

บทที่ 3

กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ได้รับแนวความคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ การปกครองสูงสุดของประเทศเป็น 3 ฝ่าย คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดรวมอยู่ในตัวบุคคลเดียวเพราะหากให้อำนาจอยู่ในมือผู้ปกครองอย่างไม่จำกัดแล้ว อาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางหาประโยชน์เพื่อตนได้ โดยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้จำเป็นต้องมีกลไกเพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน โดยในปัจจุบันประเทศไทยปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด เนื่องจากมีกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนได้มีการจัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ช่วยในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองและผลักดันให้การปฏิรูปการเมืองเป็นไปตามกรอบที่คาดหวังไว้ ในบทนี้จะได้กล่าวถึงความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และระบบการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย

3.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย

3.1.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อนมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

ก่อนที่ประเทศไทยจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งหมดมาแล้ว 15 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539) ซึ่งก่อนหน้านี้นี้แม้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) จะถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เพราะมีเนื้อหาครอบคลุมสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย มีการกำหนดถึงจำนวนวาระและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนการบัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของ

รัฐสภา ศาลปกครองและการกระจายอำนาจการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่นก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนหนึ่ง เพราะเห็นว่ารัฐธรรมนูญมีที่มาจากคณะรชช.¹ จึงได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539) ขึ้นมา และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เองที่ได้มีการกำหนดวิธีจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ทั้งฉบับเพื่อเป็นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมืองให้มีเสถียรภาพยิ่งขึ้น โดยจัดให้มีกลไกในการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐที่มีความชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองนั้นได้มีมาตั้งแต่ในอดีต โดยก่อนที่จะมีศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นในปัจจุบัน ได้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในรูปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไป รวมถึงการจัดให้มีสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีความเป็นมาดังต่อไปนี้

(1) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายใดที่ใช้บังคับนั้นจะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 61 ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดรัฐธรรมนูญ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆเป็นโมฆะ” ซึ่งในประเทศไทยเริ่มมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2489 เมื่อศาลยุติธรรมได้สถาปนาตนเองโดยอาศัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ในกรณีวินิจฉัยปัญหาเรื่องพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลฎีกาได้พิพากษาว่า “องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษให้องค์กรใดวินิจฉัย ดังนั้นอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็คือศาลยุติธรรม”²

จากกรณีดังกล่าวการที่ผู้พิพากษาในระบบศาลยุติธรรมเข้ามาวินิจฉัยในเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นเขตอำนาจในการตรากฎหมายของสภา และศาลฎีกาได้ทำให้กฎหมายที่สภาได้ตราขึ้นต้องเสียไป ทำให้เกิดเป็นข้อขัดแย้งและเป็นเหตุให้มีการจัดตั้ง

¹ กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนະ ไตรมาส, วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทยจนถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545), น. 63-65.

² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมานั้น ทำให้เห็นได้ว่าการนำองค์การตุลาการรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทยนั้นไม่ได้เกิดจากการมองเห็นปัญหาของเผด็จการทางรัฐสภาที่เกิดขึ้นในระบบรัฐสภา (parliamentary system) แบบ monist อันเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องถาวรในการบริหารประเทศเลย³

ภายหลังเมื่อได้มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆมาก็ได้มีการบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนศาลยุติธรรมที่มีมาแต่เดิม แต่เนื่องจากโครงสร้างของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง ที่มีองค์ประกอบของคณะตุลาการส่วนหนึ่งประกอบด้วยตุลาการโดยตำแหน่ง เช่นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุดซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ⁴ โดยกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังมีการเปิดช่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญคนเดิมสามารถดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีก จากโครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพในการ

³สาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ประเทศที่ใช้ระบบการปกครองในระบบรัฐสภา (parliamentary system) ในยุโรปนำศาลรัฐธรรมนูญมาใช้ก็คือ การขาดความเชื่อถือในหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและกลไกของระบบรัฐสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ประเทศเหล่านี้มองเห็นอันตรายที่เกิดขึ้นจาก “เผด็จการโดยรัฐสภา” เพราะในระบบรัฐสภาที่มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกควบคุมเสียงข้างมากในสภาและในขณะเดียวกันก็เป็นพรรคการเมืองที่เป็น “รัฐบาล” ด้วยนั้น พรรคการเมืองเหล่านี้จะใช้อำนาจไว้กับตนเองและบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ การคอร์รัปชันและการรวมอำนาจเข้ากับพรรคการเมืองฝ่ายข้างมาก ทำให้เกิดความเสื่อมในการบริหารประเทศและเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนี้หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักวิชาการและนักการเมืองที่มีสายตาไกลจึงได้ปรับปรุงการเขียนรัฐธรรมนูญโดยอาศัยหลักวิชาการและหลักสังคมวิทยา ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็น “องค์กรหนึ่ง” ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำมาใช้ประโยชน์เพื่อการถ่วงดุลกับอำนาจเผด็จการ(โดยพรรคการเมืองฝ่ายข้างมาก)ในรัฐสภา อมร จันทรมบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 12 (ธันวาคม 2536), น. 528.

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” วารสารรัฐศาสตร์, ฉบับที่ 2 ปีที่ 41 (เมษายน-มิถุนายน 2542), น. 17.

ทำงานของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของสมาชิกวุฒิสภา ส่งผลให้เกิดความไม่อิสระในการทำงาน จนในที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ให้มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงกับหน่วยงานใด เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการดำรงไว้ซึ่งสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพในรูปแบบของ “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

(2) คณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไป

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปหลายครั้ง ซึ่งในแต่ละครั้งมักเกิดปัญหาการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม มีปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งอยู่เสมอ เช่น การโฆษณาชวนเชื่อหรือสร้างข่าวลือ การทุจริตในการลงคะแนน เช่น การขนคนที่ไม่มิลิทธิไปลงคะแนน หรือที่เรียกว่าพลร่ม นอกจากนี้ยังมีการทุจริตในการหาเสียงที่ทำให้เกิดธุรกิจการเมืองขึ้นมา

โดยในสมัยรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการริเริ่มวางแนวทางในการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยจัดให้มีคณะกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้งของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2519 โดยมีหน้าที่สังเกตการณ์ความเรียบร้อยของการเลือกตั้ง ซึ่งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้จัดให้มีอาสาสมัครเพื่อสังเกตการณ์การเลือกตั้งในครั้งนั้นขึ้น ในขณะเดียวกันรัฐบาลในขณะนั้นยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยสุจริตยุติธรรม และเป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁵

ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2531 ได้มีการซื้อเสียงอย่างแพร่หลาย รวมทั้งมีปัญหาวางตัวไม่เป็นกลางของข้าราชการ รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งไม่สามารถป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันได้ ซึ่งปัญหาข้อนี้ได้ถูกยกเป็นข้ออ้างในการกระทำรัฐประหารใน พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งคณะรสช.ได้ประกาศนโยบายข้อหนึ่งว่าจะปฏิรูปการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ซึ่งในเวลาต่อมาภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้

⁵ อัครเมศวร์ ทองนวล, “แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ 2540,” รัฐสภาสาร 46 ปีที่ 4 (เมษายน 2541), น. 35.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น คือ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีคำสั่งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง "คณะกรรมการสวดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไป" หรือที่เรียกว่าองค์กรกลาง ในพ.ศ. 2535 โดยประสงค์ที่จะให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ที่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม

องค์กรกลางเป็นองค์กรที่อยู่กึ่งกลางระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังที่เคยปฏิบัติมา⁶ โดยมีลักษณะเป็นองค์กรแบบเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่เพียงสวดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง โดยก่อตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งโดยเฉพาะแล้วจะยุบเลิกไปหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลง โดยหลังจากที่มีการแต่งตั้งให้มีองค์กรกลางเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม ภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) แต่ก็ไม่ทันได้ใช้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นใหม่ ให้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าการกำกับดูแลการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในปัจจุบัน

(3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบมีมาตั้งแต่อดีต โดยเริ่มจากการที่มีการตรากฎหมายต่างๆ เช่นกฎหมายลักษณะอาญา รศ.127 ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 และกฎหมายอื่นๆ ที่มุ่งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยในเวลาต่อมาภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในสมัยรัฐบาลท่านสัญญา ธรรมศักดิ์ได้เล็งเห็นความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบกับเสียงเรียกร้องของประชาชนที่ไม่ต้องการพบประสบการณ์อันเลวร้ายที่ผู้มีอำนาจรัฐเบียดบังเอาประโยชน์ของชาติไปเป็นประโยชน์ของตน จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แต่ไม่ทันเริ่มดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการถูกยกเลิก

⁶ เฟื่องอ้าง , น.42-43.

ไปด้วย จนกระทั่งนายสัญญา ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ 2 ก็ได้ปรับปรุง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นใหม่ และ ดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2517⁷ หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และ ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น ก่อนที่จะมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติในปัจจุบัน

(4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อตรวจการเงินของชาติได้เริ่มอย่างเป็นทางการในสมัยรัชการที่ 6 ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายอีพลอริโอ เป็นอธิบดี กรมตรวจเงินแผ่นดินคนแรก ในเวลาต่อมาได้มีการรวมกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้ากับ กรมบัญชีกลางในพ.ศ. 2469 เนื่องจากกรมตรวจเงินแผ่นดินกับกรมบัญชีกลางมีหน้าที่ใกล้เคียงกัน มาก จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการโอนกรมตรวจเงิน แผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎรเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 เนื่องจากเห็นว่าหากให้ การตรวจเงินแผ่นดินสังกัดอยู่ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การตรวจตรา ตลอดจนการแสดงความเห็นสำหรับผลแห่งการตรวจย่อมไม่เป็นไปโดยอิสระ และในปีพ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 จัดตั้งสำนักงาน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นแทนกรมตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี⁸

⁷ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช. กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 33.

⁸ นักศึกษากลุ่มที่ 11, “องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ประชาชนได้อะไร,” (หลักสูตร ประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 1 สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น.192.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารแผ่นดินใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 เพื่อให้การตรวจสอบการรับจ่ายกับรักษาเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินและคณะกรรมการมาเป็นรูปแบบผู้อำนวยการสำนักงาน ให้เป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานแต่เพียงผู้เดียว โดยรูปแบบการตรวจเงินนี้ได้ใช้มาจนกระทั่งพ.ศ. 2542 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางขึ้น

3.1.2 องค์การตามรัฐธรรมนูญภายหลังมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

3.1.2.1 เหตุผลในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนถือว่าเป็นเป้าหมายหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนได้มอบความไว้วางใจให้แก่ผู้ปกครอง ผู้ปกครองจึงควรที่จะบริหารบ้านเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งในการใช้อำนาจอธิปไตยของผู้ปกครองนี้หากปราศจากกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจแล้ว การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุดย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ ในอดีตได้มีกลไกในการตรวจสอบสอดส่องไม่ให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยใช้อำนาจไปในทางที่บิดเบือนโดยองค์กรต่างๆซึ่งได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน แต่เนื่องจากลักษณะโครงสร้างและองค์ประกอบของตัวองค์กรมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล จึงทำให้ขาดความอิสระและไม่เป็นกลาง ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุความมุ่งหมายที่แท้จริงได้ ประกอบกับการจัดตั้งรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา ฝ่ายรัฐบาลจะมาจากพรรคการเมืองใหญ่ที่คุมทั้งเสียงข้างมากในสภาและคุมทั้งฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ระบบการคานอำนาจระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหารไม่เกิดขึ้นจริงตามทฤษฎีการ

แบ่งแยกอำนาจ⁹ จึงมีแนวคิดให้มีระบบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อมาทำหน้าที่คานอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภา โดยกำหนดให้องค์กรอิสระจะต้องมีความอิสระทั้งในด้านการเข้าสู่อำนาจความเป็นอิสระในเรื่องนโยบายและงบประมาณ ตลอดจนจะต้องมีสำนักงานที่เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้ใช้อำนาจรัฐด้วย

