

แนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Guides to the establishment of core standard for appointing candidates for position in independent organizations under constitution.

Mr. Chantawat Seraneeprakarn



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้
	ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
โดย	นายฉันทวัฒน์ เศรษฐีปราการ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

ฉันทวัฒน์ เสรณีปราการ : แนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (Guides to the establishment of core standard for appointing candidates for position in independent organizations under constitution.) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.ฉันทวัฒน์ บรมานันท์, 295 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงนำเสนอแนวทางปฏิบัติในต่างประเทศในหลักการสำคัญเกี่ยวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และความพยายามในการกำหนดมาตรฐานกลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทยในช่วงระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ผ่านมาไม่ชัดเจนและขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1. ปัญหาความไม่ชัดเจนในกระบวนการสรรหาคัดเลือก และแต่งตั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาในกระบวนการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา ว่าด้วยความไม่เหมาะสมของจำนวน ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวนน้อยและขาดความหลากหลายในด้านที่มา อันส่งผลกระทบต่อความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัคร และ 3. ปัญหาเรื่องการขาดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาสรรหา ว่าด้วยปัญหาในอดีตที่เกิดจากการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกแทรกแซงทางการเมือง ในภาพรวมทำให้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่มีหลักประกันในการรับรองว่ากระบวนการสรรหาจะได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือเปิดช่องให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในส่วนที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหมดมีส่วนร่วม โดยมียุทธศาสตร์ใน 2 เรื่อง คือ 1. มาตรฐานในเชิงกระบวนการสรรหา และ 2. มาตรฐานในเชิงเนื้อหา เพื่อส่งเสริมให้กระบวนการสรรหาในแต่ละครั้งมีมาตรฐานรองรับยิ่งขึ้น

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5785966334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: ORGANIZATION UNDER CONSTITUTION / APPOINTMENT SYSTEM / CORE STANDARD / CONSTITUTION OF THAILAND (1997) / CONSTITUTION OF THAILAND 2007

CHANTAWAT SERANEEPRAKARN: Guides to the establishment of core standard for appointing candidates for position in independent organizations under constitution.. ADVISOR: PROF. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 295 pp.

This thesis involves in a discussion of the problems that occur on proceeding in appoint candidates for position in independent organization under constitution during the constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 and the constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 were enforced. Then, this research analyses four significant countries regulation on candidate appointment for position in independent organizations and researches documents that relate to create standards for a candidate appointment for position in Thailand.

The study shows that Thailand lacks standards on appointment process. This causes three major problem. First, Constitutions do not have proper provisions and this results in many practical problems. Second, having few members on panel and lacking of diversity lead to less effective considering applicant. Third, appointment criteria lack of transparency because of depending on sole judgment of panel. This leads to political interference.

This thesis finally recommends to establishes a constitutional amendment or create regulations on appointment procedure on a candidate for position in independent organizations under constitution which contains core standards on appointment. Core standards have two categories. The first category is about procedure standard that requires panel and senate to work together and creates more diversity appointment process. The second category is a standard about aim that contains significant principles such as merit, transparent, and diversity etc. These standards require stakeholders in appointment process to follow those principles.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2016

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดีเพราะได้รับความอนุเคราะห์อย่างสูงจากอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของ ท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลักในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยท่านได้ชี้แนะและให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบ ตลอดทั้งได้ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เป็นอย่างสูงในความเมตตากรุณาที่ท่านมิได้แก่ผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำ ความรู้ รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงท่านศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่กรุณารับเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และได้ให้คำแนะนำ ความรู้ และข้อเสนอแนะในเรื่องความชัดเจนของปัญหางานวิจัย จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนยังขอกราบขอบพระคุณบุคคลอีกหลายฝ่ายที่ช่วยสนับสนุนให้ผู้เขียนได้มีโอกาสศึกษา พร้อมทั้งช่วยเหลือให้กำลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่ คุณสมชาย เสรณีปราการ และนางอรุณี เสรณีปราการ ซึ่งเป็นบิดาและมารดาของผู้เขียน คุณธัญญวุฒิ เสรณีปราการ พี่ชายคนโตผู้คอยให้คำแนะนำในการใช้ชีวิต คุณพุทธิพันธ์ เสรณีปราการ พี่ชายที่ให้ข้อมูลและแรงคิดในการทำงานวิจัย

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ ทุกท่าน ที่คอยให้คำแนะนำและกำลังใจในการศึกษา และกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานคณบดี เจ้าหน้าที่ประจำระบบห้องสืบค้นข้อมูลเพชรรัตน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และความกรุณาต่าง ๆ ตลอดสามปีที่ผ่านมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์กับบุคคลทั่วไปและต่อการพัฒนาระบบกฎหมายไทย ซึ่งหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณประโยชน์ประการใด ก็ขอมอบความดีนั้นให้แก่บุคคลบุคคลทุกท่านที่ได้กล่าวมา แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนต้องกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ และขอน้อมรับเอาไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ค
สารบัญแผนภาพ.....	ด
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1. ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3. ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.4. สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งใน องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	8
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	9
2.1.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	10
2.1.1.1 เจตนารมณ์และการก่อตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.....	10
2.1.1.2 ความแพร่หลายในแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.....	12
2.1.1.3 ประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.....	13
2.1.1.3.1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	14
2.1.1.3.2 องค์กรอิสระทางปกครอง.....	18
2.1.2 หลักในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	19

2.1.2.1	หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	19
2.1.2.2	หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	20
2.1.3	แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	21
2.1.3.1	หลักการของความเป็นกลาง.....	22
2.1.3.2	หลักการของความเป็นอิสระ.....	24
2.1.3.2.1	ความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง.....	24
2.1.3.2.2	ความเป็นอิสระในเรื่องนโยบาย.....	25
2.1.3.2.3	ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ.....	25
2.1.3.2.4	มีสำนักงานที่เป็นอิสระ.....	26
2.1.3.3	ความรับผิดชอบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	26
2.1.4	แนวคิดว่าด้วยการกระทำทางรัฐธรรมนูญ.....	28
2.1.4.1	การกระทำทางรัฐธรรมนูญ.....	28
2.1.4.2	การตรวจสอบการกระทำทางรัฐธรรมนูญ.....	29
2.2	แนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง.....	30
2.2.1	แนวคิดพื้นฐานประกอบการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคล.....	31
2.2.1.1	หลักความเสมอภาคในการเข้าสู่ตำแหน่ง.....	32
2.2.1.2	หลักความรู้ความสามารถ.....	32
2.2.1.3	หลักความโปร่งใส.....	33
2.2.1.4	หลักความเป็นกลาง.....	33
2.2.1.5	หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	34
2.2.2	องค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	35
2.2.2.1	การสรรหาโดยฝ่ายบริหาร.....	35
2.2.2.2	การสรรหาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....	36

2.2.2.3 การสรรหาโดยฝ่ายตุลาการ	37
2.2.2.4 การสรรหาโดยหลายฝ่ายร่วมกัน.....	37
2.3 ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	38
2.3.1 สถานะของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	38
2.3.2 ความสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	39
บทที่ 3 การสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	42
3.1 กระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย....	44
3.1.1 กระบวนการสรรหาในชั้นคณะกรรมการสรรหา	47
3.1.1.1 การกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการกระทำที่ต้องห้าม	47
3.1.1.2 องค์ประกอบ ที่มาคณะกรรมการสรรหา	52
3.1.1.3 ขั้นตอนการสรรหาผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกในชั้นคณะกรรมการสรรหา	54
3.1.2 กระบวนการสรรหาในชั้นวุฒิสภา	59
3.1.2.1 ขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติโดยคณะกรรมการสิทธิการสามัญ	59
3.1.2.2 ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกโดยวุฒิสภา	62
3.1.2.3 ขั้นตอนที่ประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง.....	64
3.2 การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	64
3.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	65
3.2.1.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง	65
3.2.1.2 พัฒนาการการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง	68
3.2.1.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	68

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง.....	68
<u>ข. การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....</u>	70
<u>ค. วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของ</u> <u>กรรมการการเลือกตั้ง</u>	71
3.2.1.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	71
ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง.....	72
<u>ข. การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....</u>	73
<u>ค. วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ</u> <u>กรรมการการเลือกตั้ง</u>	74
3.2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	76
3.2.2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน	76
3.2.2.2 พัฒนาการการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา	80
3.2.2.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	81
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินของ</u> <u>รัฐสภา.....</u>	81
<u>ข. การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....</u>	82
<u>ค. วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ</u> <u>ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</u>	84
3.2.2.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	84
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดิน</u>	85
<u>ข. การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน</u>	85

