

## การเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติถึงที่มาและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของ กรรมการการเลือกตั้งไว้ ทั้งนี้ โดยมีหลักการทั่วไปเช่นเดียวกับการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่น ในบทนี้ผู้เขียนจะศึกษาหลักเกณฑ์ทั่วไปในการ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก่อน จากนั้นจึงจะศึกษาหลักเกณฑ์การ สรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะ ทั้งกระบวนการสรรหาตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดและกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งกรณีที่เป็นปัญหาตามคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญที่ 38/2545

### 2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์มุ่งส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพิ่มขึ้น เพื่อการนี้รัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “องค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญ” เพิ่มขึ้นหลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบองค์กรคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาล ยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยองค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป<sup>1</sup>

<sup>1</sup> นักศึกษากลุ่มองค์กรอิสระ หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงด้านการบริหารงานภาครัฐ และ กฎหมายมหาชน รุ่น 1 สถาบันพระปกเกล้า, องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ประชาชนได้เอะใจ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก, 2545), หน้า 3 – 4.

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จัดเป็นสถาบันทางการบริหาร (Institutions administrative) ที่จำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเห็นความจำเป็นของการที่จะต้องสร้างสมดุลภาพระหว่งการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ซึ่งโครงสร้างระบบบริหารดั้งเดิมไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้<sup>2</sup> ที่ผ่านมามีประเทศไทยจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบหลายองค์กร แต่องค์กรเหล่านั้นยังมีปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังถูกรวบงำโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำ การทำให้องค์กรควบคุมตรวจสอบมีฐานะเป็นองค์กรอิสระ นอกจากจะเป็นการขจัดอุปสรรคในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบขององค์กรต่างๆ แล้ว ยังจะทำให้เกิดระบบการตรวจสอบที่ครบถ้วนไม่ซ้ำซ้อนกัน<sup>3</sup> วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากต้องการให้เข้ามาแก้ปัญหาการเมืองไทยซึ่งการได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจและการสืบทอดอำนาจมีสภาพบริบทที่มีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ การได้มาซึ่งอำนาจแม้ว่ามาจากการเลือกตั้งแต่เป็นการเลือกตั้งที่ไม่สะอาด ไม่บริสุทธิ์ จึงจำเป็นต้องจัดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง การใช้อำนาจมีการใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตตามรัฐธรรมนูญ ไม่สุจริต จึงจัดให้มี ป.ป.ช. ตรวจสอบการทุจริต คตง.ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง นอกจากนี้ต้องควบคุมตรวจสอบการสืบทอดอำนาจด้วย เมื่อทราบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระดังกล่าวแล้ว การจะให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามหลักการหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ให้ได้บุคคลที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ยุติธรรม โปร่งใส ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือใช้อำนาจแบบ Abuse of power<sup>4</sup> และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือ กระบวนการกลั่นกรองและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้น ซึ่งจะต้องสามารถขจัดปัญหาหรืออุปสรรคเดิมๆ ขององค์กรตรวจสอบแบบเก่าที่มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ขาดความเป็นกลาง หลักประกันหรือกลไกในการทำให้องค์กรมีความเป็นอิสระมีหลายวิธีการ อาทิ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งค่อนข้างยาว และไม่สามารถได้รับการคัดเลือกกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีก การกำหนดเหตุออกจากตำแหน่งต้องเป็นเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หรือวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่ง ขั้นตอนการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรง

<sup>2</sup> วิษณุ วัลญญู, รายงานการวิจัย เรื่อง องค์กรอิสระของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพฯ :สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 6.

<sup>3</sup> นักศึกษากลุ่มองค์กรอิสระ หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงด้านการบริหารงานภาครัฐ และกฎหมายมหาชน รุ่น 1 สถาบันพระปกเกล้า, องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ประชาชนได้อะไร, หน้า 17.

<sup>4</sup> ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2546, เผยแพร่ใน [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



ตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยสังเขปจะเริ่มต้นที่กระบวนการสรรหา ซึ่งอาจเป็นการสรรหาโดย คณะกรรมการสรรหาหรือองค์กรกลุ่มที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น และเมื่อคณะกรรมการสรรหาดำเนินการ สรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมกับตำแหน่งกรรมการของแต่ละองค์กรแล้ว ก็ จะ นำรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเสนอต่อองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกเพื่อ เลือกและแต่งตั้งเป็นกรรมการต่อไป ดังนั้น กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระจะมีสององค์กรหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการ คือ องค์กรที่มีหน้าที่สรรหาและ องค์กรที่มีหน้าที่เลือก ซึ่งเป็นกระบวนการที่เป็นกลไกหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องนำมาเป็นกลไกในการส่งเสริมความเป็นอิสระให้กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังมี รายละเอียดดังนี้

### 2.1.1 องค์กรที่มีหน้าที่สรรหา

แนวคิดที่จะให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น ในปัจจุบันได้รับการยอมรับว่าเป็น สิ่งจำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยเฉพาะความจำเป็นที่จะต้องสร้างสมดุลยภาพ ระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร สหรัฐอเมริกาเป็น ประเทศแรกๆที่นำระบบองค์กรอิสระมาใช้ในการบริหารประเทศ ลักษณะการขึ้นสู่อำนาจของ องค์กรอิสระของสหรัฐอเมริกานั้น คล้ายกับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมีลักษณะเป็นการ ใช้อำนาจร่วมกันของฝ่ายบริหารและวุฒิสภา คือ ฝ่ายบริหารและวุฒิสภาให้การรับรอง แต่ผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นของตนเอง ในส่วนของอังกฤษที่ใช้ ระบบรัฐสภาคล้ายของไทยนั้น อังกฤษมีองค์กรอิสระเช่นกันเรียกว่า Public Body หรือทางการ เรียกว่า Non Departmental Public Bodies (NDPB) ส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใน ประเทศไทยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ออกแบบขึ้นมาใหม่ จากเดิมที่ผู้ใช้อำนาจกับผู้ตรวจสอบ อยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการต่างก็เป็นองค์กรใช้อำนาจด้วยกัน ทั้งสิ้นเพียงแต่แบ่งแยกการใช้อำนาจแตกต่างกัน คือ องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจในการออก กฎหมาย องค์กรบริหารเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และองค์กรตุลาการใช้อำนาจในการวินิจฉัย ติความ ในขณะที่เดียวกันองค์กรเหล่านี้ต่างก็ทำหน้าที่ตรวจสอบกันเองด้วย แต่ระบบการเมืองที่ถูก ออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการใช้อำนาจออกจากกลไกการตรวจสอบเพิ่มเติมผ่าน องค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ นั่นคือ บรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง<sup>5</sup> โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และมีความเกี่ยวพันถึงเรื่องและผู้เขียน

<sup>5</sup> นักศึกษากลุ่มองค์กรอิสระ หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงด้านการบริหารงานภาครัฐ และ กฎหมายมหาชน รุ่น 1 สถาบันพระปกเกล้า, องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ประชาชนได้อะไร, หน้า 16 – 17.

