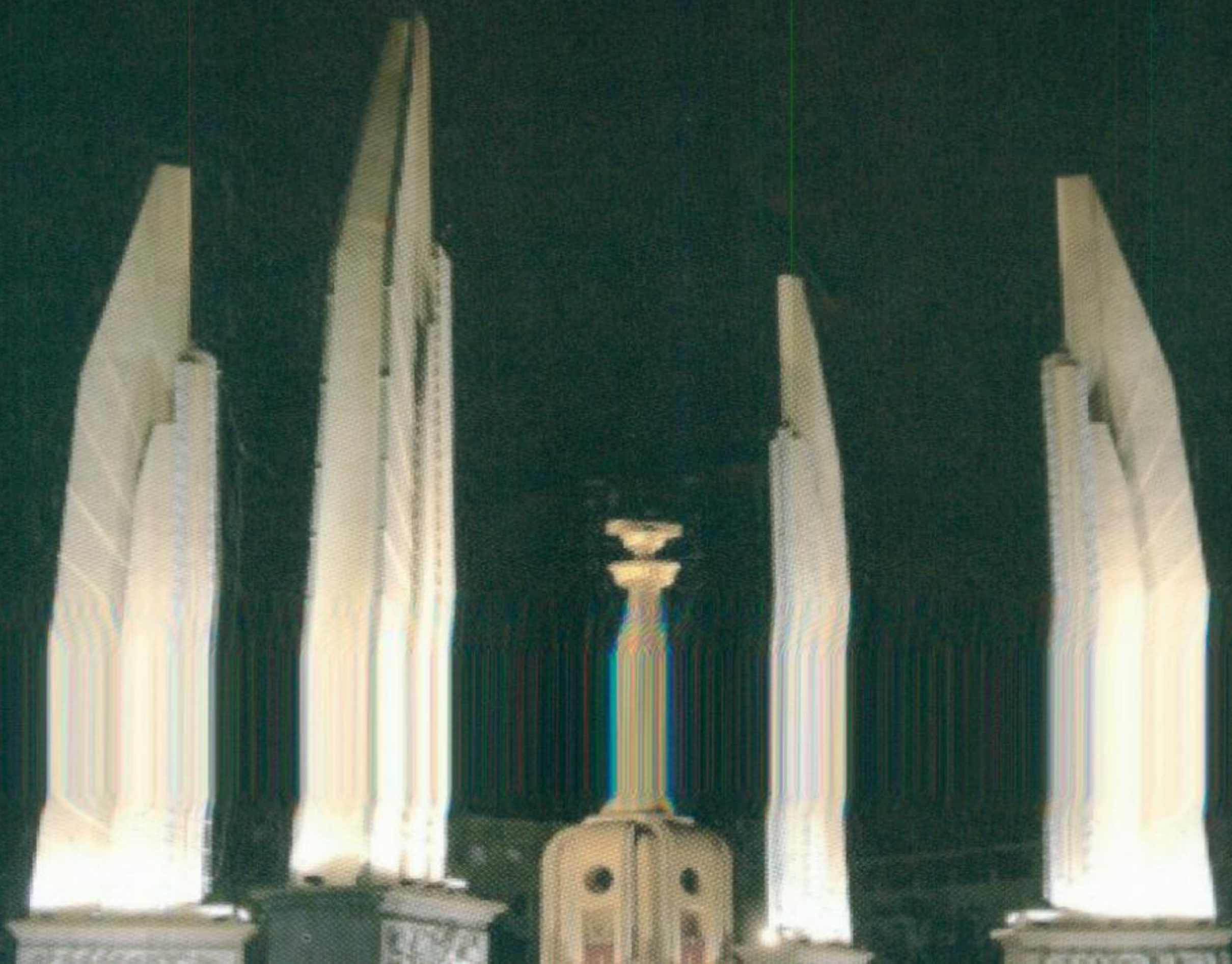




ประมวลปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา
กรรมการในองค์การอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐



สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
บทที่ ๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	๓
บทที่ ๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	๙
บทที่ ๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	๑๒
บทที่ ๔ ศาลรัฐธรรมนูญ	๑๔
บทที่ ๕ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	๑๗
บทที่ ๖ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	๒๒
บทสรุป	๒๖
ภาคผนวก	
• สรุปการดำเนินการที่ผ่านมา.....	๓๑
• คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด.....	๕๑
บรรณานุกรม.....	๕๙

บทนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการเลือกและให้ความเห็นชอบให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น อันเป็นการกำหนดให้มีองค์กรและกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นใหม่โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน การประพฤติมิชอบ ตลอดจนการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการ และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย แต่ปรากฏว่าตลอดช่วงเวลา ๙ ปีที่ผ่านมากลไกตรวจสอบอำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ กลับมีประสิทธิภาพในการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่มากเท่าที่ควร จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรอิสระถูกทำให้สะดุดลงด้วยปัญหาหลายประการ ทั้งจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจากการถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง

ในการนี้สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พิจารณาเห็นว่าตลอดช่วงเวลา ๙ ปีที่ผ่านมาที่ได้ปฏิบัติงานในฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาและเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้พบเห็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาซึ่งถือเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการได้มาซึ่งบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และเห็นว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากเพื่อให้ได้องค์กรตรวจสอบภาครัฐที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่

ประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการในองค์กรอิสระประการหนึ่งคือ ปัญหาการถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองจากฝ่ายบริหาร และเป็นหนึ่งในสี่ประเด็นปัญหาที่ถูกนำไปใช้ในการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ แต่โดยที่เรื่องดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาในทางการเมืองซึ่งฝ่ายตุลาการคงไม่สามารถเข้าไปมีส่วนรับทราบได้ อีกทั้งยังอยู่ระหว่างการตรวจสอบจากองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนั้น ในเอกสารฉบับนี้ จึงไม่มีประเด็นปัญหาดังกล่าว แต่จะนำเสนอประเด็นปัญหาข้อขัดข้องทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อกระบวนการสรรหา และปัญหาที่พบในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นข้อขัดข้องในการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาและบางเรื่องเป็นเหตุให้กระบวนการสรรหาต้องสะดุดลง อันมีผลกระทบต่อกระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ต้องชะงักลงด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะได้รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับผลของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องของการได้มาซึ่งกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเมืองการปกครองของประเทศไทยตลอดช่วงเวลา ๙ ปีที่ผ่านมา เพื่อวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสีย ตลอดจนข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา และแก้ไข

ปัญหาความไม่รัดกุมของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาทั้งในด้านที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ตัวบุคคล กระบวนการ และองค์ประกอบอื่น ๆ อาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการตรวจสอบและผลเสียหายต่อประเทศชาติได้ ซึ่งในการรวบรวมข้อมูลได้สรุปประเด็นปัญหาของแต่ละองค์กรเพื่อให้เห็นถึงวิธีและกระบวนการในการสรรหาพร้อมทั้งพยายามให้ข้อเสนอแนะ