ดังนั้นเห็นได้ว่า การจัดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นกลไกหนึ่งที่มาเสริมระบบการถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยชอบธรรม เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่มีหลักการพื้นฐานเปลี่ยนการเมืองจาก “ระบบการเมืองของนักการเมือง” เป็น “ระบบการเมืองของพลเมือง” โดยถือว่าพลเมืองคือหัวใจของการเมือง จึงต้องมีกลไกทำให้การเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ¹⁰

3.1.2.2 ความสำคัญของกระบวนการสรรหา

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ปัจจัยสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้แก่ การจัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกเสริมระบบการถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภา โดยกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบ ตลอดจนการวางอำนาจหน้าที่ของตัวองค์กรให้มีความเป็นอิสระ เชื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายดังกล่าว นอกจากการวางพื้นฐานโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆให้มีรูปแบบที่เหมาะสมแล้ว จะต้องคำนึงถึงกระบวนการการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆด้วย เพราะหากปราศจากกระบวนการที่ถูกต้องและชอบธรรมแล้ว การได้มาซึ่งบุคคลที่มีประสิทธิภาพที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ เปรียบได้กับการสร้างบ้านหลังหนึ่ง หากเลือกช่างและวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่มีคุณภาพ ไม่เหมาะสม แม้จะสามารถสร้างบ้านได้สำเร็จ แต่บ้านหลังนั้นก็อาจไม่มีความมั่นคงและอาจพังทลายได้ในทุกๆวินาที

⁹บทสัมภาษณ์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, “องค์กรอิสระกับการปฏิบัติการกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ,” จุลนิติ, ฉบับที่ 1 ปีที่ 2 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2548), น. 7.

¹⁰สามารถ รัตนประทีปพร และคณะ, “ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ,” บทบัญญัติ, เล่มที่ 60 ตอนที่ 1 (มีนาคม 2547), น.10.

โดยในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องปรากฏ การสรรหาที่ชอบ ไม่ว่าจะเป็นความชอบธรรมในองค์ประกอบของผู้ทำหน้าที่สรรหาหรือความชอบ ธรรมในกระบวนการและขั้นตอนการสรรหา ทั้งนี้เพื่อได้มาซึ่งองค์กรที่มีความชอบธรรมเพื่อเป็น ฐานสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจอรัฐไม่ให้บิดเบือนนั่นเอง

3.2 ระบบการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักกฎหมายไทย

ในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย สามารถแยก กระบวนการสรรหาได้เป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1.ขั้นตอนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อจัดทำ บัญชีรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภา และ 2. ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกและให้ความเห็นชอบแก่ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยวุฒิสภา เพื่อทูลเกล้าฯให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระกรุณาโปรด เกล้าฯแต่งตั้งบุคคลผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในการจัดทำบัญชี รายชื่อนี้มีองค์กรต่างๆที่ทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็น เป็น คณะกรรมการสรรหาหรือที่ประชุมใหญ่ของศาล โดยแต่ละองค์กรจะมีวิธีการและบทบาทที่ แตกต่างกันในการสรรหาบุคคลดังกล่าว และในส่วนขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภานั้น นอกจากวุฒิสภาจะมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อแล้ว ในการสรรหา ผู้ดำรงตำแหน่งในบางองค์กร วุฒิสภายังมีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อได้อีก ด้วย

ดังนั้นอาจแยกพิจารณากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตาม รัฐธรรมนูญได้เป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

- 1.กระบวนการสรรหาในขั้นตอนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอชื่อต่อ วุฒิสภา
- 2.กระบวนการคัดเลือกและเห็นชอบโดยวุฒิสภา

3.2.1 กระบวนการสรรหาในขั้นตอนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอชื่อต่อวุฒิสภา

กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีกระบวนการใน การสรรหาอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ การสรรหาโดยองค์กรผู้สรรหาลายองค์กร และการสรรหาโดย องค์กรผู้สรรหาเพียงองค์กรเดียว ดังต่อไปนี้

3.2.1.1 องค์การที่มีการสรรหาโดยองค์กรผู้สรรหาลายองค์กร

ได้แก่ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีกระบวนการสรรหาดังต่อไปนี้

1) คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 15 คน โดยกำหนดให้มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

ก. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน

ข. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

ค. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 5 คน

ง. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 3 คน

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เฉพาะในวาระเริ่มแรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภามีมติเลือกจะมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้และสามารถดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในวาระต่อมาได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 322

ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นกระบวนการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดตามลำดับ ส่วนการสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒินั้น คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสรรหาดังกล่าว ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการจัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อเสนอต่อวุฒิสภานั้นจะมีวิธีการเสนอชื่ออยู่ 2 ทาง คือ

(1) การคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง

(2) การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหา

(1) การคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง

(1.1) การคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเป็นองค์กรคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 5 คน เพื่อเสนอให้วุฒิสภาถวายคำแนะนำให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

ก. ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ผู้ประสงค์จะสมัครเข้ารับเลือกไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะยื่นหนังสือและความจำนงตามแบบที่กำหนดต่อเลขาธิการศาลฎีกาภายในระยะเวลาที่ประธานศาลศาลฎีกากำหนด

ข. ประธานศาลฎีกาจะเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยเร็วเพื่อลงมติเลือกผู้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยการประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อลงมติจะต้องมีผู้พิพากษาที่มีอำนาจหน้าที่ประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่เข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม ทั้งนี้การลงมติเลือกผู้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

ค. ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาห้าคนแรก จะเป็นผู้ได้รับเลือกให้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หากจำนวนผู้ได้รับเลือกมีไม่ครบห้าคน จะมีการนำรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกมาให้ที่ประชุมใหญ่ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และกรณีนี้จะถือว่าผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนได้ครบจำนวนห้าคนซึ่งได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีผู้ได้คะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน จะนำรายชื่อผู้ที่ได้คะแนนเท่ากันมาลงมติอีกครั้งหนึ่ง และผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนห้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกให้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ผู้สมัครไม่เกินห้าคน ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะลงมติโดยวิธีลงคะแนนลับเลือกผู้สมัครทีละคนและให้ผู้ที่ได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ เป็นผู้ได้รับเลือกไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1) วางลงที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะดำเนินการเลือกผู้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างโดยนำความในระเบียบที่กล่าวมาข้างต้นมาใช้โดยอนุโลม