กำลังศึกษาอยู่นี้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นกลไกหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดขึ้นเพื่อให้องค์กรอิสระต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง โดยวางแนวไว้ในกระบวนการสรรหาที่ไม่ยอมให้มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่ฝ่ายเดียวสามารถกำหนดที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้<sup>6</sup> และก่อนที่ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงภาพรวมของโครงสร้าง ที่มา และลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยสังเขป ดังนี้

### โครงสร้าง ที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่ง

#### **คณะกรรมการการเลือกตั้ง**

##### โครงสร้าง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวน 5 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

##### ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 138 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไว้ 2 ทาง คือ

1. คณะกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 138(1) และมาตรา 319 วรรคสอง
2. ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 138(2)

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.



## ศาลรัฐธรรมนูญ

### โครงสร้าง

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 5 คน
  2. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน
  3. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 5 คน
  4. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 3 คน
- ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

### ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 255 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ 4 ทาง คือ

1. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน
2. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน
3. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 5 คน
4. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 3 คน

## คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### โครงสร้าง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

### ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 257 ประกอบกับมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ 1 ทาง คือ

1. คณะกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 9 คน

### ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

#### โครงสร้าง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

### ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ 1 ทาง คือ

1. คณะกรรมการสรรหาพิจารณาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 3 เท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ



## คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

### โครงสร้าง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

### ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ 1 ทาง คือ

1. คณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 เป็นจำนวน 2 เท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา

### ศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 277 และมาตรา 279 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง และกำหนดให้มีการเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ตามลำดับ

ซึ่งจะได้กล่าวถึงเฉพาะกระบวนการสรรหาตุลาการในส่วนที่ต้องเชื่อมโยงหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกโดยเฉพาะวุฒิสภา ดังนี้

### คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

### โครงสร้าง

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 6 คน และเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 3 คน
3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา 2 คน
4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 1 คน

### ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 38 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการในการสรรหากรรมการตุลาการศาลปกครองไว้ 3 ทางคือ

1. คณะกรรมการสรรหาเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครอง จำนวน 9 คน

2. วุฒิสภาเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครอง จำนวน 2 คน

3. คณะรัฐมนตรีเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครอง จำนวน 1 คน

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือ ก.ศป. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 277 ซึ่งกำหนดว่า ก.ศป. มีหน้าที่แต่งตั้งหรือถอดถอนตุลาการศาลปกครอง

### **คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม**

#### โครงสร้าง

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.” ประกอบด้วย

1. ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ

2. กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ซึ่งข้าราชการตุลาการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา เป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล ดังนี้

2.1 ศาลฎีกา ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลฎีกาในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 4 คน

2.2 ศาลอุทธรณ์ ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค จำนวน 4 คน

2.3 ศาลชั้นต้น ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการผู้มีอาวุโสสูงสุด 100 คนแรกในศาลชั้นต้น ซึ่งมีข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส จำนวน 4 คน

3. กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน ซึ่งวุฒิสภาเลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม



### ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 274 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 37 และมาตรา 38 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการในการสรรหากรรมการตุลาการศาลยุติธรรมไว้ 2 ทาง คือ

1. คณะกรรมการดำเนินการเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จำนวน 12 คน
2. วุฒิสภาเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จำนวน 2 คน

### **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

#### โครงสร้าง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

### ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงขั้นตอนการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ 1 ทาง คือ

1. คณะกรรมการสรรหาและเลือกกรรมการผู้สมควรเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 22 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา<sup>7</sup>

จะเห็นได้ว่า ที่มาหรือกระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้ง 8 องค์กรที่กล่าวมานั้น จะเริ่มจากคณะกรรมการสรรหาเป็นขั้นแรก ทั้งนี้ สัดส่วนของกรรมการที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยกระบวนการสรรหาแต่ละองค์กร จะแตกต่างกันไป กล่าวคือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจำนวน 4 องค์กร กรรมการจะมีที่มาจากกระบวนการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาทั้งหมด คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น อันที่จริงมาจากกระบวนการสรรหาทั้งหมด เช่นเดียวกันเพียงแต่องค์กรที่มีหน้าที่สรรหาแยกออกเป็นสององค์กร คือ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ส่วนอีก 3 องค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>7</sup> รายละเอียดโปรดดู สมไพบูลย์ จันท์, "องค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ : โครงสร้างที่มาและอำนาจหน้าที่," รัฐสภาสาร ปีที่ 50, ฉบับที่ 1 (มกราคม 2545).

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมนั้น กรรมการส่วนหนึ่งจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยกระบวนการสรรหา อีกส่วนหนึ่งจะได้รับเลือกโดยตรงจากองค์กรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน สาขารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คนจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ส่วนที่เหลือ คือตุลาการในส่วนที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน 5 คนจะได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คนจะได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ในส่วนที่มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 6 คนและจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 3 คน จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ส่วนที่เหลือ วุฒิสภาจะเป็นผู้เลือก จำนวน 2 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกอีก 1 คน องค์กรสุดท้ายคือ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีการสรรหาจำนวน 12 คน โดยคณะกรรมการดำเนินการเลือกเป็นผู้สรรหาจากข้าราชการตุลาการในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ชั้นศาลละ 4 คน ส่วนอีก 2 คนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมเลือกโดยวุฒิสภาโดยตรง จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้วางแนวไว้ในกระบวนการสรรหาที่ไม่ยอมให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่ฝ่ายเดียวสามารถกำหนดที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ หากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจะพบว่า คณะกรรมการสรรหาเป็นองค์คณะบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมือง (non - partisan) และในกรณีที่จำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ก็จะมีการถ่วงดุลกัน มีการป้องกันการครอบงำลำเอียง สร้างความเป็นกลางโดยอาศัยคนจำนวนหลายคนเป็นเบื้องต้น กรรมการสรรหาจะต้องไม่มีส่วนได้เสียกับการสรรหานั้น

ต่อไปผู้เขียนจะกล่าวถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะให้กระบวนการสรรหาเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นกลางให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้



## องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

### คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 138(1) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวน 10 คน ประกอบด้วย

1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
2. ประธานศาลปกครองสูงสุด
3. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
4. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คนเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138(2) ได้กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

### คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์รัฐธรรมนูญมาตรา 257 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวน 13 คน ประกอบด้วย

1. ประธานศาลฎีกา
2. คณบดีคณะนิติศาสตร์ หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
3. คณบดีคณะรัฐศาสตร์ หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
4. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรค ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255(3) จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255(4) จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

## คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 ประกอบกับมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย

1. ประธานศาลฎีกา
  2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
  3. ประธานศาลปกครองสูงสุด
  4. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน
  5. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน
- มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 18 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

## คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6(1) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน 31 คน ประกอบด้วย

1. ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
3. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน
4. ผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน

ทำหน้าที่สรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เหลือจำนวน 2 ใน 3 และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเลือกต่อไป

### คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8(1) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย

1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
2. ประธานศาลฎีกา
3. ประธานศาลปกครองสูงสุด
4. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน
5. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 เป็นจำนวน 2 เท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา

### คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 36 วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวน 7 คน ประกอบด้วย

1. เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
2. ตุลาการศาลปกครองจำนวน 3 คน
3. คณะบดีคณะนิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวน 3 คน ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้คัดเลือก

มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ



### คณะกรรมการสรรหากรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 37 และมาตรา 38 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกมีจำนวน 7 คน ประกอบด้วย

1. เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม
2. ผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 2 คน
3. ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ จำนวน 2 คน
4. ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น จำนวน 2 คน

ซึ่งประธานศาลฎีกาเป็นผู้เลือกเป็นกรรมการ มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน

### คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวน 27 คน ประกอบด้วย

1. ประธานศาลฎีกา
2. ประธานศาลปกครองสูงสุด
3. อัยการสูงสุด
4. นายกสภานายความ
5. อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน
6. ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 24 แห่งละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน
7. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน
8. ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็น 3 คน

ให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการตามมาตรา 5 จำนวน 22 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา<sup>8</sup>

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

จะเห็นได้ว่า กระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิได้เกิดจากการแต่งตั้งของบุคคลใดโดยเฉพาะ แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการโดยมีกลไกของการถ่วงดุลอำนาจ การให้ผู้สรรหาเป็นคณะกรรมการมิใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ในส่วนขององค์กรที่มีหน้าที่สรรหา กฎหมายก็ได้ระบุไว้ชัดเจนแน่นอนแล้วว่าใครบ้างที่จะมาเป็นกรรมการสรรหาได้และเป็นได้ด้วยกระบวนการอย่างไร เมื่อกฎหมายระบุไว้ชัดเจนใครจะมาแต่งตั้งกรรมการสรรหาให้บิดเบือนหรือเป็นอย่างอื่นย่อมทำไม่ได้<sup>9</sup>

### 2.1.2 องค์กรที่มีหน้าที่คัดเลือก

เมื่อผ่านขั้นตอนของการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาแล้วมิใช่ผู้ที่ได้รับการสรรหาจะ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเลย แต่ยังมีกระบวนการต่อจากการสรรหาอีก คือ ขั้นตอนของการเลือกกรรมการ ในขั้นตอนของการสรรหานอกจากคณะกรรมการสรรหาจะต้องสรรหาบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาจะต้องสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นกรรมการ ในจำนวนที่มากกว่าจำนวนกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่คัดเลือกเลือกอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

#### คณะกรรมการการเลือกตั้ง

จำนวนกรรมการการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ 5 คน ซึ่งกระบวนการพิจารณาสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 138 กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา จากนั้นประธานวุฒิสภาก็เรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งจากจำนวน 10 คน เลือกเหลือ 5 คนเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

<sup>9</sup> นักศึกษากลุ่มองค์กรอิสระ หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงด้านการบริหารงานภาครัฐ และกฎหมายมหาชน รุ่น 1 สถาบันพระปกเกล้า, องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ประชาชนได้อะไร, หน้า 20.

## **ศาลรัฐธรรมนูญ**

จำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ 15 คน การได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นมียุ่ 2 ส่วนคือ ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 5 คน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองจำนวน 2 คนเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ และอีกส่วนหนึ่งได้แก่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสถานนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาจะต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถานนิติศาสตร์จำนวน 10 คนและผู้ทรงคุณวุฒิสถานรัฐศาสตร์จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภามีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวน 5 และ 3 คน ตามลำดับ

## **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**

จำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ 9 คน การได้มาซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น คณะกรรมการสรรหาจะต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 18 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 257(2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวนทั้งสิ้น 9 คน

## **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**

จำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามกฎหมาย คือ มีจำนวนไม่เกิน 3 คน คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะมีได้ตามรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะต้องประชุมเพื่อลงมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เหลือจำนวน 2 ใน 3 และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภภายใน 7 วันนับแต่วันเลือกเสร็จสิ้น และให้วุฒิสภาประชุมเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวนไม่เกิน 3 คน



### คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 9 คน คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 2 เท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา จากนั้นให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทละ 2 คน รวม 5 ประเภทให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวนทั้งสิ้น 10 คน

### คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

กรรมการตุลาการศาลปกครอง ส่วนหนึ่งจะมาจากการเลือกโดยวุฒิสภาจำนวน 2 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวน 1 คน อีกส่วนหนึ่งจะมาจากกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาจำนวน 9 คน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครอง โดยต้องเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 6 คน และเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 3 คน

### คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

การได้มาซึ่งกรรมการศาลยุติธรรมส่วนหนึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 37 และมาตรา 38 กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกมีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ผู้ได้รับเลือกจะเข้ารับหน้าที่เมื่อประธานศาลฎีกาประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ

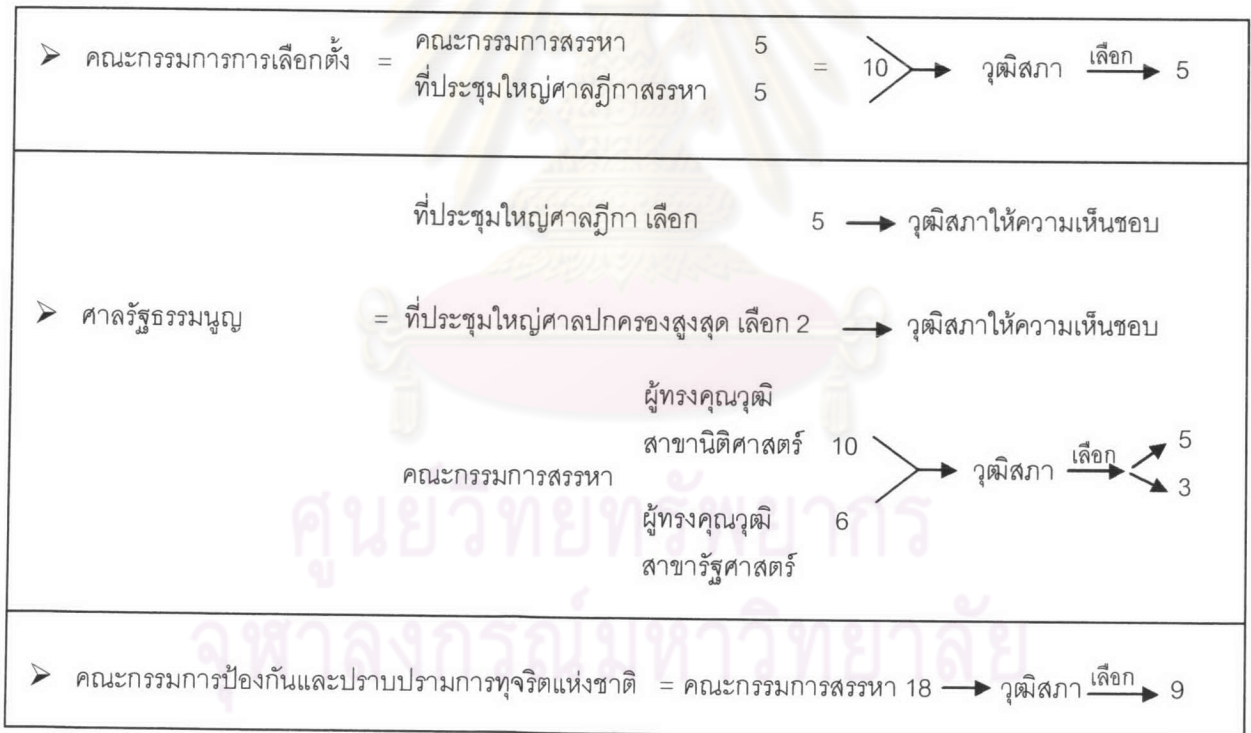
ในส่วนของการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิของวุฒิสภา ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรจำนวน 2 เท่าของจำนวนที่ต้องเลือก เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป

**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 10 คน คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการจำนวน 22 คนเสนอต่อประธานวุฒิสภา จากนั้นให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตามบัญชีรายชื่อที่เหลือจำนวน 11 คน เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เพื่อให้เห็นภาพของกระบวนการสรรหาและคัดเลือกชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนจะขอสรุปกระบวนการ ดังนี้

**กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**



➤ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา = คณะกรรมการสรรหา 3 เท่า → สภาผู้แทนฯ $\xrightarrow{\text{เลือก}} \frac{2}{3}$ → วุฒิสภา $\xrightarrow{\text{เลือก}}$ ไม่เกิน 3 คน									
➤ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน = คณะกรรมการสรรหา 2 เท่าของแต่ละประเภท → วุฒิสภา $\xrightarrow{\text{เลือก}}$ ประเภทละ 2 คน									
➤ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง = <table style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr> <td style="text-align: right;">วุฒิสภา</td> <td style="text-align: center;">เลือก</td> <td style="text-align: right;">2 คน</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">=</td> <td style="text-align: center;">เลือก</td> <td style="text-align: right;">1 คน</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">คณะกรรมาการสรรหา</td> <td style="text-align: center;">→</td> <td style="text-align: right;">9 คน</td> </tr> </table>	วุฒิสภา	เลือก	2 คน	=	เลือก	1 คน	คณะกรรมาการสรรหา	→	9 คน
วุฒิสภา	เลือก	2 คน							
=	เลือก	1 คน							
คณะกรรมาการสรรหา	→	9 คน							
➤ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม = <table style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr> <td style="text-align: right;">วุฒิสภา</td> <td style="text-align: center;">เลือก</td> <td style="text-align: right;">2 คน</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">=</td> <td style="text-align: center;">เลือก</td> <td style="text-align: right;">12 คน</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">คณะกรรมการดำเนินการเลือก</td> <td style="text-align: center;">→</td> <td></td> </tr> </table>	วุฒิสภา	เลือก	2 คน	=	เลือก	12 คน	คณะกรรมการดำเนินการเลือก	→	
วุฒิสภา	เลือก	2 คน							
=	เลือก	12 คน							
คณะกรรมการดำเนินการเลือก	→								
➤ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ = คณะกรรมการสรรหา 22 → วุฒิสภา $\xrightarrow{\text{เลือก}}$ 11									

จะเห็นได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจำนวน 6 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และสาขา รัฐศาสตร์ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เมื่อคณะกรรมการ สรรหาได้ดำเนินการสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการเสนอต่อวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่คัดเลือกเพื่อเลือกกรรมการในชั้นสุดท้ายอีกชั้นตอนหนึ่ง ส่วนอีก 2 องค์กร คือ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม การเลือกและการ สรรหากรรมการจะแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง วุฒิสภามีอำนาจเลือกกรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน โดยที่กำหนดให้วุฒิสภาดัง คณะกรรมาธิการขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 6 คนต่อวุฒิสภาและวุฒิสภาจะเลือก ให้เหลือ 2 คน เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ไม่ใช่การเลือก จากบัญชีรายชื่อซึ่งคณะกรรมการสรรหาจัดทำ และคณะรัฐมนตรีเลือกกรรมการตุลาการศาล ปกครองอีก 1 คน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรจะได้รับเลือกต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาลงมติ ส่วนที่เหลืออีก 9 คนเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือก จากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง โดยเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองจัดทำบัญชีรายชื่อ บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเลือก แยกเป็นประเภทตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาล



ปกครองชั้นต้น และคณะกรรมการดำเนินการเลือกทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก การตรวจนับคะแนนและการประกาศผลการเลือก และในส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ก็เช่นกัน วุฒิสภามีอำนาจเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ 2 คน โดยกำหนดเงื่อนไขว่าบุคคลที่วุฒิสภาเลือกนั้นต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ เพราะต้องการให้ได้บุคคลภายนอกเข้ามาในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมด้วย ไม่ใช่การเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งคณะกรรมการสรรหาจัดทำ ส่วนกรรมการอีก 12 คน เป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลและได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการในทุกชั้นศาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 37 และมาตรา 38 กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก ตรวจนับคะแนน และประกาศผลการเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา คือ อำนาจในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบ และแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีส่วนสำคัญที่จะทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ในเบื้องต้นจึงต้องดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางเสียก่อน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สะท้อนภาพของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาสามารถเลือกลงคะแนนได้เพียงคนเดียวแม้ว่าในเขตเลือกตั้งนั้นจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้หลายคนก็ตาม และกำหนดให้จังหวัดทั้งจังหวัดซึ่งเป็นเขตใหญ่เป็นเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ไม่มีการแบ่งเขตข้อย่อยอย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะไม่ต้องการให้มีการใช้สิทธิพลหรือการใช้ระบบห้วคะแนนได้ง่าย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐต้องเป็นผู้แนะนำผู้สมัครแทนที่จะให้ผู้สมัครเสียค่าใช้จ่ายออกทุนรอนเองในการแนะนำตัวและยังกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งถึง 6 ปีและยุบสภาไม่ได้<sup>10</sup> ดังนั้นการทำงานของสมาชิกวุฒิสภาจึงมีความเป็นอิสระ ไม่ต้องเกรงกลัวการขู่ยุบสภาของรัฐบาลเหมือนที่ทำกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากนี้ยังห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นวาระที่ 2 เพราะไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาที่อยากเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกกลับไปพึ่งพาพรรคการเมือง หรือกลับไปหาเสียงสัญญาว่าจะให้สิ่งนั้นสิ่งนี้กับประชาชน เพื่อหวังผลเลือกตั้งคราวหน้า<sup>11</sup>

<sup>10</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วุฒิสภาไทย : รวมสาระจากบทความวิทยุ ความรู้เรื่องสมาชิกวุฒิสภากับ ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ” (นนทบุรี; สถาบันพระปกเกล้า, 2545) หน้า 67.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67 – 68.

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้งที่เคยมีมา การเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีผลทำให้วุฒิสภาเป็นหัวใจของการปฏิรูปการเมือง<sup>12</sup> หลักเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและไม่สามารถถูกยุบสภาได้ เป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญได้นำมาใช้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสภาที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระทั้งในขั้นตอนของการเลือกและในระหว่างดำรงตำแหน่ง จึงถือได้ว่าวุฒิสภาเป็นองค์กรที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่สำคัญในการเลือกหรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการให้เป็นองค์กรที่ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์

การดำเนินงานของวุฒิสภาในการพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ วุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อได้ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 135

ขั้นตอนการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

1. คณะกรรมการสรรหาตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้คัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำการคัดเลือกแล้วเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่อประธานวุฒิสภา
2. ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลตามรายชื่อที่เสนอมานี้ ซึ่งในการพิจารณาของวุฒิสภานี้ วุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติความประพฤติของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อได้ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 135
3. ประธานวุฒิสภานำเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบต่อพระมหากษัตริย์เพื่อพระองค์ทรงแต่งตั้งต่อไป โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง<sup>13</sup>

<sup>12</sup> สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักวิจัย, "รายงานการวิจัยเรื่องบทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในอนาคตกตามทัศนะของประชาชน," (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2545), หน้า 10.

