

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๙๘

วันพฤหัสบดี ที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายนครินทร์ สิงหนะ	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกิริระณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๘. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายธีรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๑. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๒. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๓. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๕. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นางจรี วิจิตรวาทการ	(ลาการประชุม)
๒. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	(ลาการประชุม)
๓. นายอัชพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)
๔. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	(ลาการประชุม)
๕. นายธนาวัฒน์ สังกัฑทอง	(ลาการประชุม)

**ผู้เข้าร่วมประชุม คือ**

ผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด

๒. นางสาวลลิตีพร วิชัยธนพัฒน์

**เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา**

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว นายสุพจน์ ไช้มุขต์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

**ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม**

ไม่มี

**ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม**

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๙๗ วันอังคาร ที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

**ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา**

**พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กรณีขอทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการได้มาซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ในขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา (เพิ่มเติม) ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาทันทีที่เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาเรื่องดังกล่าว ดังนี้

“ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อขอทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะในมาตรา ๒๒๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๓๒ (๒) เป็นการเพิ่มเติม ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว และขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับราชการเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่นมาตรา ๒๓๒ ที่กำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการจะต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและระดับกรม ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ทางบริหาร โดยหมายรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเอกอัครราชทูตที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศด้วย แต่มิได้หมายความว่ารวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นผู้ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการนั้น

การที่กำหนดให้ต้องมีฐานะอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า เนื่องจากเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจในการบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ ดังนั้น การที่บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานใดจนเจริญก้าวหน้าเป็นหัวหน้าหน่วยงานนั้น ย่อมเป็นการสะสมประสบการณ์และสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งมีประสบการณ์ในวิธีการปฏิบัติงานมาแล้วเป็นระยะเวลาอันพอสมควร เมื่อรวมกับระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้นี้ ย่อมทำให้มั่นใจได้ว่าเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์รวมทั้งเชื่อได้ว่าในเวลาใช้อำนาจในฐานะกรรมการขององค์กรอิสระแล้ว จะทำให้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ รอบด้าน อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่กรรมการในองค์กรอิสระ”

### ประเด็นการพิจารณา

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในอดีตผู้พิพากษาที่จะมาดำรงตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาได้นั้น จะต้องเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วเท่านั้น และเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างในการบริหารงานในด้านต่างๆ ของศาลยุติธรรมแล้ว จะมีลักษณะที่แตกต่างจากโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการอื่น โดยอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาจะเน้นการทำหน้าที่ในงานบริหารคดีเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญายังทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้วย แต่ด้วยเหตุที่ศาลอาญาไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล งานด้านการบริหารงานบุคคลของอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาจึงต้องดำเนินการผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวแทน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๒๓๒ (๒) อันว่าด้วยคุณสมบัติ “กรณีการรับราชการหรือเคยรับราชการไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี” เห็นว่า ในอดีตที่ผ่านมาศาลยุติธรรมไม่เคยมีอธิบดีผู้พิพากษาคนใดดำรงตำแหน่งติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี เนื่องจากวาระในการดำรงตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษา กำหนดไว้เพียงสองปีเท่านั้น ดังนั้น ในประเด็นตำแหน่ง “อธิบดีผู้พิพากษา” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จะถือได้ว่าเป็นผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการเป็นหรือเคยเป็นอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ตามมาตรา ๒๒๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๓๒ (๒) ของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ (๑) (ก)

ที่บัญญัติว่า “เป็นหรือเคยเป็นอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี” หรือไม่ นั้น เห็นว่าควรสอบถามความเห็นของสำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตอบข้อหารือในเรื่องดังกล่าวต่อไป

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า ในอดีตตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นเทียบเท่าตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ปัจจุบันผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์สามารถดำรงตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นได้ แต่ถ้าเป็นตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาจะมีความแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้พิพากษาที่จะดำรงตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา ควรสอบถามไปยังสำนักงานศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ควรนำหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการองค์กรอิสระ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมว่าในอดีตเคยมีการตีความไว้อย่างไร มาประกอบการพิจารณาด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า การตอบข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่ควรสอบถามจากหน่วยงานอื่น เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องการทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการได้มาซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ในขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา จึงสอบถามมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ซึ่งความมุ่งหมายในการบัญญัติคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระนั้น ในขั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ได้แยกผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง ข้าราชการฝ่ายอัยการ และข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และกลุ่มที่สอง ข้าราชการฝ่ายบริหาร สำหรับกลุ่มที่สอง ข้าราชการฝ่ายบริหารนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่มีความประสงค์ให้ข้าราชการประเภทวิชาการที่ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าตำแหน่งอธิบดีแต่มีได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีเข้ามาเป็นกรรมการในองค์กรอิสระ ดังนั้น จึงเป็นเหตุที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งอธิบดีหรือไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระได้ และเหตุที่ไม่กำหนดให้ฐานะของหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าระดับกรมมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาก็เพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวมีสิทธิเข้ามาเป็นกรรมการในองค์กรอิสระ เนื่องจากส่วนราชการบางแห่งไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่าระดับกรม เช่น สถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ แต่เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวแล้วเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งการกำหนดในลักษณะดังกล่าวเป็นการเปิดกว้างเพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ มาทำหน้าที่กรรมการในองค์กรอิสระได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ส่วนคุณสมบัติของข้าราชการฝ่ายอัยการหรือข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมก็จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีอัยการ หรืออธิบดีผู้พิพากษาแล้วแต่กรณี จึงจะสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระได้