เมื่อมีการคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาเพื่อดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญแล้วที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกต่อวุฒิสภา โดยวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาคัดเลือกแล้ว ซึ่งเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 ลงวันที่ 7 มกราคม 2541

โดยข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยที่ 1 /2541 เป็นกรณีที่ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้มีมติเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 5 คน และได้ส่งรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภาแล้วตามหนังสือศาลฎีกาด่วนที่สุดที่ ยธ 0206/12347 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 โดยที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง 4 คน และได้แจ้งให้ประธานศาลฎีกาทราบ โดยขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 1 คน

ในกรณีนี้ศาลฎีกาเห็นว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือก เพราะวิธีการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มี 3 ช่องทาง คือ

ก. ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 5 คน

ข. ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน

ค. วุฒิสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน

โดยกระบวนการดังกล่าวมีวิธีการที่แตกต่างกันและแต่ละองค์กรต่างมีอำนาจหน้าที่พิจารณาบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมและมีคุณสมบัติครบถ้วน ซึ่งในครั้งนั้น นายธนพร ทองประยูร เป็นบุคคลที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้แสดงความจำนงไม่ประสงค์จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงมีมติให้ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา ตามหนังสือด่วนที่สุดที่ ยธ 0203/13158 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2540 ซึ่งต่อมาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า

วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้คัดเลือกบุคคลและเสนอชื่อต่อวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภาไม่มีอำนาจไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(1.2) การคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง

ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดจะเป็นองค์กรในการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน เพื่อเสนอให้วุฒิสภาถวายคำแนะนำให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยในรัฐธรรมนูญเองมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้

ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกนั้น ยังไม่สามารถสรรหาบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากการสรรหาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองได้ เพราะในขณะนั้นยังไม่มีการจัดตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด จึงทำให้ในระยะแรกมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ครบจำนวน 15 คน ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในวันที่ 19 มิถุนายน 2543 ก็ได้มีการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน คือนายกระมล ทองธรรมชาติ และนายผั่น จันทระพาน ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะบุคคลเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 15 คน เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2543

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดก็มีได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยในทางปฏิบัติจะกำหนดให้มีการประชุมตุลาการศาลปกครองสูงสุดเพื่อเลือกตุลาการไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดจะคัดเลือกจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดผู้สมัครใจไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการคัดเลือกบุคคลดังกล่าวจะกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ

(2) การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหา

ในกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร มาตรา 257 (1) ได้บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 คน ดังนี้

ก. ประธานศาลฎีกา

ข. คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือก
กันเองให้เหลือ 4 คน

ค. คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือก
กันเองให้เหลือ 4 คน

ง. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ
1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สรรหาและ
จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์
จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยเสนอรายชื่อพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอ
ชื่อภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในทาง
ปฏิบัติเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการสรรหาจะ
กำหนดขั้นตอนการรับสมัครและการสรรหา ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการเปิดรับ
สมัครโดยเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิมารสมัครด้วยตนเองภายในกำหนด นอกจากนี้ยังกำหนดให้
คณะกรรมการสรรหาแต่ละท่านไปดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วเสนอชื่อพร้อมประวัติ
และความยินยอมของบุคคลดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร โดยจะส่งรายชื่อผู้สมัครไป
ตรวจสอบข้อมูลประวัติที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วให้หน่วยงานส่งผลการตรวจสอบมาภายใน
กำหนด

ในการสรรหาคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา คณะกรรมการสรรหาได้กำหนด
หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดให้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ต้องได้รับปริญญาในสาขานิติศาสตร์ในระดับ
การศึกษาใดการศึกษาหนึ่ง

- ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ต้องได้รับปริญญาในสาขารัฐศาสตร์ในระดับการศึกษา
ใดการศึกษาหนึ่ง แต่ไม่รวมถึงปริญญาทางรัฐประศาสนศาสตร์

- ปริญญาสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ให้รวมถึงปริญญาที่ได้รับจาก
ต่างประเทศ ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับรอง
แต่ไม่รวมถึงปริญญาเกิตติมศักดิ์

- ตำแหน่งศาสตราจารย์ตามมาตรา 256 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมายความว่าเฉพาะตำแหน่งศาสตราจารย์ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยไม่รวมถึงศาสตราจารย์พิเศษ¹¹

ขั้นตอนที่ 3 คณะกรรมการสรรหาจะนัดประชุมพิจารณาแนวทางการสรรหาและกำหนดวันลงมติ โดยในการลงมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒินั้น จะต้องมิตัดด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และเมื่อการลงมติเสร็จสิ้นคณะกรรมการสรรหาจะเสนอบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อประธานวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างลงนั้น ถ้าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด ให้ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวข้างต้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

แต่ถ้าประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด จะต้องพิจารณาว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พ้นจากตำแหน่งผู้นั้นเป็นตุลาการที่มีวิธีการสรรหาโดยทางใด กล่าวคือในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ให้ดำเนินการสรรหาตามกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แต่ถ้าเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดก็ต้องดำเนินการสรรหาตามกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง และถ้าเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหา

¹¹ ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะแรก ระหว่างการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติผู้ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกศาสตราจารย์พิเศษ นายอุกฤษ มงคลนาวิน ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 18 ก.พ. 2541 (คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 2/2541) ว่า “ศาสตราจารย์”ตามมาตรา 256 (3) ของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงศาสตราจารย์พิเศษ ดังนั้นในการ สรรหาในครั้งต่อๆมา ก็ได้ถือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว

สรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภาและให้วุฒิสภามีมติเลือก ทั้งนี้ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง¹²