<sup>13</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 53 – 54.



## 2.2 หลักเกณฑ์ในการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยเพราะเป็นการที่ประชาชนเลือกบุคคลให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครองแทนตน เป็นวิธีการที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของตนไปใช้อำนาจแทน ดังนั้นการเลือกตั้งจึงต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆมากมาย ไม่ว่าจะเป็นหลักเสรีภาพหรือความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง หลักความเสมอภาค หลักความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง เพื่อการเลือกตั้งจะเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ทำให้ได้ตัวแทนประชาชนที่แท้จริง

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าต้องมีการแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกลุ่มต่างๆในสังคมที่ประสงค์จะมีตัวแทนในการเลือกตั้ง นำมาซึ่งการทุจริตการเลือกตั้ง การบิดเบือนเจตนารมณ์ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการที่ทำหน้าที่ในการจัดการและการควบคุมการเลือกตั้งที่มีความเป็นกลางและเคารพกฎเกณฑ์ การดูแลและควบคุมการเลือกตั้งตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้นอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยและศาลยุติธรรมมาโดยตลอด แม้จะมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการองค์การกลางการเลือกตั้ง” ขึ้นในยุคหลังๆ แต่คณะกรรมการองค์การกลางดังกล่าวก็มิได้มีบทบาทสำคัญเพียงพอในการทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม<sup>14</sup> การยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใน พ.ศ. 2540 ประเด็นการเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งจะเป็นผู้จัดการและควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับของประเทศไทย ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ไปจนถึงการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นต่างๆ<sup>15</sup> รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมมากยิ่งขึ้น ภายใต้การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย อันจะช่วยลดปัญหาการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้ง และป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ได้ผู้แทนที่มีความสามารถและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปทางการเมืองให้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ<sup>16</sup>

<sup>14</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้ง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542), หน้า 79.

<sup>15</sup> สมชาติ ธรรมศิริ, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง : การจัดองค์กร,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 46 (ธันวาคม 2541), หน้า 77 – 78.

<sup>16</sup> นักศึกษากลุ่มศึกษาองค์การอิสระ หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงด้านการบริหารงานภาครัฐ และกฎหมายมหาชน รุ่น 1 สถาบันพระปกเกล้า, องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ประชาชนได้อะไร, หน้า 27.



การที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งมากมายขนาดนี้ทำให้การใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลต่อฝ่ายการเมือง ทั้งนี้เนื่องจาก การเลือกตั้งเป็น กระบวนการที่สำคัญในการผ่านเข้าไปสู่กระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง ผลจากการใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งทำให้เกิดผลแพ้ชนะของฝ่ายการเมืองในการเข้าไปสู่ กระบวนการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งประเด็นตรงนี้เองที่ฝ่ายการเมืองเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่สำคัญจึง พยายามที่จะเข้ามาแทรกแซง<sup>17</sup> ดังนั้น โครงสร้างและการเลือกสรรบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการ การเลือกตั้งจึงต้องมีลักษณะพิเศษดังที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ดังนี้

### 2.2.1 กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคน หนึ่งและกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมี ความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยให้ประธานวุฒิสภา ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง<sup>18</sup>

ในการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อที่ต้องพิจารณาประการ แรก คือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้<sup>19</sup>

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14) ของรัฐธรรมนูญ
- (5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้า ปีก่อนดำรงตำแหน่ง

<sup>17</sup> มนูญพันธ์ รัตนเจริญ, "การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองต่อ กกต. สาเหตุ วิธีการ และแนวทางแก้ไข," (เอกสารการวิจัยตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2544).

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136.

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 137.

(7) ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหาและการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>20</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการสรรหา การคัดเลือกและแต่งตั้ง กรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้

ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม จำนวน 5 คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อจากกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีการวม 10 คนแล้ว ประธานวุฒิสภาต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง โดยวุฒิสภาเลือกให้เหลือ 5 คน แล้วให้ผู้ได้รับการเลือกประชุมเลือกกันเองเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน แล้วให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอรายชื่อประธานและกรรมการการเลือกตั้งต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงแต่งตั้งและประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง<sup>21</sup>

### 2.2.1.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งโดยการสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติ โดยให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวน 10 คน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติตาม มาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอด้วย

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 6.

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 ประกอบมาตรา 138.



มติไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่<sup>22</sup> และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อวุฒิสภา

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาฯ นอกจากประธานศาลรัฐธรรมนูญและประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นกรรมการสรรหาโดยตำแหน่งแล้ว ในส่วนของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมีการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ในการดำเนินการเลือกกันเองของอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้ดำเนินการด้านธุรการ โดยมีหนังสือถึงทบวงมหาวิทยาลัยและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องพร้อมรายชื่ออธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง แล้วจะได้จัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่ออธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่จะดำเนินการเลือกกันเอง เพื่อเป็นกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจะต้องนัดประชุมเพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และในกรณีของผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน เพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ก็เช่นเดียวกัน โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้ดำเนินการจัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่อพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

เมื่อได้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งครบจำนวน 10 คนแล้ว ก็จะได้จัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังจากนั้นคณะกรรมการสรรหา ก็จะมีการนัดประชุมครั้งแรก ซึ่งในการประชุมครั้งแรกนั้นที่ประชุมจะต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ เช่น ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการ และโฆษกคณะกรรมการ<sup>23</sup>

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 138(1).

<sup>23</sup> สมโบ มุจรินทร์, "องค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ โครงสร้างที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่ง," รัฐสภาสาร ปีที่ 50, ฉบับที่ 1 (มกราคม 2545), หน้า 24.



### 2.2.1.2 วิธีการสรรหา การกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

เนื่องจากกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้แบ่งแยกองค์กรที่มีหน้าที่สรรหาออกเป็น 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งองค์กรหนึ่งและโดยการสรรหาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอีกองค์กรหนึ่ง การพิจารณาวิธีการสรรหา การกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจึงต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ

(1) วิธีการสรรหา การกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในส่วนของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ภายหลังจากการประชุมคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งครั้งแรก เพื่อเลือกให้บุคคลดำรงตำแหน่งที่สำคัญในคณะกรรมการสรรหาแล้ว จากนั้นคณะกรรมการสรรหาจะกำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินการสรรหา เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากล่าวคือ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมาคณะกรรมการสรรหาจะสรรหาโดยการเปิดรับสมัครให้ผู้ทรงคุณวุฒิมาสมัครด้วยตนเองที่สำนักเลขาธิการวุฒิสภา และโดยการให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านไปสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหากำหนด เช่น กรรมการสรรหาคนหนึ่งสามารถเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิได้ไม่เกิน 2 คน โดยกำหนดระยะเวลาในการสมัครและเสนอชื่อไว้ด้วย เมื่อครบกำหนดเวลารับสมัครและการเสนอชื่อจากกรรมการสรรหาแล้ว คณะกรรมการสรรหาจะนำรายชื่อทั้งหมดมาตรวจสอบคุณสมบัติในเบื้องต้น หากพบว่ามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนถูกต้องก็จะพิจารณาดำเนินการตัดรายชื่อออกจากกรรับสมัคร หากมีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้อง คณะกรรมการสรรหา ก็จะเชิญผู้สมัคร และผู้ได้รับการเสนอชื่อจากกรรมการสรรหาทุกคนมาร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นตอบข้อซักถาม และก่อนที่คณะกรรมการสรรหาจะประชุมเพื่อลงมติเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ก็จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงคะแนนอย่างชัดเจน ซึ่งที่ผ่านมาหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ การออกเสียงลงคะแนนลับ กรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถลงคะแนนได้เท่ากับจำนวนที่ต้องการและจะไม่มี การตัดรายชื่อผู้สมัครรายใดออกในระหว่างการลงคะแนนเลือก โดยผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาไว้แต่เพียงว่า มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่

ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หลักเกณฑ์และวิธีการการสรรหาในรายละเอียด คณะกรรมการสรรหาฯจึงเป็นผู้กำหนดขึ้น<sup>24</sup>

(2) วิธีการสรรหา การกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการสรรหา กรรมการการเลือกตั้งในส่วนของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ในกำหนดเวลาเดียวกันกับที่คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหา ที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาจะพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธาน วุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มาตรา 138<sup>25</sup> และเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 138(2) มิได้กำหนดวิธีการสรรหาผู้ สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งในส่วนของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไว้ ประธานศาลฎีกาจึงได้ออก ระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2540 โดยสรุปได้ดังนี้

1. ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุม ใหญ่ศาลฎีกาเสนอชื่อผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ คนละไม่เกิน 5 คน ต่อเลขานุการศาลฎีกาภายในระยะเวลาที่ประธานศาลฎีกากำหนด

2. ประธานศาลฎีกาจะแต่งตั้งผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 10 คน เป็น กรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและนับคะแนน ทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

3. การประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

4. การลงมติเลือกให้ดำเนินการดังนี้

ก) หากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อมากกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 10 คนให้ผู้ได้คะแนน สูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้า ประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาห้าคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกหากได้ไม่ครบให้นำรายชื่อที่ เหลือลงคะแนนอีกครั้ง โดยผู้ได้คะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคนเป็นผู้ได้รับเลือก เว้นแต่มีคะแนนเท่ากันในลำดับใดและทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน ให้รองประธานศาลฎีกาอาวุโส สูงสุดที่เหลืออยู่ในที่ประชุมจับฉลาก

<sup>24</sup> สถาบันพระปกเกล้า, กระบวนการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระ, (เอกสาร ประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2546), หน้า 3.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.



ข) หากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อมากกว่าสิบคนแต่ไม่เกินสามสิบคนให้คัดผู้  
ได้รับคะแนนน้อยที่สุดออกไปจนเหลือสิบคนและหากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อมากกว่าสามสิบคน ให้  
คัดผู้ได้คะแนนน้อยที่สุดออกไปจนเหลือสามสิบคนและสิบคนตามลำดับแล้วให้ที่ประชุมใหญ่ศาล  
ฎีกาลงมติเลือกให้เหลือห้าคน

ค) หากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อไม่เกินห้าคน ไม่ให้นำวิธีการ (ก) และ (ข) มา  
ใช้และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาลงมติเลือกทีละคน ผู้ที่ได้คะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน  
ผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็น  
ผู้ได้รับเลือก<sup>26</sup>

### 2.2.2 กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งกรณีที่เป็นปัญหาตามคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 140 บัญญัติให้กรรมการ  
การเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรง  
ตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว แต่เนื่องจากบทเฉพาะการของรัฐธรรมนูญมาตรา 322 ได้บัญญัติว่า **ใน  
วาระเริ่มแรกกรรมการการเลือกตั้งให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่  
กำหนดสำหรับการดำรงตำแหน่งดังกล่าว และไม่ให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่ง  
ดังกล่าวได้เพียงวาระเดียว มาใช้บังคับ** ดังนั้นกรรมการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งในวาระเริ่มแรก  
จึงครบวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปีครึ่ง ในวันที่ 26 พฤษภาคม 2544 และเป็นเหตุให้ต้องเลือก  
กรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่เข้าดำรงตำแหน่งแทน ได้แก่ การเลือกตั้งกรรมการการเลือกตั้งกรณีที่เป็น  
ปัญหาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 ที่ผู้เขียนศึกษาอยู่นี้ และรัฐธรรมนูญ  
มาตรา 143 วรรคแรก ได้บัญญัติว่า **ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ  
พร้อมกันทั้งหมด ให้ดำเนินการตามมาตรา 138 ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจาก  
ตำแหน่ง** จึงได้มีการดำเนินการเพื่อสรรหาคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งคณะใหม่  
ดังนี้

<sup>26</sup> กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่  
ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง  
วุฒิสภา.



### 2.2.2.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.1.1 องค์ครที่มีหน้าที่สรรหาว่า กฎหมายได้ระบุไว้ชัดเจนแน่นอนแล้วว่าใครบ้างที่จะมาเป็นกรรมการสรรหาได้ และเป็นได้ด้วยกระบวนการอย่างไร ดังนี้ไม่ว่า จะเป็นการสรรหากรรมการการเลือกตั้งครั้งแรกหรือครั้งต่อไปองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการสรรหา ก็จะเป็นอย่างเดียวกัน โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 143 วรรคแรก บัญญัติไว้ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันหมด ให้ดำเนินการตามมาตรา 138 ดังนั้น ที่มาของคณะกรรมการสรรหาจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 138(1) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวน 10 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

เกี่ยวกับการคัดเลือกกรรมการสรรหา จากการตรวจสอบกระบวนการคัดเลือกกรรมการสรรหาโดยละเอียด คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง วุฒิสภา มีข้อสังเกตดังนี้<sup>27</sup>

(1) การคัดเลือกผู้แทนพรรคการเมือง 4 คน จากจำนวนทั้งสิ้น 9 พรรคปรากฏว่า พรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 4 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย ความหวังใหม่ เสรีธรรม และชาติไทย ได้รับเลือกเป็นตัวแทนทั้งหมด จากการตรวจสอบพบว่าพรรคร่วมรัฐบาลต่างให้คะแนนซึ่งกันและกันและพบว่า ตัวแทนพรรคกิจสังคมไม่ได้ลงคะแนนให้พรรคตนเองแต่ลงคะแนนให้กับพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน

(2) การได้ตัวแทนพรรคการเมืองเพื่อเป็นกรรมการสรรหาครั้งนี้แตกต่างจากการแต่งตั้งกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรที่มีมารยาท และประเพณีที่จะให้ฝ่ายที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลมีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการทำงาน หรือแม้แต่การเลือกตั้งกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่างก็มีตัวแทนของพรรคที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลเป็นตัวแทนอยู่ด้วย