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า มาตรา ๒๐๓ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหาให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด” ดังนั้น การตีความเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งอธิบตินั้น ควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัยเอง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ควรชี้แจงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการได้มาซึ่ง ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระ ในขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ใช้เป็นหลักในการตีความกฎหมายให้ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ตามกฎหมายแล้วอธิบดีผู้พิพากษาไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการตามความหมายของ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจน อาจสอบถามเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักงานศาลยุติธรรม

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการพิจารณาเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แบ่งกลุ่มบุคคลออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มที่หนึ่งคือ ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายต้องการผู้มีความรู้ ความชำนาญด้านการพิจารณาคดี และการฟ้องคดี จึงกำหนดให้ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้พิพากษา หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี ส่วนกลุ่มที่สอง คือ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหารและจัดการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งอาจจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายก็ได้ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๒ (๒) กำหนดว่า ต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้า ส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนั้น มีความมุ่งหมายถึงอธิบดีของส่วนราชการพลเรือน และผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบได้กับอธิบดีดังกล่าว ไม่ได้มุ่งหมายถึงตำแหน่งในระดับ ที่เทียบเท่า เช่น อธิบดีและรองอธิบดีต่างก็เป็นข้าราชการระดับสิบเท่ากัน แต่ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการในองค์กรอิสระคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิบดี ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในย่อหน้าที่สอง เป็นดังนี้

“ในการนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว และขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรง ตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่นมาตรา ๒๓๒ ที่กำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการจะต้อง รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี มีความมุ่งหมายถึงอธิบดีของส่วนราชการพลเรือน และผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้า ส่วนราชการที่เทียบได้กับอธิบดีดังกล่าว โดยมีได้มุ่งหมายถึงตำแหน่งที่เรียกว่า “อธิบดี” ในราชการ ฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายอัยการ เพราะในกรณีที่มีมุ่งหมายถึงอธิบดีของราชการฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายอัยการ ก็จะมีระบุไว้ชัดเจนดังเช่นที่ปรากฏในมาตรา ๒๒๒ (๒) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๓ วรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๒๑๗ วรรคสอง ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาที่จะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร การจะวินิจฉัยอย่างไรจึงเป็นอำนาจโดยตรงของ คณะกรรมการสรรหา”

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๒ (๑) และ (๒) ได้กำหนดคุณสมบัติของ กรรมการการเลือกตั้งเป็นสองกลุ่ม จึงมีความชัดเจนในเรื่องตำแหน่งอธิบดีของส่วนราชการพลเรือน และตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษา ว่ามีความแตกต่างกัน แต่ในส่วนขององค์กรอิสระอื่นมีการจำแนกคุณสมบัติ

ของผู้สมัครดังเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ เพราะหากไม่ได้จำแนกคุณสมบัติไว้ชัดเจนก็อาจทำให้เกิดปัญหาการตีความและตัดสินสิทธิอติบัติของส่วนราชการพลเรือนได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีการกำหนดเรื่องคุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระ โดยจะมีการจำแนกคุณสมบัติไว้เป็นกลุ่มแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาที่จะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า หากคณะกรรมการสรรหาตีความคุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ผู้สมัครจะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๓ วรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด” เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด ย่อมหมายความว่าผู้สมัครไม่สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ เหตุผลในการบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด ก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรใด เพราะจะส่งผลให้การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระเกิดความล่าช้า จนส่งผลทำให้องค์กรอิสระไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งข้อสังเกตว่า การร่างกฎหมายในอนาคตไม่ควรให้ประธานศาลฎีกาปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานกรรมการสรรหา เพื่อให้ประธานศาลฎีกาสามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของตนอย่างเต็มเวลาและมีประสิทธิภาพ

จากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ ได้แก้ไขปรับปรุงตามความเห็นของที่ประชุม โดยเพิ่มความมุ่งหมายในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องควรมีหรือไม่ควรมีศาลรัฐธรรมนูญ และเหตุผลในการเพิ่มคุณสมบัติและอายุของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นย่อหน้าที่สาม ย่อหน้าที่สี่ และย่อหน้าที่ห้า ดังนี้

#### **หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ**

“หมวด ๑๑

ศาลรัฐธรรมนูญ”

#### **ความมุ่งหมาย**

“นับแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ๒๔๗๕ ได้มีบทบัญญัติเป็นที่ชัดเจนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ แต่มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรใดเป็นผู้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คงมีแต่บทบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญ โดยอาจจะเข้าใจว่าเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่จะตีความรัฐธรรมนูญได้ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง รัฐบาลไทยถูกบังคับให้ลงโทษผู้กระทำการเป็นอาชญากรสงคราม รัฐบาลจึงดำเนินการตราพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ให้เอาโทษแก่ผู้ที่มีการกระทำที่ตามกฎหมายนั้นถือว่าเป็นอาชญากรสงคราม ไม่ว่าจะกระทำการนั้นจะกระทำขึ้นก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตามและมีการนำผู้ต้องหาฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา

ที่ ๑/๒๔๘๙ วินิจฉัยว่าศาลฎีกามีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญได้ และได้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามขัดต่อรัฐธรรมนูญและตกเป็นโมฆะ ต่อมาจึงเริ่มเกิดแนวคิดที่จะบัญญัติให้อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญพ้นออกมาจากศาลยุติธรรม โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้แยกการตีความรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรก ได้แก่การตีความรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภา โดยในการตีความดังกล่าวจะต้องได้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกของทั้งสองสภา ส่วนที่สองว่าด้วยการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง เป็นประธานตุลาการคนหนึ่ง และตุลาการอีกสิบสี่คน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ องค์กรประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนใหม่เป็นประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คนที่รัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ โครงสร้างทำนองนี้ได้ใช้มาจนสิ้นสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีแนวคิดที่จะให้องค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยเด็ดขาด จึงได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียใหม่โดยให้อยู่ในรูปแบบ “ศาล” เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งจะบัญญัติเป็นส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยรวมไว้ในหมวดเดียวกับศาล

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นศาล แต่เป็นศาลพิเศษ ที่ไม่ควรถือว่าเป็นศาลที่มีศักดิ์และฐานะรองจากศาลอื่น และเพื่อมิให้มีผู้นำไปจัดลำดับตามเลขที่ของ “ส่วน” ในหมวดศาล จึงได้แยกศาลรัฐธรรมนูญจากหมวดศาลมาบัญญัติไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากจากศาลทั่วไป การกำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สูงกว่าที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบที่เข้มแข็งและมีความสำคัญมากกว่าเดิมซึ่งจำเป็นต่อการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ และเพื่อให้ได้ผู้มีความรู้และประสบการณ์อย่างสูงจากศาลยุติธรรมและอัยการ จึงได้ขยายอายุให้ดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ ๗๕ ปี โดยต้องสมัครเสียก่อนอายุครบ ๖๘ ปี

นับแต่ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงบทบาทในการวินิจฉัยปัญหาที่สำคัญต่อบ้านเมืองเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเป็นที่สุด ไม่อาจมีการอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยต่อไปได้ บทบาทและความรับผิดชอบของตุลาการแต่ละท่านจึงมีความสำคัญอย่างมาก ยิ่งเป็นคำวินิจฉัยที่กระทบต่อส่วนได้เสียของกลุ่มการเมืองหรือสังคมส่วนรวม เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินออกมาในทางหนึ่งทางใดก็มักถูกยกเป็นประเด็นทางการเมืองถึงขนาดมีการกล่าวหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่เป็นกลาง และเรียกร้องให้ยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร ไม่มากก็น้อย เนื่องจากการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญเป็นการก้าวล่วงเข้าไปกระทบกับความมีอยู่ของหลักเกณฑ์ไปในทางหนึ่งทางใด ไม่ว่าจะเป็นไปในทางขยายหรือลด หรือเปลี่ยนแปลงผลผูกพันทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญเอาตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร

ครั้งนี้จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติตีความรัฐธรรมนูญเอาเองเมื่อมีการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำขึ้นเอง ก็เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าคงทำหน้าที่ตรวจสอบไม่ได้ และการจะให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเป็นผู้ตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็จะทำให้รัฐธรรมนูญมีฐานะไม่ต่างจากหลักเกณฑ์ทั่วไป ไม่ใช่กฎหมายสูงสุด

ด้วยเหตุนี้ จึงให้คงมีศาลรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ผ่านมา เพียงแต่เมื่อคำนึงถึงบทบาทที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ต้องมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่สูงขึ้นกว่าที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเดิม เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีคุณธรรม และมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง”

### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ย่อหน้าที่สี่ และย่อหน้าที่ห้า ที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นดังนี้

“นอกจากนี้ ในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายย่อมส่งผลกระทบต่อใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร ไม่มากก็น้อย เนื่องจากการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญเป็นการก้าวล่วงเข้าไปกระทบกับความมีอยู่ของหลักเกณฑ์ไปในทางหนึ่งทางใด ไม่ว่าจะเป็นไปในทางขยายหรือลด หรือเปลี่ยนแปลงผลผูกพันทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร ครั้งนี้จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติตีความรัฐธรรมนูญเอาเองเมื่อมีการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำขึ้นเอง จะทำให้ขาดความน่าเชื่อถือได้เพราะเป็นผู้ร่างกฎหมายนั่นเอง และการให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเป็นผู้ตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็จะทำให้รัฐธรรมนูญมีฐานะไม่ต่างจากหลักเกณฑ์ทั่วไป ไม่ใช่กฎหมายสูงสุด

ด้วยเหตุนี้ จึงให้คงมีศาลรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ผ่านมา เพียงแต่เมื่อคำนึงถึงบทบาทที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ต้องมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่สูงขึ้นกว่าที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเดิม เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีคุณธรรม ความกล้าหาญ ความเสียสละเวลาอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ในต่างประเทศทั้งในทวีปยุโรปและทวีปเอเชียหลายประเทศต่างก็มีศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย และเมื่อประเทศไทยใช้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of constitution) ก็ควรให้อำนาจในการตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรอื่น

