหน้าที่เป็นกรรมการ เป็นการชั่วคราวให้ครบเจ็ดคน โดยให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งทำหน้าที่ในฐานะกรรมการได้จนกว่ากรรมการ ที่ตนทำหน้าที่แทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน ดังนั้น หากคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมที่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ มีจำนวนเหลืออยู่กึ่งหนึ่งของจำนวน คณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมด กล่าวคือ มีการกรรมการเหลืออยู่สามคนขึ้นไป ก็ย่อมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เนื่องจากการแต่งตั้งกรรมการชั่วคราวตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม จะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีการ กรรมการเลือกตั้งเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งเท่านั้น โดยคำนึงถึงอัตราส่วนของกรรมการตามที่มีอยู่ ด้วยเหตุนี้ การนับองค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมที่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จึงต้องคำนวณ ตามอัตราส่วนในลักษณะเดียวกัน

สำหรับองค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมจำนวน ๕ คน ที่ต้องอยู่ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น ควรจะต้องเป็นเท่าใด ย่อมต้องใช้วิธีการเทียบเคียงองค์ประชุมให้ได้อัตราส่วน เช่นเดียวกับอัตราส่วนขององค์ประชุมตามมาตรา ๑๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ได้บัญญัติให้การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการ มาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคนจากเจ็ดคน จึงจะเป็นองค์ประชุม นับเป็นอัตราส่วนห้าในเจ็ด กรณีที่หาหรือ มานี้โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดเดิมที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมีจำนวนห้าคน องค์ประชุม ตามหลักการมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวของคณะกรรมการ การเลือกตั้งชุดเดิมในอัตราส่วนเดียวกัน คือ ห้าในเจ็ด ซึ่งเท่ากับไม่น้อยกว่าสี่คนจากห้าคน ดังนั้น กรรมการสี่คนจึงนับเป็นองค์ประชุมได้

(นายดิศทัต โตตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๑

^๓ มาตรา ๑๗ เมื่อมีผู้ร้องขอโดยมีหลักฐานตามสมควรว่ากรรมการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖ (๒) หรือ (๓) ให้เลขาธิการวุฒิสภาเสนอเรื่องต่อประธานกรรมการสรรหาภายในห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ และให้ คณะกรรมการสรรหาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ในการวินิจฉัยให้ถือเสียงข้างมาก กรณีที่มีเสียงเท่ากันให้ประธานกรรมการ สรรหาที่มีเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่กรรมการต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพราะถูกกล่าวหาและศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้อง และมีการกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ประธานศาลฎีกาและประธาน ศาลปกครองสูงสุดร่วมกัน แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการ ทำหน้าที่ เป็นกรรมการ เป็นการชั่วคราวให้ครบเจ็ดคน โดยให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งทำหน้าที่ในฐานะกรรมการได้จนกว่ากรรมการ ที่ตนทำหน้าที่แทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน

^๓ มาตรา ๑๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ วรรคห้า การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการ มาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการคนใดไม่อาจมาประชุมได้ให้จดแจ้งเหตุอันไว้ใน รายงานการประชุม

ฯลฯ

ฯลฯ