สำหรับองค์กรที่ได้นำเสนอประเด็นปัญหาประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นฝ่ายธุรการในการสรรหา ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายเลขานุการ แต่ได้นำประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายมานำเสนอไว้ด้วยเพื่อให้ครบถ้วน โดยจะได้นำเสนอประเด็นปัญหาของแต่ละองค์กรไปตามลำดับ รวมทั้งประเด็นปัญหาในภาพรวมของกระบวนการสรรหาด้วย

นอกจากนี้ยังได้พิจารณาถึงปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาด้วย โดยได้พิจารณาถึงปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาด้วย โดยได้พิจารณาถึงปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาด้วย โดยได้พิจารณาถึงปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาด้วย โดยได้พิจารณาถึงปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาด้วย

^๑ กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น ในกระบวนการสรรหาครั้งแรกสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้เป็นฝ่ายเลขานุการตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๗ แต่ในการสรรหาครั้งต่อไปสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเป็นฝ่ายเลขานุการ

บทที่ ๑

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

องค์ประกอบ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก ๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

วิธีการดำเนินการสรรหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดที่มาของบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จาก ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ จากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ที่มีจำนวน ๑๐ คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน ๕ คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ส่วนที่ ๒ จากการเสนอชื่อของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยต้องพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน ๕ คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

ระยะเวลาในการดำเนินการสรรหา

คณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกกรรมการการเลือกตั้ง และในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวน ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด ๓๐ วัน (ตามมาตรา ๑๓๕)

ทั้งนี้ ในกรณีที่มิกรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกัน จะต้องดำเนินการสรรหาและเลือก ภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่มิการพ้นจากตำแหน่ง ส่วนกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระจะต้องดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่มิการพ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ได้รับเลือกจะอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน (ตามมาตรา ๑๔๓)

เมื่อการลงคะแนนในรอบที่ ๔ และ ๕ เกิดปัญหา ไม่ได้ผู้ที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ การที่คณะกรรมการสรรหาเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนรอบที่ ๖ เพราะไม่สามารถหาผู้ที่ได้คะแนน ๓ ใน ๔ ได้นั้น เป็นการเปลี่ยนหลักเกณฑ์โดยคัดคนออก เพื่อให้ได้คนที่เหลืออยู่ ตามจำนวนของผู้ที่จะได้รับการสรรหาที่ยังไม่ครบอีก ๒ คน แล้วนำ ๒ คนที่ได้นั้นมาให้กรรมการสรรหา ทุกคน ลงคะแนนรับรองในรอบที่ ๗ ให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดให้กรรมการสรรหา ต้องเลือกบุคคลเพียง ๒ คนเท่านั้น โดยไม่ได้นำคนที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาทำการเลือก ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นการสรรหาตามความหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๔ (๑) บัญญัติไว้ การเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนในรอบที่ ๖ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้การลงคะแนนเฉพาะในรอบที่ ๖ และมติที่เลือกบุคคล ในรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนการลงคะแนนที่คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาบุคคลได้ในรอบที่ ๑ ถึงรอบที่ ๓ ที่ได้เสนอรายชื่อต่อวุฒิสภา นั้น เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา ในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และต้องถือว่าผู้ที่ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ไม่เป็นผู้ได้รับการสรรหา และไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การที่ผู้ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่สมบูรณ์ อันมีผลต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่

๖๕๒๒๖๖๖) จากประเด็นปัญหาดังกล่าว มีข้อพิจารณาดังนี้

๖๕๒๒๖๖๖) (๑) ในการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งในการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระอื่น ๆ ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกันกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักเกณฑ์ที่มีเป็นการบัญญัติไว้แต่เพียงบางเรื่อง กล่าวคือ มติของคณะกรรมการสรรหา ระยะเวลาในการสรรหา และการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ มิได้มีการบัญญัติไว้ ทำให้ในการสรรหาแต่ละครั้ง คณะกรรมการสรรหาแต่ละคณะจึงสามารถมีดุลพินิจที่แตกต่างกันได้ โดยเฉพาะกรณีนี้ คือ การไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนของคณะกรรมการสรรหา ทำให้คณะกรรมการสรรหาที่มีดุลพินิจที่จะดำเนินการได้โดยอิสระ และเป็นจุดอ่อนที่ถูกนำไปเป็นประเด็นตรวจสอบถึงความไม่โปร่งใสในการสรรหาดังกล่าว

๖๕๒๒๖๖๖) (๒) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่งกรณีข้างต้นนั้น ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ทั้ง ๕ คน ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา ในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ที่ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ไม่เป็นผู้ได้รับการสรรหา และไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต่อวุฒิสภา ดังนั้น การที่ผู้ได้รับการสรรหาในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่สมบูรณ์ อันมีผลต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ นั้น จึงมีข้อพิจารณาว่า วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ที่ได้รับเลือกจาก

วุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง^๓ หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ นั้น ต้องนับวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ทรงแต่งตั้ง คือ วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ หรือไม่ หากใช่จะทำให้วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการท่านดังกล่าวจะไม่เท่ากันกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งอีก ๔ คน ที่ได้รับการแต่งตั้งก่อน ดังนั้นเมื่อมีกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งหลัง พ้นจากตำแหน่งในช่วงเวลาเดียวกันกับกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับการแต่งตั้งก่อน ย่อมจะทำให้ในการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหาหรือของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อแทนตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งที่ว่างจะต้องระบุด้วยว่าจะเสนอชื่อบุคคลใดเพื่อให้ไปแทนกรรมการการเลือกตั้งคนใด เพื่อประโยชน์ในการนับวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งกรณีนี้อาจจะขัดกับหลักการที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งคณะครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกัน เห็นได้จากการที่กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับเลือกแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งได้เท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน ตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง

๒. กรณีคณะกรรมการสรรหาไม่ครบองค์ประกอบจนทำให้ไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้

ปัญหาเรื่องคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่ครบองค์ประกอบนั้นมีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า

ในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง จำนวน ๑ คน (แทน นายจรัส บุรณพันธ์ศรี) ปรากฏว่า ในขณะนั้นไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ จึงทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งขาดจำนวนลง และโดยเหตุที่มาตรา ๑๓๘ (๓) ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่าในการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องกระทำภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน ๑๕ วัน