นายภัทรธรรมาภัย คำพิทักษ์ กรรมการ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของย่อหน้าที่ห้า ที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นดังนี้

“ด้วยเหตุนี้ จึงให้คงมีศาลรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ผ่านมา เพียงแต่เมื่อคำนึงถึงบทบาทที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ต้องมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่สูงขึ้นกว่าที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเดิม เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีคุณธรรม ความกล้าหาญ อุทิศเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง”

## มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ เป็นต้นนี้

“นับแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ๒๔๗๕ ได้มีบทบัญญัติเป็นที่ชัดเจนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ แต่มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรใด เป็นผู้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คงมีแต่บทบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญ โดยอาจจะเข้าใจว่าเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใด ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่จะตีความรัฐธรรมนูญได้ ต่อมา หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง รัฐบาลไทยถูกบังคับให้ลงโทษผู้กระทำการเป็นอาชญากรสงคราม รัฐบาลจึงดำเนินการตราพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ให้เอาโทษแก่ผู้ที่มีการกระทำ ที่ตามกฎหมายนั้นถือว่าเป็นอาชญากรสงคราม ไม่ว่าจะกระทำการขึ้นก่อนหรือหลังจาก ที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตามและมีการนำผู้ต้องหาฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา ศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๘ วินิจฉัยว่าศาลฎีกามีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญได้ และได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติอาชญากรสงครามขัดต่อรัฐธรรมนูญและตกเป็นโมฆะ ต่อมาจึงเริ่มเกิดแนวคิดที่จะบัญญัติ ให้อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญพ้นออกมาจากศาลยุติธรรม โดยในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘ ได้แยกการตีความรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรก ได้แก่ การตีความรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภา โดยในการตีความดังกล่าวจะต้องได้คะแนน เสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกของทั้งสองสภา ส่วนที่สองว่าด้วยการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง เป็นประธานตุลาการคนหนึ่ง และตุลาการอีกสิบสี่คน ต่อมา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ องค์กรประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้เปลี่ยนใหม่เป็นประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คนที่รัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย โดยมี ประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ โครงสร้างทำนองนี้ได้ใช้มาจนสิ้นสุดรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีแนวคิดที่จะให้องค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นองค์กร ที่เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยเด็ดขาด จึงได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมาย สูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียใหม่โดยให้อยู่ในรูปแบบ “ศาล” เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งจะบัญญัติ เป็นส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยรวมไว้ในหมวดเดียวกับศาล

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเป็นศาล แต่เป็นศาลพิเศษ ที่ไม่ควรถือว่าเป็นศาลที่มีศักดิ์และฐานะรองจากศาลอื่น และเพื่อมิให้มีผู้นำไปจัดลำดับตามเลขที่ของ “ส่วน” ในหมวดศาล จึงได้แยกศาลรัฐธรรมนูญจากหมวดศาลมาบัญญัติไว้ เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากจากศาลทั่วไป การกำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรประกอบของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สูงกว่าที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีองค์กรประกอบที่เข้มแข็งและมีความสำคัญมากกว่าเดิมซึ่งจำเป็นต่อการทำหน้าที่ของ ศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ และเพื่อให้ได้ผู้มีความรู้และประสบการณ์อย่างสูงจาก ศาลยุติธรรมและอัยการ จึงได้ขยายอายุให้ดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ ๗๕ ปี โดยต้องสมัครเสียก่อนอายุครบ ๖๘ ปี

นับแต่ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงบทบาทในการวินิจฉัยปัญหาที่สำคัญต่อบ้านเมืองเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเป็นที่สุด ไม่อาจมีการอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยต่อไปได้ บทบาทและความรับผิดชอบของตุลาการแต่ละท่านจึงมีความสำคัญอย่างมาก ยิ่งเป็นคำวินิจฉัยที่กระทบต่อส่วนได้เสียของกลุ่มการเมืองหรือสังคมส่วนรวม เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินออกมาในทางหนึ่งทางใดก็มักถูกยกเป็นประเด็นทางการเมืองถึงขนาดมีการกล่าวหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่เป็นกลาง และเรียกร้องให้ยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายย่อมส่งผลกระทบต่อใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร ไม่มากก็น้อย เนื่องจากการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญเป็นการก้าวล่วงเข้าไปกระทบกับความมีอยู่ของหลักเกณฑ์ไปในทางหนึ่งทางใด ไม่ว่าจะเป็นไปในทางขยายหรือลด หรือเปลี่ยนแปลงผลผูกพันทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควร ครั้นจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติตีความรัฐธรรมนูญเอาเองเมื่อมีการโต้แย้งว่าร่างกฎหมายหรือกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำขึ้นเอง จะทำให้ขาดความน่าเชื่อถือได้เพราะเป็นผู้ร่างกฎหมายนั่นเอง และการจะให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเป็นผู้ตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็จะทำให้รัฐธรรมนูญมีฐานะไม่ต่างจากหลักเกณฑ์ทั่วไป ไม่ใช่กฎหมายสูงสุด