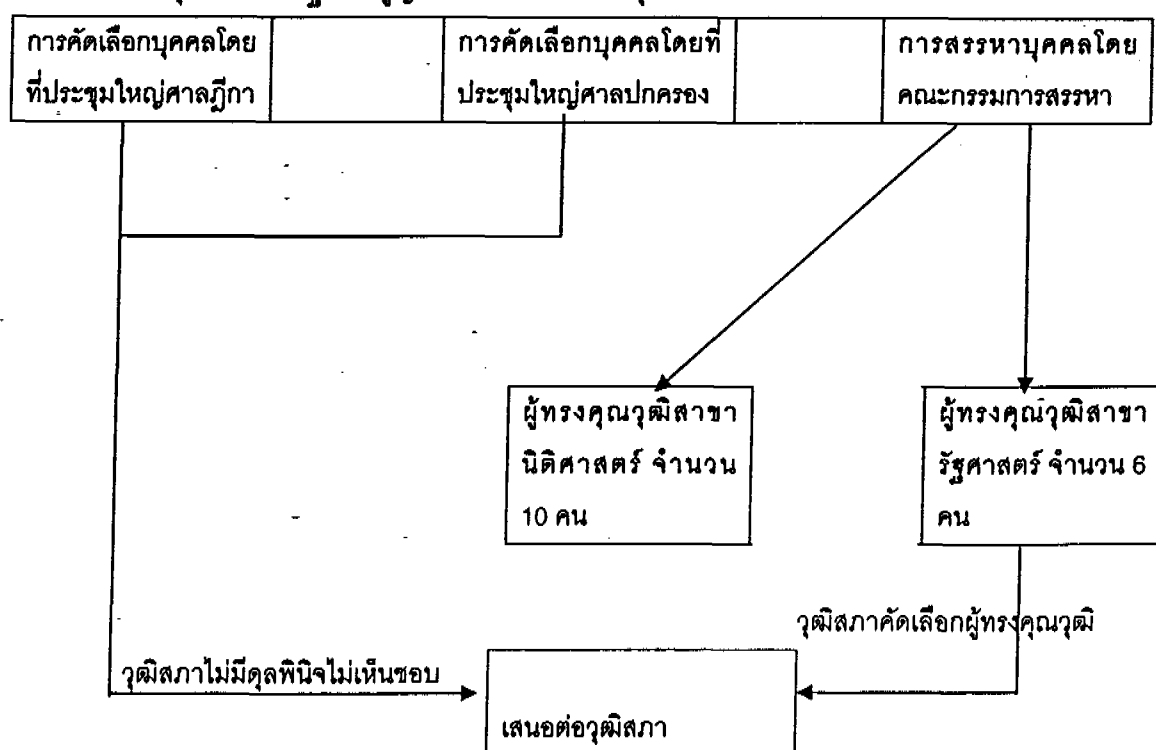
ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของวุฒิสภา ให้ดำเนินการสรรหาภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของวุฒิสภา¹³

จากที่กล่าวมาข้างต้นขั้นตอนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแยกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ-

1) ขั้นตอนการคัดเลือกและสรรหาบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

2) ขั้นตอนการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและถวายคำแนะนำให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

แผนภูมิ แสดงกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในขั้นตอนการคัดเลือกและสรรหาบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา



¹² มาตรา 261 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹³ มาตรา 261 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

เมื่อพิจารณากระบวนการสรรหาและคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหามีกระบวนการและขั้นตอนแตกต่างจากการคัดเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ในประการสำคัญ กล่าวคือ องค์การผู้คัดเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มาจะมีเพียงองค์การเดียว คือ รัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการตุลาการตามแต่กรณี แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มี 2 องค์การที่ทำหน้าที่ในการสรรหา ซึ่งได้แก่ “องค์การที่มีหน้าที่สรรหา” คือ คณะกรรมการสรรหา องค์การหนึ่ง และ “องค์การที่มีหน้าที่คัดเลือก” คือ วุฒิสภา อีกองค์การหนึ่ง ทำให้มีผลสำคัญต่อการก่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างสององค์การในการคัดสรรตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ และแสดงให้เห็นว่าการสรรหาและการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์การใดองค์การหนึ่ง¹⁴

โดยในขั้นตอนการสรรหาบุคคลโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองนั้น เมื่อที่ประชุมใหญ่ของศาลทั้งสองได้คัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภาจะไม่มีดุลพินิจที่จะไม่เห็นชอบ ไม่คัดเลือกบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองเสนอมา จึงเป็นการจำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจของวุฒิสภาในการพิจารณาสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่างจากกระบวนการสรรหาผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ในการผลักดันการปฏิรูปการเมือง โดยได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยในกระบวนการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งนี้ จะมีขั้นตอนการสรรหาบุคคลเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภา แยกเป็น 2 ทาง คือ การสรรหาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ดังนี้

¹⁴ สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 88.

(1) การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเป็นองค์การพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยมีการกำหนดขั้นตอนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไว้ในระเบียบว่าด้วยการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540 ซึ่งมีวิธีการสรรหาคู่คล้ายกับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยอาจสรุปได้ดังนี้

ก. ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่มีอำนาจเข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเสนอชื่อผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการการเลือกตั้ง โดยเสนอชื่อได้คนละไม่เกิน 5 คน ภายในเวลากำหนด

ข. ประธานศาลฎีกาจะแต่งตั้งผู้ช่วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาจำนวน 10 คน เป็นคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อและจัดทำรายงานการตรวจสอบเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยส่งสำเนารายงานการตรวจสอบให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาก่อนวันประชุมใหญ่น้อย 1 วัน

ค. ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะลงมติเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง โดยในการประชุมต้องมีผู้พิพากษาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่เข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง จึงเป็นองค์ประชุม

ในการลงมติดังกล่าวผู้ได้รับการเสนอชื่อมากกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา 5 คนแรกเป็นผู้ได้รับเลือก

หากผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวว่ามีไม่ครบ 5 คน ให้นำรายชื่อผู้ที่มิได้รับคัดเลือกที่เหลือมาให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกอีกครั้ง ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบ 5 คน ซึ่งได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาที่เข้าประชุมและลงมติเป็นผู้ได้รับเลือกให้ผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ถ้ามีผู้ได้คะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน ให้รองประธานศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสสูงสุดที่อยู่ในที่ประชุมจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ในกรณีที่มิได้ผู้ได้รับการเสนอชื่อไม่เกิน 5 คน ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อทีละคน ผู้ที่ได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุม และลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง

ในกรณีที่เลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแล้วได้ไม่ครบ 5 คน ก็ให้ดำเนินการให้ผู้พิพากษาเสนอผู้สมควรขึ้นมาใหม่สำหรับจำนวนที่ยังขาดอยู่เพื่อเสนอชื่อไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา

การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการสรรหาในรูปแบบคณะกรรมการสรรหา ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 10 คน ประกอบด้วย (ม.138)

- ก. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- ข. ประธานศาลปกครองสูงสุด
- ค. อธิบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
- ง. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

คณะกรรมการสรรหาจะพิจารณาสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผู้เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาพพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ โดยผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยมีขั้นตอนการสรรหาได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คณะกรรมการสรรหาจะสรรหาโดยการเปิดรับสมัครให้ผู้ทรงคุณวุฒิมาสมัครด้วยตนเอง และสรรหาโดยการให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหา กำหนด ภายในระยะเวลาที่กำหนดในการรับสมัคร โดยคณะกรรมการสรรหาจะมีการจัดทำหนังสือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสื่อมวลชนเพื่อประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนได้รับทราบการรับสมัครอย่างกว้างขวาง

ขั้นตอนที่ 2 ภายหลังจากครบกำหนดเวลารับสมัคร คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จะทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครและผู้ถูกเสนอชื่อโดยจะตรวจสอบคุณสมบัติในเบื้องต้นและส่งรายชื่อบุคคลดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการตรวจสอบ หลังจากนั้นเมื่อได้ผู้ที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนแล้วจะมีการประชุมเพื่อลงมติเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง โดยก่อนการลงมติจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการลงคะแนนอย่างชัดเจน โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ เช่น การออกเสียงลงคะแนนลับ การกำหนดให้กรรมการ

สรรหาแต่ละท่านสามารถลงคะแนนได้เท่ากับจำนวนที่ต้องการ และจะมีการตัดรายชื่อผู้สมัครรายได้ออกในระหว่างการลงคะแนนเลือกไม่ได้ โดยผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนการกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้เลือกผู้ทรงคุณวุฒิครบจำนวนแล้ว จะมีการจัดทำหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง โดยในขณะเดียวกันที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหลังจากสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คนแล้ว ก็เสนอรายชื่อบุคคลดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาเช่นกัน ทั้งนี้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะต้องเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งภายในเวลา 30 วัน นับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง โดยในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหา

ในกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะสังเกตเห็นได้ว่าภายหลังจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้สรรหาและเสนอบัญชีรายชื่อต่อวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภามีดุลพินิจในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างอิสระ ต่างจากการพิจารณาเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่เห็นชอบแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวเลย

ตารางการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

อ ง ค์ ก ร ขั้นตอนการสรรหา	ศาลรัฐธรรมนูญ	คณะกรรมการการเลือกตั้ง
การสรรหาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา	5 คน	5 คน
การสรรหาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง	2 คน	-
การสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา	5 คน	5 คน
องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา		
ประธานศาลฎีกา	1	-
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ	-	1
ประธานศาลปกครอง	-	1
คณบดีคณะนิติศาสตร์	4	-
คณบดีคณะรัฐศาสตร์	4	-
อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ	-	4
ผู้แทนพรรคการเมือง	4	4

3.2.1.2 องค์การที่มีการสรรหาโดยองค์การสรรหาเพียงองค์การเดียว

การสรรหาที่กระทำโดยคณะกรรมการสรรหาเพียงองค์การเดียว ได้แก่ การสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อสร้างบรรทัดฐานและความเป็นกลางในการตรวจสอบการทุจริตในระดับต่างๆทั้งในภาคราชการและการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งยังมีส่วนช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสเสนอร้องเรียน และสร้างแนวสนับสนุนจากสาธารณะในการดำเนินการทุจริต และหา

วิธีแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่ เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะหรือช่วยหาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹⁵

โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 9 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย

ในการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น มีการกำหนดรูปแบบของการสรรหาให้มีการสรรหาโดยคณะกรรมการ โดยมีคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรในการสรรหา จำนวน 15 คน ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้¹⁶

- ก. ประธานศาลฎีกา
- ข. ประธานศาลปกครองสูงสุด
- ค. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- ง. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง
- จ. ประธานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

¹⁵ สามารถ รัตนประทีปพร และคณะ, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10, น. 26.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 โดยเหตุผลในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้เพราะ องค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 297 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้มีกรรมการสรรหามาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุก พรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็น กรรมการด้วย แต่ในขณะปัจจุบัน (พ.ศ. 2548) พรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรมีอยู่เป็นจำนวนสี่พรรคการเมือง ทำให้ไม่อาจดำเนินการให้มีองค์ประกอบคณะกรรมการ สรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ครบถ้วนตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ จึงมีการแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเพื่อให้สามารถ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

จ. ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ข. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ช. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน

ฉ. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน

คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 เท่าของตำแหน่งที่ว่าง เสนอต่อประธานวุฒิสภาพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นภายใน 30 วันนับแต่มีเหตุทำให้ต้องมีการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยมติในการเสนอชื่อจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ต่อจากนั้นประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อดำรงตำแหน่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว เว้นแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดแรกที่เกิดจากการเลือกของวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งปกติและสามารถดำรงตำแหน่งได้อีกหนึ่งวาระ (9 ปี)

ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด กำหนดให้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใหม่ภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นตำแหน่ง แต่ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่นนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กำหนดให้ดำเนินการสรรหาและเลือกใหม่โดยเสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์เป็นจำนวน 2 เท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีมติเลือก โดยกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นตำแหน่ง

ในกรณีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ้นจากตำแหน่งทั้งหมดหรือบางส่วนในระหว่างที่ยื่นอุทธรณ์ประชุมรัฐสภา ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกภายใน 30 วัน นับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา¹⁷

ในกรณีการพ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น มีข้อควรสังเกตความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา 13 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542¹⁸ กรณีประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 216 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หมายถึง รัฐมนตรีผู้ต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกต้องจำคุกจริงโดยหมายศาล ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นจึงจะสิ้นสุดลง เช่นนี้คำว่าต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกตามมาตรา 13 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงน่าจะหมายถึง การถูกจำคุกจริงๆโดยหมายของศาลเท่านั้นจึงจะเป็นเหตุให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่ง¹⁹

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตบางประการในคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ 1/2548 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตออก

¹⁷ มาตรา 14 วรรคสาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

¹⁸ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การรอกการลงโทษ” มิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อนายเนวิน ชิดชอบ ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษจำคุก 6 เดือน แต่โทษจำคุกให้รอกการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี ถือไม่ได้ว่านายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ โดยมติเสียงข้างมากจำนวน 7 ต่อ 6 (ในขณะนั้นยังไม่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครอง จึงมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 13 คน ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 91 ก วันที่ 4 ตุลาคม 2542)

¹⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7, น.66.

ระเบียนเพิ่มคำตอบแทนให้ตนเอง ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 9 คน มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, มาตรา 83 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 125 และให้จำคุกคณะกรรมการทั้งเก้า มีกำหนดคนละ 2 ปี แต่ให้การลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56” โดยในกรณีนี้มีปัญหาว่า ศาลฎีกาได้พิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่ได้มีคำสั่งให้รอการลงโทษไว้ จะถือว่าเป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามมาตรา 13 (7) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วยหรือไม่²⁰ ซึ่งในกรณีนี้ยังไม่ได้มีการพิจารณาปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการ

²⁰ ในกรณีประเด็นปัญหาที่ว่า “กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากสภาพการเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่” นั้น มีความเห็นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่ 1 เห็นว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่พ้นจากตำแหน่งเพราะ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา 13 (7) หมายถึงต้องคำพิพากษาให้จำคุกจริงๆโดยเทียบเคียงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 (กรณีนายเนวิน ชิดชอบ)

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า คำพิพากษาของศาลฎีกาได้ระบุไว้ชัดเจนว่ามีความผิดต้องโทษจำคุก แม้ศาลฎีกาจะรอการลงโทษก็ต้องถือว่าพ้นจากตำแหน่ง โดยเรื่องนี้ไม่สามารถนำมาเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 กล่าวคือในกรณีของนายเนวิน ชิดชอบ เป็นการพิพากษาของศาลชั้นต้น ไม่ใช่ศาลฎีกา และเป็นกรณีเรื่องการขอตรวจสุขภาพคุณสมบัติความเป็นรัฐมนตรี ประกอบกับหากพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ 7 ต่อ 6 เสียงให้นายเนวินไม่พ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเหตุผลของเสียงข้างมาก 7 เสียงยังพบว่า เสียงข้างมาก 7 เสียงนั้นมีความเห็นต่างกัน โดย 4 คนเห็นว่าไม่ใช่เป็นการถูกจำคุกจริง ในขณะที่อีก 3 คน เห็นว่าเป็นเพียงคำพิพากษาของศาลชั้นต้นเท่านั้น และในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 ก็ได้นำความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง 4 คนที่เห็นว่า “มิได้ถูกจำคุกจริง” มาเป็นคำวินิจฉัยกลาง ดังนั้นหากพิจารณาให้ละเอียด การนำความเห็นของตุลาการ 4 คน มาเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นบรรทัดฐานไม่ได้ ดังนี้ กรณีนายเนวิน จึงไม่ให้นำมาเป็นบรรทัดฐานตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 298 ประกอบมาตรา 260 (7) (บทสัมภาษณ์ รศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2548, น.13.)

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ลาออกจากตำแหน่ง และได้มีการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่างลง

2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินและการบัญชีของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงและเพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง จึงได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวให้ประกอบด้วย

ก. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ข. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ค. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ง. คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การสรรหาและการคัดเลือก ตลอดจนคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน โดยสามารถแยกกระบวนการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 10 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีคุณสมบัติในแต่ละประเภทที่กำหนด ประเภทละ 2 คน ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชีหรือการตรวจสอบภายใน

(3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

(4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

สำหรับบุคคลตาม (2) ถึง (4) ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ด้วย

(1) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ

(2) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ

(3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

นอกจากนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ด้วย

ในขั้นตอนการสรรหาคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน มีวิธีการเช่นเดียวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ กล่าวคือ ในกระบวนการสรรหาจะมีคณะกรรมการสรรหาตามที่กฎหมายกำหนด เป็นผู้สรรหาผู้ที่เหมาะสมและเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งในขั้นตอนการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนี้ได้มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

ก. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ข. ประธานศาลฎีกา

ค. ประธานศาลปกครองสูงสุด

ง. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน

จ. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการสรรหาจะคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภท แล้วจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาพพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุให้

ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้มติในการเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อแล้ว ประธานวุฒิสภาจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากตำแหน่งเดิมหรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่ต้องห้ามตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน²¹

ในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งตามวาระของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำให้มีกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเหลืออยู่ไม่ถึงเจ็ดคน จะมีการดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา ภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีการพ้นจากตำแหน่งอยู่ในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของวุฒิสภา ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เปิดสมัยประชุมของสภา²²

3.2.2 กระบวนการสรรหาในขั้นตอนของวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ของศาลได้สรรหาบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะมีการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภา เพื่อวุฒิสภาจะได้พิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในการพิจารณาของวุฒิสภามีการจัดตั้งคณะบุคคลคณะหนึ่ง คือ คณะกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ

²¹มาตรา 9 , พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

²²มาตรา 12. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ผู้ได้รับการเสนอชื่อและจัดทำรายงานประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา โดยในขั้นตอนการสรรหาของวุฒิสภานี้ อาจแยกได้เป็น 2 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนการตรวจสอบประวัติบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการธิการ และขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา ดังนี้

3.2.2.1 การดำเนินการของคณะกรรมการธิการ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้งให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 11 คน ที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกรณีและเมื่อทำหน้าที่เสร็จเรียบร้อยแล้วจะสิ้นสภาพไป คณะกรรมการธิการจะทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภา โดยในการดำเนินการของคณะกรรมการนี้กำหนดให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งสามารถแยกอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการได้ 2 ประการ คือ

- (1) ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ
- (2) รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น

โดยแนวทางการดำเนินการของคณะกรรมการที่ผ่านมา มีการดำเนินการซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

ก. คณะกรรมการธิการจะตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ข. คณะกรรมการธิการจะตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลดังกล่าว และตรวจสอบประวัติความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นได้ตามเห็นสมควร โดยให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อมาให้ข้อเท็จจริงหรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์จะทราบ หากปรากฏว่ามีข้อมูลหรือข้อเท็จจริง

อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่มีเป็นที่ยุติ ให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม²³

นอกจากนี้คณะกรรมการการจะจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังกรมประชาสัมพันธ์ วิทยุกระจายเสียงรัฐสภา สื่อมวลชน เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นโดยส่งข้อมูลข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการการ

ค. เมื่อได้รับข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆแล้ว คณะกรรมการการสามัญจะเชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อมาร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นและตอบข้อซักถามกับคณะกรรมการการสามัญ (การแสดงวิสัยทัศน์) รวมทั้งอาจเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาเข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลด้วย²⁴

ง. คณะกรรมการการสามัญจะดำเนินการจัดการประชุมคณะกรรมการและจัดทำรายงานลับระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็นพร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคลเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยในการประชุมของคณะกรรมการนั้นจะกระทำการลับและจะต้องมีกรรมการเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม นอกจากนี้ผู้เข้าฟังการประชุมจะต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมและได้รับอนุญาตจากประธานคณะกรรมการ²⁵

3.2.2.2 การดำเนินการของวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการแล้ว ประธานวุฒิสภาจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน โดยให้จัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการไปด้วย²⁶

²³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 99.

²⁴ "กระบวนการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระ," เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการองค์กรอิสระปัจจุบัน พ.ศ.2546 วันที่ 22-24 ส.ค. 46, ณ โรงแรมเดอะไทด์ รีสอร์ท บางแสน จ.ชลบุรี, น. 23.

²⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 100.

²⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 102.

ในระหว่างการประชุมของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการจะนำเสนอรายงานของ คณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของ คณะกรรมาธิการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมสภา สำเนารายงานลับ ดังกล่าวสมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมไม่ได้ โดยก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการ ต่อที่ประชุมวุฒิสภานั้น คณะกรรมาธิการจะร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้มีการดำเนินการ ประชุมลับ

ในกรณีที่มีได้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งการถ่ายถอดการประชุมทาง วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี) และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับให้ คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเพื่อ พิจารณาก่อนว่าจะสมควรเปิดเผยหรือไม่ และถ้าคณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมและ พิจารณา เปิดเผยรายงานการประชุมลับเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภาแยก รายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้²⁷

เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้สมาชิกส่งคืนสำเนารายงานลับของ คณะกรรมาธิการต่อเลขาธิการวุฒิสภาในที่ประชุม เพื่อนำไปทำลายตามระเบียบว่าด้วยการรักษา ความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517²⁸

หลังจากที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการจัดอภิปรายและมีการลงมติคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือแจ้งไปยังผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาเพื่อแจ้งให้ลาออกจากการดำรงตำแหน่งต่างๆหรือเลิกประกอบวิชาชีพตาม ข้อห้ามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา ต่อจากนั้น ประธานวุฒิสภาจะนำรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกขึ้นทูลเกล้าฯเพื่อทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่หากผู้ได้รับการคัดเลือกไม่ปฏิบัติตามภายในกำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกจากวุฒิสภา และจะต้องดำเนินการสรรหาตามกระบวนการสรรหา อีกครั้ง

จากการพิจารณากระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาจ แยกอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆได้ 2 ประการ คือ

²⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 103.

²⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 104.

- (1) วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาเลือก
- (2) วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ

(1) วุฒิสภาเป็นผู้เลือก

กระบวนการสรรหาที่วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

- (1.1) การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (1.2) การสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (1.3) การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีวุฒิสภาเลือกจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหา
- (1.4) การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยวิธีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในข้อ (1.1)-(1.3) มีกระบวนการสรรหาในขั้นตอนการคัดเลือกโดยวุฒิสภาในลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ

ประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อซึ่งกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับโดยให้บุคคลซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดตามจำนวนที่กำหนดและมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าว แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกมีไม่ครบจำนวนที่กำหนดให้นำรายชื่อผู้ที่มิได้รับเลือกในคราวแรกมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่งและต่อเนื่องกันไป และให้ถือว่า ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ถ้าในครั้งนี้มีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวน ประธานวุฒิสภาจะดำเนินการจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก²⁹

ในการคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีขั้นตอนและกระบวนการคัดเลือกไม่แตกต่างจากองค์กรทั้ง 3 ข้างต้นมากนัก โดยจะมีขั้นตอนแตกต่างในรายละเอียดเล็กน้อย กล่าวคือ เมื่อได้รับรายชื่อจากกรรมการสรรหาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชี ซึ่งการลงมตินี้กฎหมายระบุให้ต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนน

²⁹ มาตรา 138 (4) , 257 (2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ มาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สูงสุดและมีคะแนนมากกว่าหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียวให้คณะกรรมการสรรหาคำแนะนำการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อ ผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นๆ เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

เมื่อวุฒิสภามีมติเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จะประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ต่อไป

(2) วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ

กระบวนการสรรหาที่วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่วุฒิสภาพิจารณาผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 255 ได้บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

“(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา...”

ในบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภาถวายคำแนะนำบุคคลผู้ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่มิได้มีบทบัญญัติให้วุฒิสภากำหนดเป็นผู้คัดเลือกหรือระบุให้เป็นผู้ให้ความเห็นชอบแก่ผู้ได้รับการเสนอชื่อเลย จึงมีปัญหาวุฒิสภาสามารถใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญที่

1/2541 วินิจฉัยไว้ว่า “วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ แก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1)” ซึ่งเป็นการจำกัดดุลพินิจในการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นอย่างมาก แต่ตราบโดที่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ กลับคำวินิจฉัย วุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาผู้ได้รับการเสนอชื่อจาก ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวุฒิสภามีเพียงหน้าที่ถว้ยคำแนะนำเสนอบุคคลที่ ที่ประชุมใหญ่ คัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น