(3) การที่กรรมการสรรหาประกอบด้วยตัวแทนพรรคร่วมรัฐบาลถึง 4 คน จากจำนวนทั้งสิ้น 10 คน หากพรรคร่วมรัฐบาลไม่ปรารถนาให้ผู้ใดเป็น กกต. ย่อมสามารถกีดกันบุคคลนั้นหรือกลุ่มบุคคลนั้นได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 138(1) ระบุว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อจาก

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

กรรมการสรรหาจะต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือต้องได้ 8 คะแนนจาก 10 คะแนน

(4) การคัดเลือกอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีทั้งสิ้น 28 สถาบัน แต่ปรากฏว่ามาร่วมประชุมเพื่อคัดเลือกตัวแทนเพียง 9 คน และมีการคัดเลือกกันเองจนได้ตัวแทน 4 คน คือ อธิการบดีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร

ผลการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ในการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ 21 เมษายน 2544 รายชื่อคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 10 คน ประกอบด้วย

1. นายประเสริฐ	นาสกุล	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
2. นายอักษราทร	จุฬารัตน	ประธานศาลปกครองสูงสุด
3. รองศาสตราจารย์นิติศ	ชัยสูตร	อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. ศาสตราจารย์พรชัย	มาตังคสมบัติ	อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล
5. นายพุม	วีระประเสริฐ	อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร
6. นายปรีชา	จรุงกิจอนันต์	อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
7. พลตำรวจโท วิโรจน์	เปาอินทร์	ผู้แทนพรรคชาติไทย
8. นายสุรพร	दनัยตั้งตระกูล	ผู้แทนพรรคความหวังใหม่
9. นายอดิศร	เพียงเกษ	ผู้แทนพรรคไทยรักไทย
10. นายเอกภาพ	พลเชื้อ	ผู้แทนพรรคเสรีธรรม

#### 2.2.2.2 วิธีการและหลักเกณฑ์ในการสรรหา

ก). กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ในส่วนของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้มีมติเลือกตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ ดังนี้

- |                |          |  |
|----------------|----------|--|
| 1. นายประเสริฐ | นาสกุล   | เป็นประธานคณะกรรมการสรรหาฯ               |
| 2. นายอดิศร    | เพียงเกษ | เป็นรองประธานคณะกรรมการสรรหาฯ คนที่หนึ่ง |



- |    |                            |  |
|----|----------------------------|--|
| 3. | รองศาสตราจารย์นริศ ชัยสูตร | เป็นรองประธานคณะกรรมการสรรหาฯ คนที่สอง |
| 4. | นายปรีชา จรุงกิจอนันต์     | เป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหาฯ          |
| 5. | นายพุดม วีระประเสริฐ       | เป็นโฆษกคณะกรรมการสรรหาฯ คนที่หนึ่ง    |
| 6. | นายเอกภาพ พลซื่อ           | เป็นโฆษกคณะกรรมการสรรหาฯ คนที่สอง      |

ในการนี้ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ มีมติให้ดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 และข้อห้ามตามมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งโดยวิธีการดังนี้

(1) ให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านไปดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง โดยกรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อผู้มีคุณสมบัติซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเสนอรายชื่อพร้อมประวัติย่อ และความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อภายในวันศุกร์ที่ 8 มิถุนายน 2544

(2) เปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งมาสมัครด้วยตนเองในเวลาราชการ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ภายในวันศุกร์ที่ 8 มิถุนายน 2544 ทั้งนี้ เพื่อให้การสรรหาเป็นไปอย่างครอบคลุมและกว้างขวาง

ซึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว มีผู้มีคุณสมบัติได้รับการเสนอชื่อจำนวน 2 คน ส่วนผู้ที่มีคุณสมบัติมาสมัครด้วยตนเองนั้นมีจำนวน 53 คน

(3) ในการประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ กรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2544 ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้มีมติสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมไปยังหน่วยงาน หน่วยงานราชการ สถานศึกษาต่างๆว่า ผู้ที่มาสมัครเข้ารับการคัดเลือกและผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งทั้ง 55 คน มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หน่วยงาน หน่วยงานที่สอบถาม เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลล้มละลายกลาง กรมราชทัณฑ์ สำนักบริหารการทะเบียน เป็นต้น

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ กรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ พิจารณารายชื่อตามข้อ 1 และ 2 และมีมติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนสรรหากรรมการการเลือกตั้งเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ดังนี้



ข้อ 1. ลงคะแนนโดยวิธีลับ

ข้อ 2. การลงคะแนนครั้งแรก กรรมการสรรหาแต่ละคนสามารถ

ลงคะแนนเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติได้ไม่เกิน 5 คน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก หากไม่มีผู้ได้รับเลือก หรือผู้ได้รับเลือกไม่ถึง 5 คน ก็ให้ลงคะแนนครั้งต่อไป

ข้อ 3. การลงคะแนนครั้งต่อไป ให้นำรายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อที่เหลือ และมีคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับมาให้กรรมการสรรหาทุกคนลงคะแนนเลือกครั้งต่อไป กรรมการสรรหาแต่ละคนสามารถเลือกลงคะแนนได้ตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับเลือก

ข้อ 4. หากมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวน 5 คนอีก ให้นำวิธีลงคะแนนตามข้อ 3 มาใช้ต่อไปจนกว่าจะได้ผู้ที่มีคุณสมบัติครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดที่ให้เสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา

ข). กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ในส่วนของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 138(2) มิได้กำหนดวิธีการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไว้ ประธานศาลฎีกาจึงได้ออกระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540 โดยสรุปได้ดังนี้

1. ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เสนอชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญคนละไม่เกิน 5 คน ต่อเลขานุการศาลฎีกาภายในระยะเวลาที่ประธานศาลฎีกากำหนด

2. ประธานศาลฎีกาจะแต่งตั้งผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 10 คน เป็นกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและนับคะแนน โดยเมื่อตรวจสอบเสร็จต้องทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และส่งสำเนารายงานการตรวจสอบให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมใหญ่ศาลฎีกาก่อนวันประชุมล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งวัน

3. การประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

4. การลงมติเลือก ให้ดำเนินการดังนี้

ก). หากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อมากกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 10 คน ให้ผู้มีคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาห้าคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือก หากไม่ครบให้นำ

รายชื่อที่เหลือลงคะแนนอีกครั้ง โดยผู้ได้คะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบ 5 คนเป็นผู้ได้รับเลือก เว้นแต่มีคะแนนเท่ากันในลำดับใด และทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน ให้รองประธานศาลฎีกาอาวุโสสูงสุดที่อยู่ในที่ประชุมจับสลาก

ข). หากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อมากกว่า 10 คนแต่ไม่เกิน 30 คน ให้คัดผู้ได้รับคะแนนน้อยที่สุดออกไปจนเหลือ 10 คน เว้นแต่ได้รับคะแนนเท่ากันและอยู่ในลำดับที่จะต้องคัดออก ให้ถือว่ามิลิตรีได้รับเลือกต่อไปได้ และหากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อมากกว่า 30 คน ให้คัดผู้ได้รับคะแนนน้อยที่สุดออกไปจนเหลือ 30 คนและ 10 คนตามลำดับ เมื่อคัดผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เหลือ 10 คนแล้ว ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาลงมติเลือกให้เหลือ 5 คน