คณะกรรมการสรรหาจึงได้มีมติว่า เนื่องจากการที่ไม่มีกรรมการสรรหาจากศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้คณะกรรมการสรรหาไม่ครบองค์ประกอบ จึงไม่สามารถดำเนินการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ภายใน ๓๐ วัน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงคงมีแต่ผู้ได้รับการเสนอชื่อจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน ๑ คน เท่านั้น

จากข้อขัดข้องดังกล่าว ประธานวุฒิสภาซึ่งถือว่ามิหน้าที่รับผิดชอบในฐานะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้วินิจฉัยว่า กรณีนี้ไม่ใช่กรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนดที่จะเสนอเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอชื่อแทน แต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการสรรหายังไม่ครบองค์ประกอบ จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว เช่นเดียวกับกรณีการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หลังจากนั้นได้มีปัญหาทางการเมือง (ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและได้มีการเลือกตั้งทั่วไป) ซึ่งต่อมา พลเอก จารุภัทร เรื่องสุวรรณ กรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือขอลาออก

^๓ พลเอก จารุภัทร เรื่องสุวรรณ

จากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จึงต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ทั้งกรณีของ นายจรัส บุณพันธ์ศรี และกรณีของ พลเอก จารุภัทร เรืองสุวรรณ แต่การดำเนินการสรรหาของ คณะกรรมการสรรหาที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ และขณะนั้นสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบจึงไม่มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอรายชื่อผู้แทนพรรคการเมือง พรรคละ ๑ คน มาเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน เป็นกรรมการสรรหาได้ ประธานวุฒิสภาจึงได้ขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอรายชื่อแทน

แต่เนื่องจากในขณะนั้นมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับเรื่องความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งที่เหลืออยู่ ๓ คน ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงมีมติไม่เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างทั้ง ๒ คน และเห็นว่า การพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๒) เป็นกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะพิจารณาดำเนินการได้เองตามที่เห็นสมควร

จากประเด็นปัญหากรรมการสรรหาไม่ครบองค์ประกอบดังกล่าว มีประเด็นที่เป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาของเรื่องนี้ ดังนี้

(๑) การไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการสรรหาไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๓๘ (๓) ซึ่งจะต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน ๑๕ วัน หรือไม่ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องทั้งเรื่องดังกล่าวได้มีความเห็นที่แตกต่างกัน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า กรณีดังกล่าวสามารถนำมาตรา ๑๓๘ (๓) มาใช้บังคับได้ โดยถือว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า กรณีนี้ไม่ใช่กรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด แต่เป็นกรณีที่ยังไม่มีการสรรหา จึงนำมาตรา ๑๓๘ (๓) มาใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งตามปัญหาข้างต้นความเห็นหลังนี้ได้ถูกนำมาใช้

(๒) หากพิจารณาเทียบเคียงกับกรณีปัญหาการไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น จะพบว่า กรณีการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรอื่นเสนอรายชื่อแทนเมื่อคณะกรรมการสรรหาไม่สามารถเสนอรายชื่อได้

๓. วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๐ ว่า กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง กำหนดว่า ให้ผู้ที่ได้รับเลือกอยู่ในตำแหน่งได้เท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน จากบทบัญญัติดังกล่าวหากเกิดกรณีที่มีกรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งมาเกือบครบวาระ เช่น ดำรงตำแหน่งมาได้ ๖ ปี ๖ เดือน หากใช้ระยะเวลาในการสรรหาและเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ๔๕ วัน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และรวมขั้นตอนการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง วาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่จะไปดำรงตำแหน่งจะเหลือน้อยมาก และรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวอีกด้วย ดังนั้น กรณีนี้จึงอาจเป็นไปได้ว่าจะไม่มีผู้มาสมัครเข้ารับการสรรหา แต่จะรองจนกว่าคณะกรรมการ

การเลือกตั้งทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เพื่อที่หากได้รับเลือกจะดำรงตำแหน่งได้ครบวาระ หรือหากจะมีผู้สมัครก็อาจจะได้บุคคลที่ไม่มีคุณภาพเพียงพอ

๔. ระยะเวลาในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา

การกำหนดระยะเวลาในการสรรหาไว้จำนวน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาระยะเวลาดังกล่าวค่อนข้างจำกัดมาก แต่ก็ยังสามารถดำเนินการได้ทัน แต่ในกรณีที่มีการกำหนดให้ดำเนินการสรรหาและการเลือกของวุฒิสภาต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๔๕ วัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ นั้น หากเป็นกรณีที่กระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติดำเนินการโดยละเอียด เช่นที่ดำเนินการในปัจจุบันแล้ว ระยะเวลาดังกล่าวก็จะเป็นกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากเฉพาะในกระบวนการสรรหาที่ใช้ระยะเวลาเกือบ ๓๐ วันแล้ว ดังนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านกรณีที่จะดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นั้น จึงเป็นไปได้

นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด คือ ๓๐ วัน และต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอชื่อแทนภายใน ๑๕ วัน รวมเป็นระยะเวลา ๔๕ วัน นั้น จะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ข้างต้นย่อมไม่สามารถดำเนินการได้

๕. ข้อห้ามในการดำรงตำแหน่ง

กรณีข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๓๙ ของรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วจะพบว่า ข้อห้ามของกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๙ (๒) แคบกว่า โดยไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ห้ามเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่ ๕ องค์กรดังกล่าว มีบทบัญญัติห้ามไว้

๖. หน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

เนื่องจากไม่มีการกำหนดหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง โดยถือว่าวุฒิสภาเป็นผู้ถวายคำแนะนำและประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภาและประธานวุฒิสภา จึงมีหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กโริสระที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ด้วย

ดังนั้น หากจะได้กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน ก็น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า เพราะจะทำให้การทำหน้าที่ของหน่วยธุรการนั้นมีฐานทางกฎหมายรองรับ

บทที่ ๒

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

องค์ประกอบ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกิน ๓ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

วิธีการดำเนินการสรรหา

เมื่อมีกรณีที่จะต้องมีการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้การสรรหาผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาซึ่งสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวน ๓๑ คน ประกอบด้วย ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๙ คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ผู้แทนสำนักอัยการสูงสุดจำนวน ๔ คน ผู้แทนศาลฎีกาจำนวน ๔ คน

คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่พิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน ๓ เท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญฯ เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้เสนอชื่อผู้สมัครเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็ว เพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เหลือจำนวน ๒ ใน ๓ ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามลำดับ เป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวมีไม่ครบให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมา ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนที่กำหนดเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนที่กำหนด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาภายใน ๗ วัน นับแต่วันเลือกเสร็จสิ้น

เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในขั้นตอนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา วุฒิสภาหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงไม่มีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ

ระยะเวลาในการดำเนินการสรรหา

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง สภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการกระบวนการสรรหาภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง

สรุปประเด็นปัญหาของการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๑. เกณฑ์คะแนนของวุฒิสภาในการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เกณฑ์คะแนนในการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของวุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น เป็นการกำหนดเกณฑ์คะแนนแบบเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งรอบเดียว โดยกำหนดเกณฑ์คะแนนไว้ในมาตรา ๖ (๔) ว่า ผู้ได้รับเลือกต้องได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นเกณฑ์คะแนนที่สูงมาก และหากพิจารณาเปรียบเทียบเกณฑ์คะแนนที่วุฒิสภาจะต้องลงมติเลือกนี้ จะพบว่า กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีเกณฑ์คะแนนที่สูงกว่าการเลือกกรรมการในองค์กรอิสระอื่น ๆ^๔ ซึ่งเคยปรากฏกรณีว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อคนหนึ่งได้รับคะแนนในการลงมติเลือกจากวุฒิสภาสูงถึง ๙๙ คะแนน แต่ไม่ได้รับเลือก เพราะเหตุที่ได้รับคะแนนไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ขณะนั้นมีจำนวน ๑๙๙ คน) ซึ่งขาดไปเพียง ๑ คะแนน และหากเทียบกับผู้ได้รับเลือกในบางองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วจะพบว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อที่ได้รับคะแนนจำนวนดังกล่าว จะได้รับการเลือกจากวุฒิสภาในรอบที่ ๒ ค่อนข้างแน่นอน

๒. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะพบว่า มีหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริง แล้วจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นเพียงอำนาจในการเสนอความเห็นเท่านั้น แต่กระบวนการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กลับมีขั้นตอนที่ค่อนข้างยาก นอกจากเรื่องเกณฑ์คะแนนตามข้อ ๑ ที่กล่าวแล้ว ยังมีประเด็นต้องพิจารณา ดังนี้

๒.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนมากกว่ากรรมการสรรหาในองค์กรอื่นค่อนข้างมาก^๕ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน ถึง ๓๑ คน ในขณะที่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวน ๑๐ คน คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์ มีจำนวน

^๔ รายละเอียดของการเปรียบเทียบเกณฑ์คะแนนในการเลือกกรรมการในองค์กรอิสระอื่น ๆ ของวุฒิสภา โปรดดูบทสรุป

^๕ เว้นแต่กรณีคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชาติ ที่มีจำนวนใกล้เคียงกัน คือ ๒๗ คน

๑๓ คน คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวน ๑๕ คน

๒.๒ ในการเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสรรหาต้องเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ถึง ๓ เท่า ในขณะที่การเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระอื่นกำหนดให้เสนอชื่อเพียง ๒ เท่า

๒.๓ ในการเสนอชื่อให้เหลือจำนวน ๒ ใน ๓ กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนให้มีการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อ โดยผู้ได้รับเลือกตั้งได้คะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ในกรณีที่จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวมีไม่ครบ จะต้องนำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกมาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป ผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนที่กำหนดจะเป็นผู้ได้รับเลือก

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะพบว่า กระบวนการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ถูกกำหนดไว้ค่อนข้างยากกว่าการได้มาซึ่งกรรมการในองค์กรอิสระอื่น ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ รวมทั้ง การกำหนดจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ไม่เกิน ๓ คน ก็ควรจะต้องมีการพิจารณาบททวนว่าสมควรกำหนดให้ชัดเจนไปเลยหรือไม่ว่า จำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาควรมีจำนวนเท่าใด เพราะตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีไม่ถึงจำนวน ๓ คน สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการเลือกผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติมเสนอต่อประธานวุฒิสภาก็ได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะให้เป็นการเลือกดำเนินการ ในขณะที่การสรรหากรรมการในองค์กรอิสระอื่น ๆ กำหนดให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการเป็นจำนวนที่แน่นอน

๒๕๖๓

พระราชกฤษฎีกา

กฤษฎีกาว่าด้วยเรื่องระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๖๓
ฉบับที่ ๑๑๓
กระทรวงมหาดไทย
โดยที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอขอความเห็นชอบร่างระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๖๓
ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๓

๑. ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๓
๒. ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๓

บทที่ ๓

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

องค์ประกอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีจำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก ๑๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และผู้แทนจากองค์การด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

วิธีการดำเนินการสรรหา

คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน ๒๗ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกสภานายความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๔^๖ แห่งละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑๐ คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ ๑ คน รวมเป็น ๓ คน และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๒๒ คน โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น รวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่เหมาะสมกับการเป็นกรรมการ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ระยะเวลาในการดำเนินการสรรหา

ในกรณีที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งให้ดำเนินการสรรหาและเลือกภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง โดยให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา ในกรณีที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภาให้ดำเนินการสรรหาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา สำหรับกรณีที่กรรมการสิทธิ

^๖ ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่คณะกรรมการกำหนดและมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจการดังกล่าว

มนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการชุดใหม่ก่อนครบวาระของกรรมการชุดเดิมเป็นระยะเวลา ๖๐ วัน

สรุปประเด็นปัญหาของการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑. การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมาเป็นไปอย่างล่าช้าและใช้ระยะเวลายาวนานและวิธีที่กำหนดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นวิธีที่ทำให้การเลือกเป็นไปได้อย่างยาก เนื่องจากมาตรา ๘ (๒) บัญญัติว่า ผู้ได้รับเลือกต้องได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในกรณีที่ไม่มีผู้ได้รับเลือก หรือมีแต่ไม่ครบจำนวน ต้องนำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งนั้นผู้ได้รับเลือกก็ยังคงต้องได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หากไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือได้รับเลือกไม่ครบจำนวนก็ต้องมีการสรรหาใหม่ การกำหนดเกณฑ์คะแนนเช่นนี้ทำให้การได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปได้อย่างยาก และเมื่อพิจารณาประกอบกับกรณีที่มาตรา ๗ วรรคสอง กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากตำแหน่งต่าง ๆ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือก

กรณีของปัญหาเกิดขึ้นจากการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของวุฒิสภาในครั้งแรกซึ่งวุฒิสภาจะต้องเลือกกรรมการ จำนวน ๑๑ คน แต่ปรากฏว่ามีผู้ได้รับเลือกเพียง ๙ คน จึงต้องดำเนินการสรรหาใหม่ อย่างไรก็ตามผู้ได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๙ คนนั้น ต้องลาออกจากตำแหน่งต่าง ๆ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือก ซึ่งกว่ากระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะแล้วเสร็จจนมีผู้ได้รับเลือกครบ ๑๑ คนนั้น ใช้ระยะเวลานานมากทำให้ในระหว่างนั้นผู้ได้รับเลือกจากวุฒิสภาในครั้งแรกจำนวน ๙ คน ไม่สามารถกระทำกิจการหรือประกอบอาชีพใด ๆ ได้ซึ่งทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ได้รับเลือกค่อนข้างมาก

กรณีนี้มีข้อแตกต่างจากกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลาออกจากข้อห้ามต่าง ๆ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก ซึ่งหากกำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติลาออกจากตำแหน่งต่าง ๆ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกรณีกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็น่าจะเหมาะสมกว่า โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะยังไม่ทำหนังสือแจ้งไปยังผู้ได้รับเลือกจนกว่าจะมีผู้ได้รับเลือกครบจำนวน

๒. กรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีจำนวนถึง ๒๗ คน นั้นเป็นปัญหาในลักษณะเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กล่าวคือ มีจำนวนกรรมการสรรหามาก ประกอบกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกกำหนดไว้ค่อนข้างยาก ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเรื่องการตรวจสอบและการทำงานเสนอความเห็นเท่านั้น

บทที่ ๔ ศาลรัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบ

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๑๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คน
- (๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน
- (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๕ คน
- (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน ๓ คน

วิธีการดำเนินการสรรหา

เมื่อมีกรณีที่จะต้องมีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๓ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คนเป็นกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์จำนวน ๑๐ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์จำนวน ๖ คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น โดยมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ระยะเวลาในการดำเนินการสรรหา

ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งหากเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตาม (๑) หรือ (๒) จะต้องดำเนินการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง หากเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (๓) หรือ (๔) คณะกรรมการสรรหาจะต้องดำเนินการสรรหาและเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตั้งเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง เสนอต่อประธานวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีมติเลือกให้แล้วเสร็จ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และหากเป็นการพ้นจากตำแหน่ง

ในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ก็ให้ดำเนินการสรรหาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

สรุปประเด็นปัญหาของการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือเทียบเท่า

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๖ (๓) ที่กำหนดว่า เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นประเด็นปัญหาเดียวกันกับการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ขอให้ดูรายละเอียดของเรื่องนี้ในเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในบทต่อไป)

นอกจากปัญหาข้างต้น คณะกรรมการสรรหายังมีปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่มีผู้สมัคร ซึ่งมีใช้ข้าราชการพลเรือน แต่สมัครโดยใช้คุณสมบัติเทียบเท่าอธิบดี ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๖ (๓) กล่าวคือ ผู้สมัครที่เป็นข้าราชการอัยการ แต่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด ซึ่งตามมาตรา ๒๕๖ (๓) กำหนดให้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด แต่เมื่อมาใช้คุณสมบัติที่เทียบเท่าอธิบดี ทำให้ผู้สมัครคนดังกล่าวสามารถสมัครเข้ารับการสรรหาได้ รวมทั้งผู้สมัครที่เป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งสมัครเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ โดยใช้คุณสมบัติที่เทียบเท่าอธิบดี ซึ่งมีกรรมการสรรหาบางคน ได้แสดงความไม่เห็นด้วยว่า ผู้พิพากษามีช่องทางเข้าสู่การเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๕ (๑) กล่าวคือ เป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา จึงไม่ควรมาใช้ช่องทางนี้อีก เพราะจะทำให้สัดส่วนขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ต้องเสียความสมดุลไป แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสรรหาที่ได้มีมติรับสมัครผู้พิพากษาที่มีคุณสมบัติเทียบเท่าอธิบดีเข้าสู่การพิจารณาสรรหาของคณะกรรมการสรรหาได้ ปัญหาในกรณีนี้จึงเป็นปัญหาที่มีลักษณะ ๒ ชั้น กล่าวคือ นอกจากปัญหาเรื่องตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับช่องทางในการเข้ามาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของผู้พิพากษาอีกด้วย

๒. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการสรรหา

ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ซึ่งตามมาตรา ๒๖๑ วรรคสอง (๓) ได้บัญญัติให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นระยะเวลาที่รวมทั้งขั้นตอนการสรรหา ขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของคณะกรรมการสิทธิการ และขั้นตอนการเลือกของวุฒิสภา ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากที่จะดำเนินการทุกขั้นตอนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ได้ และในการดำเนินการที่ผ่านมาก็ไม่ปรากฏว่าสามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยเป็นปัญหาเดียวกับการสรรหากรรมการการเลือกตั้งได้กล่าวแล้ว

บทที่ ๕

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

องค์ประกอบ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๘ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

วิธีการดำเนินการสรรหา

เมื่อมีกรณีที่จะต้องมีการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน และอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๖ คน เป็นกรรมการ ส่วนการสรรหาและเสนอชื่อนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีเหตุทำให้ต้องมีการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่มีกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ครบองค์ประกอบตามวรรคสาม หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ระยะเวลาในการดำเนินการสรรหา

ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งและหากเป็นการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภาจะต้องดำเนินการสรรหาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

สรุปประเด็นปัญหาของการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติอธิบดีหรือเทียบเท่า

ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่กำหนดว่า “เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า” เป็นประเด็นที่มีปัญหามากที่สุดในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้ง ตลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งใช้คุณสมบัติเดียวกัน ทั้งกรณีที่จะต้องเทียบตำแหน่งของข้าราชการประเภทอื่น ๆ กับข้าราชการพลเรือน เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ เป็นต้น โดยกรณีของข้าราชการอัยการแม้จะมีการกำหนดคุณสมบัติรองอัยการสูงสุดไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่า ผู้สมัครที่เป็นข้าราชการอัยการแต่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดบางรายได้สมัครเข้ารับการสรรหาโดยใช้คุณสมบัติที่เทียบเท่ากับอธิบดีในฝ่ายข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากการเทียบเคียงตำแหน่งของข้าราชการประเภทต่าง ๆ กับข้าราชการพลเรือนว่าตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีนั้น ยังไม่เคยมีการเทียบเคียงไว้ ซึ่งการเทียบตำแหน่งที่มีอยู่เป็นการเทียบเพื่อประโยชน์เฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี เช่น การเทียบเพื่อสิทธิประโยชน์ในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ การเทียบเพื่อการรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้เคยมีหนังสือสอบถามไปยังสำนักงาน ก.พ. รวมทั้ง คณะกรรมการสรรหาได้เคยเชิญเลขาธิการ ก.พ. มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องการเทียบตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่า สำนักงาน ก.พ. ก็ได้มีการเทียบตำแหน่งในลักษณะดังกล่าวไว้ คงมีแต่การเทียบเคียงเพื่อประโยชน์ในเรื่องอื่นดังที่ได้กล่าวข้างต้น เพราะเหตุที่สำนักงาน ก.พ. ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในเรื่องนี้

การเทียบตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีจึงกลายเป็นช่องทางสำคัญที่ผู้สมัครได้ใช้เทียบคุณสมบัติในการสมัครเข้ารับการสรรหา ซึ่งเมื่อมีผู้สมัครจำนวนมาก ก็เป็นปัญหาในการตีความของคณะกรรมการสรรหา โดยผลการดำเนินการที่ผ่านมา คณะกรรมการสรรหามีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องดังกล่าว เป็น ๒ ความเห็นหลัก คือ เห็นว่า การตีความตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีต้องเป็นผู้ที่รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะดำรงตำแหน่งด้านบริหารด้วยหรือไม่ กับความเห็นที่ว่า ผู้ที่รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ นั้นต้องพิจารณาถึงการดำรงตำแหน่งด้านบริหารด้วย

ปัญหาดังกล่าวมีผลต่อการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอย่างมาก ซึ่งผู้สมัครบางรายที่ถูกตั้งข้อสงสัยว่า มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติดังกล่าว ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และบางรายได้รับเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย ทำให้ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของวุฒิสภา ได้มีการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญหลายครั้ง ซึ่งมีทั้งกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัย เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าไม่ใช่กรณี ความขัดแย้งระหว่างองค์กร ตามมาตรา ๒๖๖ และกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับวินิจฉัยในการสรรหาครั้งสุดท้าย แต่ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัยออกมา ได้มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และต่อมาได้มีการยกเลิกศาลรัฐธรรมนูญ และแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีในที่สุด เนื่องจากเห็นว่า การวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว จะไม่เป็นประโยชน์อีกต่อไป เพราะเหตุที่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยประกาศคณะปฏิรูปฯ แล้ว

นอกจากนี้ ยังมีผู้สมัครที่เป็นข้าราชการทหารที่ถูกตัดสิทธิในการสมัครเข้ารับการศึกษา เนื่องจากขาดคุณสมบัติ กรณีดังกล่าวบางรายได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้คณะกรรมการสรรหารับสมัครตนเอง แต่ในที่สุดศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และศาลปกครองสูงสุดได้มีความเห็นเช่นเดียวกับศาลปกครองกลาง และมีคำสั่งจำหน่ายคดีดังกล่าวออกจากสารบบความ เนื่องจากเห็นว่า เมื่อมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งโดยชอบตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว การมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการสรรหาฯ พิจารณาให้ผู้สมัครเข้ารับการศึกษาเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา

กรณีที่มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง ๕ พรรค จึงไม่สามารถมาเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหาได้ ทำให้คณะกรรมการสรรหาไม่ครบองค์ประกอบ และไม่สามารถเริ่มดำเนินการสรรหาได้ ซึ่งปัญหานี้ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๔๕ กำหนดให้กรรมการสรรหาในส่วนนี้มาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (ฝ่ายรัฐบาล) ๑ คน และการเลือกกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเลือกกันเอง ๑ คน (ฝ่ายค้าน) รวมทั้งกำหนดไปถึงกรณีที่หากมีคณะกรรมการสรรหาไม่ครบองค์ประกอบหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาว่า หากจำนวนกรรมการที่มีอยู่มีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดจะถือว่ากรรมการที่เหลืออยู่ประกอบเป็นคณะกรรมการสรรหาหรือไม่ และจะทำหน้าที่ได้หรือไม่

๓. ปัญหาจากกรณีที่มีผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาขอถอนตัวก่อนที่วุฒิสภาจะได้พิจารณาลงมติเลือก

กรณีการขอถอนตัวของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น เกิดขึ้น ๒ ครั้ง คือในการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ครั้งแรก ได้มีผู้ได้รับการเสนอชื่อ^๑ ขอถอนตัวในระหว่างการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของคณะกรรมการมาธิการของวุฒิสภา ซึ่งต่อมาวุฒิสภาได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเติมเพื่อให้ครบจำนวน ๑๘ คน และในการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ ได้มีผู้ได้รับการเสนอชื่อคนหนึ่ง^๒ ขอถอนตัว ซึ่งในครั้งนี้นี้คณะกรรมการมาธิการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ ของวุฒิสภาได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้ง ๑๘ คน แล้ว และได้เสนอรายงานการพิจารณาต่อประธานวุฒิสภาและบรรจระบุเบียบวาระการประชุมแล้ว แต่ก่อนที่วุฒิสภาจะได้พิจารณาลงมติเลือก ได้มีสมาชิกอภิปรายถึงเรื่องดังกล่าว และในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติให้มีการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากจำนวนบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ จำนวน ๑๗ คน ให้เหลือ ๙ คน ซึ่งต่อมาหลังจากที่ประธานวุฒิสภาได้นำรายชื่อผู้ได้รับเลือกขึ้นทูลเกล้าฯ สำนักราชเลขาธิการได้ส่งเรื่องคืนมาเพื่อให้วุฒิสภาได้มีการทบทวนเรื่องการสรรหาใหม่

จากปัญหาดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า เนื่องจากในการเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งในองค์กรอิสระอื่น ๆ ของคณะกรรมการสรรหา นั้น จะต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ รวมทั้ง ในการเลือกของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญยังกำหนดอีกว่าจะต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับเลือกด้วย ดังนั้น หากจะป้องกันมิให้เกิดปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้อีกก็จะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้มีการขอถอนตัวก่อนที่กระบวนการได้มาซึ่งผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระนั้น ๆ จะเสร็จสิ้น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะอนุญาตให้มีการขอถอนตัวได้ ซึ่งในกรณีนี้อาจกำหนดให้วุฒิสภาเลือกจากจำนวนที่เหลืออยู่ โดยอาจจะกำหนดว่าจำนวนขั้นต่ำที่เหลืออยู่ต้องเป็นจำนวนเท่าใด

๔. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการสรรหา

ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕๘ บัญญัติให้นำมาตรา ๒๖๑ กรณีการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ได้บัญญัติว่า ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นระยะเวลาที่รวมทั้งขั้นตอนการสรรหา ขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของคณะกรรมการมาธิการ และขั้นตอนการเลือกของวุฒิสภา ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากที่จะดำเนินการทุกขั้นตอนให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันได้ และในการดำเนินการ

^๑ นายสถิตย์ โพธิ์

^๒ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ

บทที่ ๖

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

องค์ประกอบ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น โดยแบ่งเป็น ๕ ประเภท ประเภทละ ๒ คน ดังนี้

(๑) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่าซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชีหรือการตรวจสอบภายใน

(๓) เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

(๔) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๕) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