ด้วยเหตุนี้ จึงให้คงมีศาลรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ผ่านมา เพียงแต่เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ต้องมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่สูงขึ้นกว่าที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเดิม เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีคุณธรรม ความกล้าหาญ อุทิศเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง”

ต่อจากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๐ ที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้ปรับปรุงแก้ไขตามความเห็นของที่ประชุม ดังนี้

#### มาตรา ๒๐๐

“มาตรา ๒๐๐ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสามคน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน

ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาตาม (๑) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้

การนับระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับถึงวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหาแล้วแต่กรณี ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองลงก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่าสองปีมิได้”

### ความมุ่งหมาย

“กำหนดองค์ประกอบ และคุณลักษณะและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

### คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติแห่งมาตรานี้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคน ซึ่งเป็นจำนวนเดิมตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้สูงขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มขึ้นและเกิดความเชื่อมั่นในความรู้และประสบการณ์แก่สังคมยิ่งขึ้น โดยมีความมุ่งหมายให้มีการคัดเลือกหรือสรรหา บุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) โดยกำหนดจำนวนและคุณสมบัติจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่นด้วย

(๒) การคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนสามคนตามความในอนุมาตรา (๑) ได้วางหลักสำคัญใหม่ในการพิจารณาว่าผู้พิพากษาคคนใดจะได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ๑) ในขณะที่ได้รับการคัดเลือกต้องดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา และ ๒) ต้องดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี สำหรับผู้พิพากษาอาวุโสในเมื่อไม่อยู่ในฐานะที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะในศาลฎีกาในระหว่างเป็นผู้พิพากษาอาวุโสจึงไม่เข้าข่ายที่จะเข้ารับการพิจารณาได้

อย่างไรก็ดี ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่สามารถคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีเพื่อคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (๑) ได้นั้น ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อคงหลักการในเรื่ององค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าจะต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา

(๓) การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๐๐ (๓) และ (๔) จากผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ ในสาขานิติศาสตร์จำนวนหนึ่งคน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนหนึ่งคน มีความหมายดังนี้

๑) ความว่า “ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” หมายถึง ศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ซึ่งต้องได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเฉพาะบุคคลที่มีผลงานผ่านเกณฑ์ที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดเท่านั้น ทั้งนี้ การที่กำหนดคุณสมบัติทาง

วิชาการสูงถึงระดับศาสตราจารย์ เนื่องจากการที่จะดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ได้นั้น บุคคลนั้นย่อมมีการศึกษากว้างขวางลึกซึ้ง คิดค้น วิจัยทางวิชาการ จนมีผลงานเป็นที่ยอมรับมากกว่านักวิชาการทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ สัมผัสประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๒) ความหมายของการมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ มิได้หมายถึงเพียงการที่บุคคลดังกล่าวยังคงแสดงความรู้ความสามารถทางวิชาการในสาขาที่เคยได้รับตำแหน่งทางวิชาการ โดยเฉพาะการผลิตงานเขียนตำรา งานวิจัย หรือบทความ แต่ยังเป็นคุณสมบัติของบุคคลที่ยังดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในทางวิชาการสาขานั้น ๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น ยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นอาจารย์หรือเป็นวิทยากรบรรยายในสาขาที่เคยได้รับตำแหน่งทางวิชาการในงานสัมมนาทางวิชาการต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ หรือผลงานวิชาการที่เคยสร้างสรรค์มานั้นยังได้รับการยอมรับ ตีพิมพ์ หรืออ้างอิงอยู่อย่างสม่ำเสมอ

(๔) ความในอนุมาตรา (๕) กำหนดให้ผู้ที่เข้ามาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน โดยไม่ได้มุ่งหมายผู้ทรงคุณวุฒิที่ประสบความสำเร็จด้านวิชาการแต่เพียงด้านเดียว และไม่ได้จำกัดว่าผู้ที่สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามอนุมาตรา (๕) ต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มุ่งหมายให้เป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่กำหนดว่าต้องรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมีได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นต้องเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี เช่น ปลัดกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หรือเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดีซึ่งมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี เช่น รองปลัดกระทรวง รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ไม่ถึงว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

การที่กำหนดให้ต้องมีฐานะอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมุ่งเน้นความเป็นหัวหน้าส่วนราชการ เนื่องจากเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบังคับบัญชาและบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ ในระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดี มาแล้วตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้มั่นใจได้ว่าเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ รวมทั้งเชื่อได้ว่าในเวลาใช้อำนาจในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการขององค์กรอิสระแล้ว จะทำให้คำวินิจฉัยต่าง ๆ รอบด้านอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

สำหรับความที่ว่า “ต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี” นั้น การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องหรือติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี แต่สามารถนับระยะเวลาที่ไม่ต่อเนื่องมารวมกันได้

นอกจากนี้ เมื่อใช้ความว่า “หัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า” ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการ จึงไม่อยู่ในความหมายของความว่า “หัวหน้าส่วนราชการ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้