ค). หากมีผู้ได้รับการเสนอชื่อไม่เกิน 5 คน ไม่ให้นำวิธีการ (ก) และ (ข) มาใช้และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาลงมติเลือกทีละคน ผู้ที่มีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุม และลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้ได้รับเลือก

ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งตามระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2540 และออกประกาศศาลฎีกา เรื่อง “การเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งและการเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกา” ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 โดยมีขั้นตอนและกระบวนการดังนี้

1. ผู้พิพากษาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาผู้ใดประสงค์จะเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ให้ยื่นเสนอชื่อพร้อมประวัติผู้ได้รับการเสนอชื่อตามแบบที่ประธานศาลฎีกากำหนด และหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อเลขานุการศาลฎีกาภายในวันที่ 11 มิถุนายน 2544 ผู้ประสงค์จะเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งสามารถขอรับแบบเสนอชื่อและแบบประวัติผู้ได้รับการเสนอชื่อได้ที่เลขานุการศาลฎีกา โดยมีผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวน 15 คน

2. นัดประชุมใหญ่ศาลฎีกาครั้งที่ 6/2544 เพื่อลงมติเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งวันพุธที่ 20 มิถุนายน 2544 ณ ห้องประชุมใหญ่ศาลฎีกา

3. ให้นายวีระวัฒน์ ปวรอาจารย์, นางอัปสร หิรัญบุรณะ, นายกิริติ กาญจนรินทร์, นายชินวิทย์ จินดาเต็มแก้ว, นายชัยวัฒน์ เวียงธีร์วัฒน์, นายเดชา หงษ์ทอง, นายเจริญโรจน์ ลิมทมทอง, นายชัยรัตน์ เบ็ญจะมะโน, นายไมตรี ศรีอรุณ และนายชีพ จุลมนต์ เป็นคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและคณะกรรมการนับคะแนน



### 2.2.2.3 ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษากระบวนการ และวิธีการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เห็นว่า ขั้นตอนในการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่เป็นไปตามระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540 ทุกประการ ตลอดจนในการประชุมใหญ่ศาลฎีกาเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2544 นั้น การประชุมเป็นไปโดยเปิดเผยเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ได้ และวิธีการลงมติก็ใช้วิธีการลงคะแนนลับ จึงสรุปได้ว่ากระบวนการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรณีตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนของกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์การสรรหากรรมการการเลือกตั้งไว้ในรายละเอียด เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่<sup>28</sup> การเสนอชื่อนั้นให้กระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว<sup>29</sup> วิธีการและหลักเกณฑ์การสรรหาจึงเป็นไปตามมติคณะกรรมการสรรหา ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.2.2.2 (ก) เกี่ยวกับวิธีการและหลักเกณฑ์ในการสรรหา ในส่วนของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการเลือกผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การลงคะแนดังกล่าว โดยดำเนินการเลือกทั้งสิ้น 7 รอบ ดังนี้

รอบแรก	มีผู้ได้รับเลือกจำนวน 1 คน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ
รอบที่สอง	มีผู้ได้รับเลือกจำนวน 1 คน คือ นายวิระชัย ไนบุญเนียร
รอบที่สาม	มีผู้ได้รับเลือกจำนวน 1 คน คือ นายจรัล บุรณพันธ์ศรี
รอบที่สี่ รอบที่ห้า และรอบที่หก	ไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงถึงจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
รอบที่เจ็ด	มีผู้ได้รับเลือกจำนวน 2 คน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า และ รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 138(1).

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 138(3).



ปัญหาที่เกิดจากกระบวนการสรรหา คือเมื่อลงคะแนนในรอบที่ 4 และรอบที่ 5 ไม่มีผู้ใดได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก่อนลงคะแนนรอบที่ 6 คณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้เปลี่ยนกติกาใหม่ให้นำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้รับคะแนนสูงสุด 3 คน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า, นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร มาลงคะแนนโดยตัดบุคคลอื่นที่ไม่ได้คะแนนในรอบที่ 4 และรอบที่ 5 ออก และให้กรรมการลงคะแนนคนละหนึ่งคะแนนก่อน แล้วตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไปจากนั้นจึงนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่งจนปรากฏผลการลงคะแนน ดังนี้

รอบที่ 6 ลงคะแนนเพื่อคัดคนออกปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย ได้คนละ 4 คะแนน ซึ่งคะแนนต่ำกว่า 3 ใน 4 นายพยนต์ได้ 2 คะแนน จึงถูกตัดออกจากบัญชีไป ไม่นำไปลงคะแนนในรอบที่เจ็ด

รอบที่ 7 ลงคะแนนคนละ 2 คะแนน ปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย ได้คะแนนเต็มคนละ 10 คะแนน คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเสนอชื่อบุคคลที่เสนอมาในที่สุด

จึงเป็นสิ่งที่พึงพิจารณาว่าการลงคะแนนในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะเมื่อลงคะแนนไปจนถึงรอบที่ 4 และรอบที่ 5 ก็เป็นที่ชัดเจนแล้วว่ากรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาบุคคลตามเกณฑ์คะแนน 3 ใน 4 ได้ครบ 5 คนในเวลาที่กำหนด แล้วก็ต้องให้ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนต่อไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 138(3) ที่บัญญัติว่า **“ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตาม (1) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตาม (1)”** การเปลี่ยนกติกาในรอบที่ 6 เพื่อคัดคนออกและการลงคะแนนต่อไปในรอบที่ 7 เป็นการหลีกเลี่ยงที่จะให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาทำหน้าที่แทน จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4 หัวข้อ 4.1.1 และ 4.1.3

โดยสรุปแล้ว หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์โดยอาศัยกลไกและวิธีการที่ไม่ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะมีอำนาจเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่จะนำกระบวนการสรรหาโดยกลุ่มบุคคล คือ คณะกรรมการสรรหา มาใช้ในการสรรหาบุคคลผู้มีความเหมาะสมและถ่วงดุลย์อำนาจโดยให้มีองค์กรอีกองค์กรหนึ่งซึ่งคือวุฒิสภา มีหน้าที่เลือกบุคคลจากรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งต่อไป กล่าวโดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การสรรหากรรมการการเลือกตั้งจะสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาฯ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

จากนั้นจึงนำรายชื่อผู้ได้รับการสรรหามาให้วุฒิสภาเลือกอีกครั้งหนึ่ง โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาในส่วนของคณะกรรมการสรรหาฯ นั้น นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 138 แล้ว คณะกรรมการสรรหาฯ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเพื่อใช้ในการดำเนินการสรรหา และในส่วนของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ประธานศาลฎีกาได้ออกระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540 กำหนดวิธีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการสรรหา และเสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเลือกต่อไป วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกกรรมการการเลือกตั้ง ภายหลังจากที่วุฒิสภาเลือกกรรมการการเลือกตั้งได้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย ปัญหาที่เกิดจากการเลือกและการสรรหากรรมการการเลือกตั้งกรณีตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 นี้ เกิดเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ อย่างไรก็ดี กระบวนการสรรหาฯ ได้ดำเนินไปจนกระทั่งวุฒิสภาเลือกกรรมการการเลือกตั้งและผู้ได้รับเลือกได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งแล้ว การที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาฯ จะกระทำได้อหรือไม่ อย่างไร ผู้เขียนจะได้ศึกษาต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย