



# แนวคิดการปรับโครงสร้าง ก.ต. ศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่\*

► โดย นายทึ่งท้อย  
คอลัมน์กระแสทรรศน์ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน  
วันอังคารที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖  
ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑๐๖๕๖

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต. ศาลยุติธรรม) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลมีหน้าที่แต่งตั้งโยกย้ายและให้คุณให้โทษแก่ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมทุกระดับชั้น ตั้งแต่ตำแหน่งประธานศาลฎีกา ลงมาจนถึงผู้พิพากษาศาลชั้นต้น

รวมทั้งเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีอีกด้วย

เดิมบุคคลที่มาเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม จะต้องเป็นผู้พิพากษาระดับสูง ตั้งแต่ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาขึ้นไป ซึ่งท่านเหล่านั้นได้รับราชการตุลาการมาเป็นระยะเวลายาวนาน มีความรู้ความสามารถ และความประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีเป็นที่ประจักษ์แก่ผู้พิพากษาทั้งหลาย

ผู้พิพากษาส่วนใหญ่จึงเลือกตั้งให้เป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม โดยไม่ต้องมีการแนะนำตัวหรือหาเสียงเช่นเดียวกับการเลือกตั้งทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

---

\*นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร  
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
รวบรวม.

ไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ได้แก้ไขโครงสร้าง ก.ต. ศาลยุติธรรมดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ชั้นศาลละ ๔ คน รวม ๑๒ คน มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน

ดังนั้น ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ที่ประสงค์จะเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม แต่ยังไม่ปรากฏเกียรติประวัติเป็นที่ประจักษ์ว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีการดำรงตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้พิพากษาทั่วไป จึงต้องแนะนำคุณสมบัติของตนเอง

รวมทั้งมีการนำเสนอแนวคิดและนโยบายต่อผู้พิพากษาด้วยวิธีการต่างๆ นานา เป็นต้นว่าการจัดทำเอกสารแจกจ่าย และปิดไว้ตามที่ต่างๆ ในบริเวณศาล บ้างก็ใช้โทรศัพท์ติดต่อแม้กระทั่งการเดินทางไปพบปะผู้พิพากษาในต่างจังหวัด เพื่อขอคะแนนเสียงสนับสนุนจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้น

เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นทั่วประเทศมีจำนวนมากกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาหลายเท่า จึงเป็นคะแนนเสียงชี้ขาดว่า ผู้พิพากษาคงคนใดจะได้รับ



เลือกตั้งเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม ทั้ง ๓ ชั้นศาลหลายปีที่ผ่านมา วัฒนธรรมองค์กรของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรมได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ผู้พิพากษาส่วนใหญ่เคยรู้สึกว่าการหาเสียงเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรมเป็นเรื่องที่ไม่น่าภาคภูมิใจและไม่สง่างามกลับกลายเป็นว่า การหาเสียงในลักษณะดังกล่าวเริ่มจะเป็นเรื่องปกติธรรมดาและมีแนวโน้มว่าจะมีการวิธีหาเสียงในรูปแบบต่างๆ หลากหลายและพลิกแพลงมากยิ่งขึ้น

ผู้พิพากษาคนใดไม่หาเสียงด้วยวิธีการดังกล่าว ก็ยากที่จะได้รับเลือกตั้งเป็น ก.ต.ศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีคุณสมบัติเหมาะสมเพียงใดก็ตามอย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้พิพากษาส่วนใหญ่ ซึ่งปรากฏในวิทยานิพนธ์และรายงานวิจัย รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการและอนุกรรมการชุดต่างๆ ของศาลยุติธรรมสอดคล้องกันว่าผู้พิพากษาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับระบบการเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่มีการหาเสียงดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะเห็นว่าการเลือกตั้งด้วยวิธีการดังกล่าวจะก่อให้เกิดระบบการเมืองในศาลยุติธรรม อันเป็นบ่อเกิดของระบบอุปถัมภ์

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี เคยกล่าวแสดงความเห็นด้วยความหวังใยองค์กรศาลยุติธรรม หลายครั้งหลายหนว่า การเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นการนำเอาระบบการปกครองแบบการเมืองมาใช้ในศาลยุติธรรมแทนการปกครองแบบวิชาชีพ ซึ่งควรได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

แม้กระนั้น ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เบาบางลงไป เนื่องจากต้นตอแห่งปัญหาเกิดจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขได้ยาก

เมื่อเกิดการปฏิวัติยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และมีการตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมการยกร่างฯ จึงได้พิจารณาแก้ไขโครงสร้างของ ก.ต. ศาลยุติธรรมเสียใหม่

ในที่ประชุมคณะกรรมการและกรรมการยกร่างฯ ได้มีการแสดงความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวาง โดยมีหลายท่านเห็นว่า ควรใช้ระบบสรรหาแทนระบบเลือกตั้ง และควรกำหนดให้ ก.ต. ศาลยุติธรรม มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาเท่านั้น

แต่ในที่สุด คณะกรรมการยกร่างฯ มีมติเห็นชอบให้มี ก.ต. ศาลยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น ๒ คน ศาลอุทธรณ์ ๔ คน และศาลฎีกา ๖ คน โดยให้ผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาลเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม ในชั้นศาลนั้นๆ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก.ต. ศาลยุติธรรมดังกล่าว อาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่า เหตุใด ก.ต. ศาลยุติธรรมที่มาจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นจึงมีจำนวนน้อยกว่าศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ทั้งๆ ที่ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นมีจำนวนมากกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

ผู้เขียนเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้ง และโครงสร้าง ก.ต. ศาลยุติธรรม ตามความเห็นของคณะกรรมการยกร่างฯ ดังกล่าว มีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

๑. การที่กำหนดให้ผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาลเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม



ประจำชั้นศาลนั้นๆ เหมาะสมแล้ว เพราะผู้พิพากษาในชั้นศาลเดียวกันซึ่งมีอาวุโสใกล้เคียงกัน ย่อมทราบประวัติความเป็นมาของบุคคลในชั้นศาลเดียวกันได้ดีว่า บุคคลใดมีความเหมาะสมที่จะเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม ซึ่งจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้พิพากษาและผู้พิพากษาในศาลสูงจะได้ไม่ต้องออกไปแนะนำตัวหรือขอคะแนนเสียงจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นอีกต่อไป

๒. จากผลสำรวจความคิดเห็นผู้พิพากษาทั่วประเทศพบว่า ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๕๗ เห็นว่า การเลือกตั้ง ก.ต.ศาลยุติธรรม ด้วยการให้ผู้พิพากษาเลือกตั้ง ก.ต.ศาลยุติธรรมจากผู้พิพากษาในชั้นศาลเดียวกัน สามารถแก้ไขปัญหาการหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสมได้ และการเลือกตั้ง ก.ต. ศาลปกครอง ก็ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเดียวกันนี้

๓. การบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐและเอกชนทั่วไป ล้วนแต่กำหนดให้บุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูงในหน่วยงานนั้นๆ เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายให้ความดีความชอบและลงโทษบุคลากรในหน่วยงานทั้งสิ้น

ไม่มีหน่วยงานใดให้สิทธิแก่ผู้มีอาวุโสน้อยเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานบุคคลทุกระดับชั้นได้เท่าเทียมกับผู้ที่มีอาวุโสหรือตำแหน่งสูง

ปัจจุบันข้าราชการพลเรือนต้องมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีขึ้นไป จึงมีสิทธิได้รับการสรรหาเป็นกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.) และข้าราชการตำรวจต้องมียศตั้งแต่พลตำรวจโทขึ้นไป จึงมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ต.ร.)

๔. สัดส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ต.ป.) ก็มีที่มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด ๖ คน และมาจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเพียง ๓ คน

แม้แต่ในศาลยุติธรรม ก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็กำหนดไว้ว่า ผู้พิพากษาที่มีคุณสมบัติเป็น ก.ต.ศาลยุติธรรม จะต้องไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา

การกำหนดให้มี ก.ต. ศาลยุติธรรมที่มาจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์น้อยกว่า ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา จึงมิใช่การลดทอนความสำคัญของผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

๕. อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ มิใช่สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลในหน่วยงานทุกระดับชั้นจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน แต่ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในหน่วยงานให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรและประชาชนเป็นสำคัญ

๖. การที่ ก.ต. ศาลยุติธรรมส่วนใหญ่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา มิได้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม เนื่องจากทุกๆ ศาลมีผู้พิพากษาที่รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่และรายงานความดีความชอบของผู้พิพากษาในแต่ละศาล เป็นไปตามลำดับชั้นอยู่แล้ว

นอกจากนั้น ยังมีอนุ ก.ต. ศาลยุติธรรมที่มาจากผู้พิพากษาในทุกชั้นศาล เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลเพื่อการบริหารงานบุคคลอีกส่วนหนึ่งด้วย



๗. จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้พิพากษาทั่วประเทศ ๒,๒๑๑ คน พบว่าผู้พิพากษาส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๖๑.๗๔ เห็นว่า ความอาวุโสของผู้พิพากษาที่เป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม ย่อมมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. ศาลยุติธรรม ส่วนที่ไม่เห็นด้วยมีเพียงร้อยละ ๒๑.๐๘ เท่านั้น

ดังนั้น หากผู้พิพากษาที่เป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม ส่วนใหญ่มาจากผู้พิพากษาที่มีอาวุโสมากขึ้น ก็น่าจะทำให้ ก.ต. ศาลยุติธรรม เป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากบุคลากรภายในและภายนอกศาลยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

๘. การกำหนดให้ผู้ที่มีอาวุโสน้อยมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรทุกระดับชั้น อาจทำให้ผู้บริหารหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ มีความเกรงใจผู้มีอาวุโสน้อยซึ่งมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งโยกย้ายตนได้ ย่อมมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการรายงานความดีความชอบของผู้บริหารหน่วยงานนั้นๆ

ดังนั้น การที่คณะกรรมการการโยกย้ายเห็นชอบให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงสร้างของ ก.ต. ศาลยุติธรรมดังกล่าว จึงสอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐและเอกชนโดยทั่วไป และสอดคล้องกับโครงสร้าง ก.ต. ศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกัน

อีกทั้งการให้ผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาลเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม จากผู้พิพากษาในชั้นศาลเดียวกัน ก็น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาการหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสมได้ในระดับหนึ่ง

แต่หากกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม เพิ่มเติมเป็นว่า "บุคคลที่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม จะต้องเป็นผู้พิพากษาระดับสูงในแต่ละชั้นศาล แล้วให้มีการสรรหาบุคคลที่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม เป็นจำนวน ๒ เท่าของ ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่จะมีได้ในแต่ละชั้นศาล ต่อจากนั้นจึงให้ผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาลเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม จากบุคคลที่ได้รับการสรรหา" ก็น่าจะทำให้ได้มาซึ่ง ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่สอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคล และเป็นการแก้ไขปัญหาการหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสมได้

อีกทั้งจะทำให้ศาลยุติธรรมมี ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ศาลยุติธรรมได้ตั้งคณะกรรมการศึกษาและจัดทำความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว

ดังนั้น หากผู้ใดเห็นว่า ก.ต. ศาลยุติธรรมรูปแบบอื่นใดที่เหมาะสมและน่าจะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ศาลยุติธรรมและประชาชน ก็ชอบที่จะนำเสนอแนวคิดและเหตุผลสนับสนุนการแก้ไขต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