เช่น กรณีอธิการบดีมหาวิทยาลัยเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากรม อธิการบดีมหาวิทยาลัย จึงมีคุณสมบัติตามความใน (๕) ของมาตรา ๒๐๐ แต่สำหรับตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการพลเรือนผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ หรือศาสตราจารย์ระดับ ๑๑ ไม่ใช่ตำแหน่งหัวหน้า ส่วนราชการจึงไม่ถือเป็นคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ เป็นต้น

(๕) วรรคสาม ความว่า “...ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศ ลดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองลงก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่าสองปีมิได้” หมายความว่าใน กรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิที่รับหรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด ตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง หรือผู้พิพากษาในศาลฎีกาตามวรรคสอง อาจจำเป็นต้องลดระยะเวลาคุณสมบัติ การดำรงตำแหน่งเหลือเพียงสองปี โดยคณะกรรมการสรรหาจะประกาศให้ทราบเป็นกรณี ๆ ไป”

### ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๐ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. เห็นชอบคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๐ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

หลังจากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว เริ่มตั้งแต่ มาตรา ๒๐๑ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### มาตรา ๒๐๑

“มาตรา ๒๐๑ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่ถึงหกสิบแปดปีในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้า รับการสรรหา

(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(๕) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

### ความมุ่งหมาย

“กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

### คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัตินี้ได้กำหนดคุณสมบัติตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสูงขึ้นกว่าที่ได้เคยบัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยการกำหนดอายุตาม (๒) เป็นบทบัญญัติใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์สูงมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงกำหนดคุณสมบัติใหม่ว่าจะต้องมีอายุ ไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่ถึงหกสิบแปดปีในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา เพื่อให้

สอดคล้องกับมาตรา ๒๐๗ ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้เจ็ดปี และในมาตรา ๒๐๘ (๔) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ต้องพ้นจากหน้าที่เมื่ออายุเจ็ดสิบห้าปี การขยายอายุผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญก่อนหน้าจากเจ็ดสิบปีเป็นสูงสุดที่เจ็ดสิบห้าปี ก็เพื่อเปิดโอกาสให้นักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงเข้ารับการคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น รวมทั้งใน (๕) ได้กำหนดให้สุขภาพเป็นคุณสมบัติสำคัญที่จะต้องมีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย”

### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในคำอธิบายประกอบของมาตรานี้ควรอธิบายเพิ่มเติมว่า การที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่ถึงหกสิบแปดปีในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา ก็เพื่อเป็นแรงจูงใจให้บุคลากรจากศาลปกครอง องค์การอัยการ และศาลยุติธรรมสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหากดำรงตำแหน่งอยู่ในศาลปกครอง องค์การอัยการ และศาลยุติธรรม จะสามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุเจ็ดสิบปี แต่หากได้รับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเมื่อตอนอายุ ๖๘ ปี จะสามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุเจ็ดสิบห้าปี

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๑ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๑

### มาตรา ๒๐๒

“มาตรา ๒๐๒ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด

(๒) ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๓) หรือ (๑๘)

(๓) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา

(๕) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา

(๖) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๗) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

(๘) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๙) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ

(๑๐) มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง”

### ความมุ่งหมาย

“กำหนดลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

### คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัตินี้ กำหนดลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น และสูงกว่าที่เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ความรับผิดชอบสูงขึ้นกว่าเดิม จำเป็นต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสูงกว่าของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มหลักการใหม่ว่า ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา รวมทั้งต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใดมาก่อน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมกับการทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ความในมาตรา ๒๐๒ (๑) วางหลักการใหม่ว่า หากบุคคลใดเคยดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการในองค์กรอิสระใดมาแล้ว ไม่สามารถดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรอิสระอื่นได้อีก ไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะตัดสิทธิบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระแต่อย่างใด แต่เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระอาศัยความได้เปรียบและเพื่อจัดการมีส่วนได้ส่วนเสียและการขัดกันแห่งผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กรดังกล่าวมาเป็นประโยชน์ในการได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

(๓) ความในมาตรา ๒๐๒ (๒) ได้กำหนดว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ด้วย ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๓) หรือ (๑๔) เช่น ต้องไม่มีประวัติเสื่อมเสียหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาก่อน เป็นต้น

(๔) ความใน (๕) กำหนดว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มเติมกำหนดระยะเวลาใหม่ให้สูงถึงสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เกี่ยวกับพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ดังนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีลักษณะต้องห้ามที่สูงกว่าของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๒ ให้สมบูรณ์และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๒ เป็นดังนี้

“กำหนดลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

นอกจากนี้ คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือรัฐมนตรี แต่สิ่งที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นคือ รัฐธรรมนูญฉบับอื่นกำหนดให้ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมาก่อน สามารถมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดห้ามผู้ที่เคยดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรอิสระมาก่อนมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างที่กเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญจัดทำคำอธิบายประกอบของมาตราใหม่ โดยอธิบายข้อแตกต่างสำคัญในเรื่องลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียงเรื่องเดียว คือ การห้ามมิให้ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใดมาแล้ว ได้รับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ สอบถามว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดห้ามผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๒ (๑) กำหนดว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด หมายความว่าหากบุคคลใดเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใดมาแล้ว ย่อมไม่สามารถดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกได้