วิธีการดำเนินการสรรหา

เมื่อมีกรณีที่จะต้องมีการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ได้บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๗ คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวน ๒ เท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น และมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ระยะเวลาในการดำเนินการสรรหา

ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มติให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการสรรหาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา และตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการชุดเดิมให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการชุดใหม่เป็นการล่วงหน้าตามสมควร

สรุปประเด็นปัญหาของการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๑. คุณสมบัติของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประเภท (๑)

มาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดคุณสมบัติกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประเภท (๑) ว่า “เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน” ประเด็นปัญหาที่พบคือ คุณสมบัติที่ว่า “มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน” นั้น จะหมายถึงผู้มีคุณสมบัติเฉพาะผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน (ข้าราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) เพียงเท่านั้น หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวได้มีปัญหาการอภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภามาแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการสรรหามีมติว่า ข้าราชการประเภทอื่นสามารถมีคุณสมบัติดังกล่าวได้ หากพิจารณาเห็นว่าทำหน้าที่เช่นนั้น โดยได้มีมติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีความชำนาญด้านการตรวจเงินแผ่นดิน แต่กรรมาธิการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของวุฒิสภา บางท่านมีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่ผู้ที่มีความชำนาญด้านการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหานี้เป็นปัญหาเฉพาะในที่ประชุมวุฒิสภาเท่านั้น โดยมีได้มีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๒. คุณสมบัติของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประเภท (๕)

มาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิในประเภท (๕) ว่า “ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นการกำหนดคุณสมบัติที่สูงเกินไป ทำให้การพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนี้ทำได้ยาก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งในระดับดังกล่าวย่อมได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าค่าตอบแทนที่จะได้รับการมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งยังมีข้อห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มิให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของ

รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ หรือดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด รวมทั้งห้ามไม่ให้ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย อีกทั้งกระบวนการ ได้มายังต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของวุฒิสภา ซึ่งที่ผ่านมามีขั้นตอนการ ตรวจสอบอย่างละเอียด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้การพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนี้ทำได้ยาก ส่งผล ให้ต้องมีการขยายเวลารับสมัครออกไป จำนวนหลายครั้ง

๓. องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในส่วนของพรรคการเมือง

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในส่วนของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ที่กำหนดไว้ว่า ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วน ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน นั้น ไม่มีความชัดเจน ซึ่งในทาง ปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ เช่น กรณีที่มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง ๕ พรรค เหมือนที่ผ่านมา จะไม่สามารถดำเนินการเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คนได้

นอกจากนั้น กรณีที่มีพรรคการเมืองมากกว่า ๕ พรรค การคิดคำนวณสัดส่วน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อมาเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน นั้น ก็ไม่สามารถทำได้ เช่น กรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐๐ คน แบ่งเป็นพรรค ก. ๓๗๕ คน พรรค ข. ๑๐๐ คน พรรค ค. ๑๕ คน พรรค ง. ๖ คน และพรรค จ. ๕ คน กรณีดังกล่าวหากคิดคำนวณจากเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนด พรรคการเมืองทุกพรรคต้องมีผู้แทนพรรค และผู้แทนเหล่านั้นต้องมีการเลือกกันเอง ส่วน จำนวนผู้แทนของแต่ละพรรคจะต้องเป็นไปตามตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกรณีนี้เมื่อนำมาคำนวณแล้วจะพบว่า พรรค ก. จะมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๗๕ พรรค ข. มีร้อยละ ๒๐ พรรค ค. มีร้อยละ ๓ พรรค ง. มีร้อยละ ๑.๒ และพรรค จ. มีร้อย ละ ๐.๕ เมื่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความแตกต่างกันมากเช่นนี้ การนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ ย่อมจะกระทำไม่ได้เลย หรือหากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความแตกต่างกันมาก ก็ยังจะมี ปัญหาในลักษณะเดียวกันเพราะผู้แทนของแต่ละพรรคจะต้องมาเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน เช่น

พรรค ก. ๑๕๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓๐

พรรค ข. ๑๐๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๐

พรรค ค. ๗๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๔

พรรค ง. ๕๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๐

พรรค จ. ๕๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๐

พรรค ช. ๕๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๐

พรรค ฉ. ๓๐ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖

บทสรุป

จากการรวบรวมประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระข้างต้นนั้น พบว่า ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งจากตัวบทบัญญัติเอง และจากการตีความของผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่เป็นปัญหาในภาพรวมขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งบางประเด็นได้นำไปกล่าวไว้แล้วในเรื่องนั้น ๆ

๑. ปัญหาเกณฑ์คะแนนของวุฒิสภาในการเลือกกรรมการในองค์กรอิสระ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเกณฑ์คะแนนของวุฒิสภาที่ใช้ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว จะพบว่า มีอยู่ ๓ เกณฑ์คะแนน ดังนี้

๑.๑ เกณฑ์คะแนนแบบเสียงข้างมากปกติ ได้แก่ กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกำหนดเกณฑ์ในการลงคะแนนไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๔) มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๒๙๗ วรรคสาม ตามลำดับว่า ในการลงคะแนนรอบแรก ผู้ได้รับเลือกจะต้องได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และกรณีรอบแรกไม่มีผู้ได้รับเลือก หรือมีแต่ไม่ครบจำนวน จะต้องมีการลงคะแนนในรอบสอง ซึ่งในรอบสองนี้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไป ตามลำดับจนครบจำนวนจะเป็นผู้ได้รับเลือก

๑.๒ เกณฑ์คะแนนแบบเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งทั้ง ๒ รอบ ได้แก่ กรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดเกณฑ์ในการลงคะแนนไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ (๒) ตามลำดับว่า ในการลงคะแนนรอบแรก ผู้ได้รับเลือกจะต้องได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และกรณีรอบแรกไม่มีผู้ได้รับเลือก หรือมีแต่ไม่ครบจำนวน จะต้องมีการลงคะแนนในรอบสอง ซึ่งในรอบสองนี้ผู้ได้รับเลือกก็ยังต้องได้รับคะแนนสูงสุดมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หากไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือได้รับเลือกไม่ครบจำนวน ก็จะต้องมีการสรรหาใหม่

๑.๓ เกณฑ์คะแนนแบบเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งรอบเดียว ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งกำหนดเกณฑ์ในการลงคะแนนไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ (๔) ว่า ผู้ได้รับเลือกจะต้องได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หากไม่มีผู้ได้รับเลือกจะต้องมีการสรรหาใหม่