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรอัยการและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกจัดให้อยู่ในหมวดขององค์กรอิสระ จึงมีหลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ควรถูกจัดเป็นองค์กรอิสระหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาในทางวิชาการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีฐานะเป็นองค์กรอิสระ แต่เมื่อพิจารณาตามการจัดหมวดของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ดังนั้น จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาให้ชัดเจนว่าบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมจะถือว่าเป็นผู้เคยดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่จะถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า นอกจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแล้ว ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระเช่นกัน ดังนั้น ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จะสามารถดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงในองค์กรอิสระได้หรือไม่นั้น อาจขึ้นอยู่กับการศึกษาตีความของผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าว

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๒ เป็นดังนี้  
“กำหนดลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”
๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๒

#### มาตรา ๒๐๓

“มาตรา ๒๐๓ เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย

- (๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ

- (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ  
 (๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ  
 (๔) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐๑ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๒ และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ในกรณีที่ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตาม (๒) หรือกรรมการสรรหาตาม (๔) มิได้ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่

ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สิ้นสุด

ในการสรรหา ให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น”

#### ความมุ่งหมาย

“กำหนดองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งมาจากตัวแทนของฝ่ายตุลาการ คือ ศาลฎีกา และศาลปกครองสูงสุด ตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และผู้ซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง”

#### คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติมาตรานี้กำหนดองค์ประกอบของกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ตัวแทนของฝ่ายตุลาการ คือ ศาลฎีกา และศาลปกครองสูงสุด ตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ คือประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และผู้ซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง เพื่อเป็นหลักประกันว่ากรรมการสรรหาเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความรับผิดชอบสูง และเป็นที่ยอมรับของสังคม และสามารถใช้อดุลพินิจได้อย่างปราศจากความเคลือบแคลงสงสัย นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขปัญหากรณีกรรมการสรรหาตาม (๒) หรือ (๔) ไม่มีหรือมีไม่ครบ ได้กำหนดไว้ในวรรคสองว่าให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่

ความในวรรคสามเป็นการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นในรัฐธรรมนูญว่า ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา เพื่อให้การดำเนินการสรรหาเป็นไปอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อความสะดวกแก่การจัดเก็บเอกสารหลักฐานให้เป็นระบบอยู่ในที่เดียวกัน

สำหรับการดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร กำหนดให้เป็นที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สิ้นสุด

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการสำคัญในการพิจารณาสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องพิจารณาจากบุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม ทั้งนี้ คำว่า “กล้าหาญ” มุ่งหมายให้บุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่ด้วยความเชื่อมั่นในความถูกต้องชอบธรรม เด็ดขาด กล้าตัดสินใจบนพื้นฐานแห่งความสุจริต โดยให้คณะกรรมการสรรหาจำเป็นต้องคำนึงถึงการคัดสรรบุคคลที่มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ประกอบการพิจารณาด้วย และให้ใช้หลักการการพิจารณาดังกล่าวนี้ในการพิจารณาคัดสรรบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วย ตามที่มาตรา ๒๑๗ วรรคสอง ได้บัญญัติให้นำมาตรา ๒๐๓ มาใช้ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยอนุโลม

สำหรับคำว่า “... โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น” หมายถึง วิธีการดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) (๔) หรือ (๕) ของมาตรา ๒๐๐ นั้น นอกเหนือจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปด้วย เพื่อให้สามารถคัดสรรบุคคลที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องรอให้บุคคลมาสมัครด้วยตนเองหรือรอให้มีการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาก่อน”

### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๓ ให้สมบูรณ์และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๓ เป็นดังนี้

“กำหนดองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่ากรรมการสรรหาจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความรับผิดชอบสูง และเป็นที่ยอมรับของสังคมแต่อย่างใด แต่เป็นหลักการหรือแนวคิดที่ประสงค์ให้คณะกรรมการสรรหามาจากตัวแทนของทุกภาคส่วนที่เป็นองค์อำนาจของประเทศซึ่งประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ และเพื่อให้ทุกองค์กรมีส่วนร่วมด้วย จึงกำหนดให้องค์กรอิสระแต่ละองค์กรคัดเลือกผู้แทนที่ไม่ใช่บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรของตนเองมารวมเป็นกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับคำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่สองนั้น เหตุที่กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา ไม่ใช่เพื่อให้การดำเนินการสรรหาเป็นไปอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อความสะดวกแก่การจัดเก็บเอกสารหลักฐานให้เป็นระบบอยู่ในที่เดียวกัน แต่เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเคยปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหามาแล้ว ประกอบกับการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา จึงกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นฝ่ายดำเนินการสรรหาเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องกัน ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่สอง เป็นดังนี้

“ความในวรรคสามเป็นการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นในรัฐธรรมนูญว่า ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา”

ส่วนคำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่สี่นั้น มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญจัดทำอธิบายเพิ่มเติมในลักษณะว่า ที่ผ่านมามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคุณสมบัติ

ของผู้สมัครเข้ารับการศึกษาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และมีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาล เป็นเหตุให้ไม่สามารถสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาเป็นที่สุดท้าย จะโดยไม่ต้องนำเรื่องไปฟ้องศาล และสามารถดำเนินการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่อไปได้

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวไว้ คำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่ห้าตอนท้าย ความว่า “และให้ใช้หลักการการพิจารณาดังกล่าวนี้ในการพิจารณาคัดสรรบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วย ตามที่มาตรา ๒๑๗ วรรคสอง ได้บัญญัติให้นำมาตรา ๒๐๓ มาใช้ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยอนุโลม” นั้น อาจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗ ที่กำหนดว่า เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ ที่จะดำเนินการสรรหา

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่ห้าตอนท้าย ความว่า “และให้ใช้หลักการการพิจารณาดังกล่าวนี้ในการพิจารณาคัดสรรบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วย ตามที่มาตรา ๒๑๗ วรรคสอง ได้บัญญัติให้นำมาตรา ๒๐๓ มาใช้ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยอนุโลม” อาจมีความหมายเพียงว่าในการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้คณะกรรมการสรรหาคำนี้ถึงการคัดสรรบุคคลที่มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ประกอบการพิจารณาด้วยเท่านั้น

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวไว้ คำว่า “มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่” ควรเพิ่มเติมคำอธิบายว่า ต้องมีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เกรงกลัวต่อภัยอันตรายใด ๆ ที่อาจจะมาถึงตนด้วย

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวไว้ คำอธิบายประกอบในย่อหน้าที่ห้า เรื่องให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคำนึงถึงการคัดสรรบุคคลที่มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ประกอบการพิจารณาด้วยตามที่มาตรา ๒๑๗ วรรคสอง ได้บัญญัติให้นำมาตรา ๒๐๓ มาใช้ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยอนุโลมนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ไม่ใช่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๗

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๓ ย่อหน้าที่ห้า เป็นดังนี้

“นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการสำคัญในการพิจารณาสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องพิจารณาจากบุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม ทั้งนี้ คำว่า “กล้าหาญ” มุ่งหมายให้บุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่ด้วยความเชื่อมั่นในความถูกต้องชอบธรรม เด็ดขาด กล้าตัดสินใจบนพื้นฐานแห่งความสุจริตโดยปราศจากภยาคติทั้งปวง”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ความในมาตรา ๒๐๓ วรรคหกตอนท้าย ที่กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น” ควรอธิบายเพิ่มเติมด้วยการจะสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปดังกล่าว ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่ มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๑ และมาตรา ๒๐๒ ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่คณะกรรมการสรรหาสรรหาคำดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปโดยไม่ต้องรอให้บุคคลมาสมัครด้วยตนเองหรือรอให้มีการเสนอชื่อที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาก่อนนั้น บุคคลที่ได้รับการสรรหานี้จะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๑ และมาตรา ๒๐๒ ด้วย และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๓ ย่อหน้าที่หก เป็นดังนี้

“สำหรับความว่า “... โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น” หมายถึง วิธีการดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) (๔) หรือ (๕) ของมาตรา ๒๐๐ นั้น นอกเหนือจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจที่จะไปคัดสรรหรือคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้าม ที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม แต่มิได้ยื่นสมัครได้ สำหรับความที่ว่า “ในการสรรหาให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง...” นั้น มุ่งหมายที่จะให้คณะกรรมการใช้วิธีการในการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน มากกว่าที่จะใช้วิธีลงคะแนนโดยไม่ปรึกษาหารือกันเลย”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า กรณีให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วยนั้น นอกจากให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูงแล้วนั้น หากเพิ่มเติมคำอธิบายว่า ต้องคัดสรรให้ได้บุคคลที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีด้วย จะมีความเหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีด้วยนั้น ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ แล้ว ทั้งนี้ ความว่า “ในการสรรหาให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง...” นั้น มีความมุ่งหมายรวมไปถึงให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมาปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาด้วย

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ควรเพิ่มเติมเรื่องการมาปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาในคำอธิบายประกอบของมาตรานี้ด้วย

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๓ ย่อหน้าที่หก เป็นดังนี้

“สำหรับความว่า “... โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น” หมายถึง วิธีการดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) (๔) หรือ (๕) ของมาตรา ๒๐๐ นั้น นอกเหนือจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจที่จะไปคัดสรรหรือคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้าม ที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม แต่มิได้ยื่นสมัครได้ สำหรับความที่ว่า “ในการสรรหาให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง...” นั้น มุ่งหมายที่จะให้คณะกรรมการใช้วิธีการในการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน มากกว่าที่จะใช้วิธีลงคะแนนโดยไม่ปรึกษาหารือกันเลย และที่เน้น “บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง” ก็เพื่อให้คัดสรรบุคคลที่เสียสละ มุมเท ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ใช่งานเฉพาะในเวลาที่นั่งประชุมกันเท่านั้น”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า การปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น หากบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรอิสระเคยประกอบวิชาชีพอิสระ อาทิ หนายความ เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระจะต้องลาออกจากการประกอบวิชาชีพดังกล่าวหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อบุคคลใดได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระจะต้องลาออกจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพเดิม เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระได้เต็มเวลา

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๓ เป็นดังนี้

“กำหนดองค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

๒. รอกการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๓

#### ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและ กล่าวปิดการประชุม

#### เลิกประชุมเวลา ๑๖.๐๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายณฤพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์