กรณีตามข้อ ๑.๒ และข้อ ๑.๓ หากไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนก็จะต้องไปเริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า องค์การอิสระในข้อ ๑.๑ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดเกณฑ์คะแนนไว้น้อยกว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในข้อ ๑.๒ และในข้อ ๑.๓ ตามลำดับ ทั้ง ๆ ที่ องค์การหลังมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่า แต่กลับกำหนดเกณฑ์คะแนนที่ยากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งกำหนดให้มีการลงคะแนนไว้เพียงรอบเดียว และเคยปรากฏกรณีว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อคนหนึ่งได้รับคะแนนในการลงมติเลือกของวุฒิสภาสูงถึง ๙๙ คะแนน แต่ไม่ได้รับเลือก เพราะเหตุที่ได้รับคะแนนไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีจำนวน ๑๙๙ คน) ซึ่งขาดไปเพียง ๑ คะแนน ซึ่งหากเทียบกับผู้ได้รับเลือกในบางองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วจะพบว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อที่ได้รับคะแนนจำนวนดังกล่าว จะได้รับการเลือกจากวุฒิสภาในรอบที่ ๒ ค่อนข้างแน่นอน

ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาบทบทว่า เกณฑ์การลงคะแนนของแต่ละองค์กรควรกำหนดให้เป็นเช่นเดียวกัน หรือมิฉะนั้น หากจะกำหนดเกณฑ์คะแนนให้แตกต่างกันก็ควรพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร โดยควรกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่มากมีเกณฑ์คะแนนที่สูงกว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่น้อย

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงที่มาตั้งแต่ในชั้นคณะกรรมการสรรหา ก็พบว่า องค์กรตามข้อ ๑.๒ และ ข้อ ๑.๓ มีขั้นตอนการได้มาที่มีลักษณะของการดำเนินการที่มากกว่าองค์กรตามข้อ ๑.๑ กล่าวคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่มีจำนวนมากกว่า โดยกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีกรรมการสรรหาจำนวน ๓๑ คน ส่วนกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีกรรมการสรรหาจำนวน ๒๗ คน ในขณะที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตามข้อ ๑.๑ มีจำนวนกรรมการสรรหามากที่สุด คือ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๕ คน ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าอำนาจและหน้าที่ขององค์กรตามข้อ ๑.๑ มีอำนาจหน้าที่มากกว่าองค์กรตามข้อ ๑.๒ และ ข้อ ๑.๓ แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากลับมีจำนวนน้อยกว่า ทั้งนี้ หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่มากกว่าแล้วองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาควรมีมากกว่าเพื่อความรอบคอบยิ่งกว่าในการสรรหาองค์กรตามข้อ ๑.๒ และ ข้อ ๑.๓ อย่างไรก็ตาม อาจเป็นไปได้ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ จะเห็นว่าองค์กรตามข้อ ๑.๒ และ ข้อ ๑.๓ เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะเข้ามาควบคุมดูแลการกระทำของภาครัฐ แต่จะเห็นว่าองค์กรตามข้อ ๑.๑ แม้ไม่ได้ประสงค์ให้มีตัวแทนประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นองค์กรในลักษณะที่ควบคุมการกระทำของภาครัฐที่กระทบต่อภาคประชาชนมากกว่า ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาขององค์กรตามข้อ ๑.๑ ควรต้องมีมากกว่าหรือไม่ควรด้อยไปกว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาขององค์กรตาม ข้อ ๑.๒ และ ข้อ ๑.๓

๒. การไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นหลักเกณฑ์กลางในการสรรหา

เนื่องจากในกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุม โดยบัญญัติไว้แต่เพียงบางเรื่อง กล่าวคือ มติของคณะกรรมการสรรหา ระยะเวลาในการสรรหา และการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ มิได้มีการบัญญัติไว้ ทำให้ในการสรรหาแต่ละครั้ง คณะกรรมการสรรหาแต่ละคณะ จึงสามารถมีดุลพินิจที่แตกต่างกันได้ เช่น วิธีการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหาบางคณะ อาจจะทำให้มีการรับสมัครเพียงวิธีเดียว บางคณะกรรมาธิการอาจให้มีการเสนอชื่อโดยกรรมการสรรหา เพิ่มขึ้นด้วยก็ได้ หรือการกำหนดให้มีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นของผู้สมัคร (การแสดงวิสัยทัศน์) ซึ่งบางคณะก็กำหนดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ บางคณะไม่กำหนดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์

ในการกำหนดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ก็ยังมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป โดยบางคณะกำหนดให้มีคำถามกลางในการแสดงวิสัยทัศน์ บางคณะก็ไม่ได้กำหนดคำถามไว้ หรือบางคณะ กำหนดให้มีการซักถามผู้สมัคร แต่บางคณะห้ามมิให้มีการซักถามผู้สมัคร และในการซักถามผู้สมัครที่มา แสดงวิสัยทัศน์ บางคณะอาจกำหนดประเด็นไว้ว่ากรรมการสรรหาจะซักถามได้ในประเด็นใดบ้าง รวมทั้ง บางคณะยังห้ามมิให้มีการนำเอกสารมาอ่านในที่ประชุมด้วย

นอกจากนี้ ในเรื่องหลักเกณฑ์ในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสรรหายังมีความแตกต่างกัน โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนที่ชัดเจนว่า จะมีวิธีลงคะแนนอย่างไร เช่น จะลงคะแนนลับหรือลงคะแนนโดยเปิดเผย กรรมการสรรหาแต่ละคนจะลงคะแนนได้ที่คะแนน หรือ หากลงคะแนนแล้วไม่มีผู้ใดคะแนนถึงจำนวนสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จะ ดำเนินการอย่างไร จะต้องลงคะแนนถึงกี่รอบ หรือจะให้มีการเปิดรับสมัครใหม่ เป็นต้น

แม้ว่าการดำเนินการที่ผ่านมาของคณะกรรมการสรรหา จะใช้แนวทางของคณะกรรมการ สรรหาชุดก่อน ๆ มาเป็นแนวปฏิบัติ แต่ก็มิได้เป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้กระบวนการสรรหามีความโปร่งใส และเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน และจะทำให้ ผู้สมัคร ตลอดจนสาธารณชน ได้รับทราบล่วงหน้าถึงขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหา และ จะเป็นการลดข้อครหาเกี่ยวกับความโปร่งใสได้ในระดับหนึ่ง กรณีนี้เห็นได้จากปัญหาในการสรรหา กรรมการการเลือกตั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนของคณะกรรมการสรรหาที่ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้มีการสรรหาใหม่ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ติดตามมา

๓. การกำหนดระยะเวลาในการสรรหาและเลือกของวุฒิสภา

การกำหนดระยะเวลาในการสรรหาและเลือกของวุฒิสภากรณีกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น เป็นการกำหนด ระยะเวลาที่เร่งรัดมาก โดยกรณีการสรรหาและเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง และกรณีการสรรหาและ เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ต้องดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