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจการ แผ่นดิน.....	87
3.2.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	88
3.2.3.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ.....	88
3.2.3.2 พัฒนาการการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา.....	91
3.2.3.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	91
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....</u>	92
<u>ข. การสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ.....</u>	93
<u>ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....</u>	94
3.2.3.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	95
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....</u>	95
<u>ข. การสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ.....</u>	97
<u>ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....</u>	98
3.2.4 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	100
3.2.4.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	100

3.2.4.2 พัฒนาการในการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา	102
3.2.4.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	102
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน.....</u>	102
<u>ข. การสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</u>	104
<u>ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน.....</u>	106
3.2.4.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	107
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน.....</u>	108
<u>ข. การสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</u>	108
<u>ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน.....</u>	110
3.2.5 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	111
3.2.5.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	111
3.2.5.2 พัฒนาการการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา	114
3.2.5.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	114
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ.....</u>	114
<u>ข. การสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</u>	116

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	117
3.2.5.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	118
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ.....</u>	119
<u>ข. การสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</u>	119
<u>ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....</u>	120
3.2.6 ศาลรัฐธรรมนูญ	121
3.2.6.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ	122
3.2.6.2 พัฒนาการการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา	127
3.2.6.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	127
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ.</u>	130
<u>ข. การสรรหาประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ.....</u>	132
<u>ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ.....</u>	133
3.2.6.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	134
<u>ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ.</u>	135
<u>ข. การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ.....</u>	136
<u>ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง</u>	137

3.3	สรุปกระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไทย	138
3.3.1	แนวคิดพื้นฐานประกอบการคัดเลือกบุคคลตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา	139
3.3.2	บทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็น ต้นมา	141
บทที่ 4	กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของต่างประเทศ : ศึกษากรณี ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศอังกฤษ และประเทศสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้	143
4.1	กระบวนการสรรหาในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	144
4.1.1	ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกา.....	144
4.1.2	กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ประเทศ สหรัฐอเมริกา	147
	ก. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งฯ.....	147
	ข. กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งฯ.....	150
4.1.3	มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกา	152
4.2	กระบวนการสรรหาในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	154
4.2.1	ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	154
	ก. ประวัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์.....	154
	ข. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์.....	156
4.2.2	กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์	159
	ก. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งฯ.....	160
	ข. กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	162

4.2.3	มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	166
4.3	กระบวนการสรรหาในประเทศอังกฤษ	167
4.3.1	ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระในประเทศอังกฤษ.....	167
4.3.2	กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษ..	170
4.3.3	มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษ	188
4.4	กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้.....	189
4.4.1	ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้	190
4.4.2	กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้.....	191
	<u>ก. การสรรหาและแต่งตั้งที่เป็นมาตรฐานทั่วไป</u>	192
	<u>ข. การสรรหาและแต่งตั้งที่เป็นมาตรฐานเฉพาะตำแหน่ง</u>	193
	<u>ค. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง</u>	196
4.4.3	มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้.....	197
4.5	วิเคราะห์มาตรฐานสำคัญในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของต่างประเทศ....	198
บทที่ 5	ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และความพยายามในการกำหนดมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	206
5.1	ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	208
5.1.1	ปัญหาความไม่ชัดเจนในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง.....	208
5.1.1.1	ปัญหาเรื่องการตีความคุณสมบัติที่ยังไม่มีความชัดเจน.....	208

5.1.1.2 การพิจารณาด้วยคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการกระทำต้องห้าม ไม่ เพียงพอในการชี้วัดความเหมาะสม	210
5.1.1.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบาทในกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภา	211
5.1.1.3.1 ปัญหาด้านบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาผู้ที่เหมาะสม จะ ดำรงตำแหน่ง	212
5.1.1.3.2 ปัญหาเรื่องมติยืนยันของคณะกรรมการสรรหาให้ประธาน วุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเกล้าทูลกระหม่อมแต่งตั้ง	213
5.1.1.3.3 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างคณะกรรมการสรรหา และวุฒิสภา	214
5.1.1.4 ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการสรรหา	214
5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา	215
5.1.2.1 ปัญหาด้านที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา	216
5.1.2.1.1 กรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรตุลาการ	216
5.1.2.1.2 กรรมการสรรหาอื่น ๆ	217
5.1.2.2 ปัญหาเรื่องจำนวนของคณะกรรมการสรรหาที่น้อยเกินไป	218
5.1.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับกรรมการสรรหาทดแทน	219
5.1.3 ปัญหาเรื่องการขาดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาสรรหา	221
5.2 ความพยายามในการกำหนดมาตรฐานในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตาม รัฐธรรมนูญ	222
5.2.1 ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	223
ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	224
ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง	228
5.2.2 ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติ (เดือนเมษายน 2558)	229

ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	230
<u>ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง.....</u>	232
5.2.3 รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สถาปนิกรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 2 การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ 2) เรื่องแผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ ระบบพรรคการเมือง	233
<u>ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....</u>	234
<u>ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง.....</u>	236
5.2.4 ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสถาปนิกรูปแห่งชาติ (เดือนสิงหาคม 2558).....	237
<u>ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....</u>	237
<u>ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง.....</u>	240
5.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	241
<u>ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....</u>	241
<u>ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง.....</u>	250
5.3 บทสรุป	252
บทที่ 6 แนวทางการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ.....	257
6.1 วิเคราะห์จุดร่วมและจุดต่างของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย	257
6.1.1 จุดร่วมที่เหมือนกันของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย	258
6.1.2 จุดแตกต่างของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย	261
6.1.3 บทสรุป.....	263
6.2 วิเคราะห์จุดร่วมที่สามารถกำหนดมาตรฐานกลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งทาง รัฐธรรมนูญ.....	264
6.2.1 มาตรฐานในเชิงกระบวนการ	264
6.2.1.1 แนวทางในการกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหา.....	264

6.2.1.1.1 จำนวนที่เพิ่มขึ้นและสัดส่วนที่มีความหลากหลายของ คณะกรรมการสรรหา	265
6.2.1.1.2 อำนาจและการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา	266
6.2.1.2 การกำหนดขั้นตอนกระบวนการสรรหาและคัดเลือกให้มีความชัดเจน เป็น รูปธรรม	268
6.2.1.2.1 ความชัดเจนเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณา	269
6.2.1.2.2 ความชัดเจนเรื่องระยะเวลาในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง	270
6.2.1.2.3 การระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง ...	271
6.2.2 มาตรฐานในเชิงเนื้อหา.....	274
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	280
7.1 บทสรุป	280
7.2 ข้อเสนอแนะ	285
รายการอ้างอิง	288
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	295

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสรรหา (CRITERIA FOR SELECTION) (แปล).....	165
ตารางที่ 2 สรุปมาตรฐานสำคัญในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของต่างประเทศ	205
ตารางที่ 3 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต่อจำนวนและองค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	228
ตารางที่ 4 สรุปเรื่องข้อเสนอของผู้ศึกษาเรื่องมาตรฐานในเชิงกระบวนการ	273



สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1 แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง (แปล).....	162
แผนภาพที่ 2 แนวคิดในการปฏิรูปองค์กรอิสระของรัฐในประเทศไทย (แปล).....	170



บทที่ 1

บทนำ

1.1. ที่มาและความสำคัญ

การวางโครงสร้างทางการเมืองให้มืองค์กรอิสระของรัฐเพื่อเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในรัฐประชาธิปไตยเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องของโครงสร้างระบบบริหารรูปแบบราชการเดิมที่มีข้อจำกัด ทั้งในเรื่องของลำดับชั้นของการบังคับบัญชาในระบบราชการ ความต้องการองค์กรที่ทำหน้าที่ที่ต้องอาศัยความชำนาญด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ การตรวจสอบอำนาจรัฐ รวมทั้งความต้องการองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น แนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ได้ถูกนำมาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยการให้หลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือจากสถาบันการเมืองอื่น แต่ก็ไม่ถึงกับจำเป็นต้องทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกลายเป็นองค์กรตุลาการเสียทีเดียว แม้บางส่วนจะมีการทำหน้าที่สนับสนุนฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการบ้าง แต่อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ นั้นเป็นเรื่องของการใช้อำนาจบริหารเป็นหลัก ทั้งนี้ความเป็นอิสระอาจจะอยู่ในรูปของการทำงานโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานใดโดยเฉพาะที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่การทำงานที่เป็นอิสระนี้ก็ต้องมีความรับผิดชอบ (accountability) ในระดับที่เท่าเทียมกับอำนาจขององค์กรด้วยเช่นเดียวกัน

สำหรับแนวคิดเรื่ององค์กรอิสระในประเทศไทยเริ่มมีความชัดเจนในการจัดตั้งองค์กรภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่นอกจากจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังได้วางโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจตามกฎหมายมาก และในขณะเดียวกันก็มีการวางกลไกให้มืองค์กรอิสระที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมากขึ้นเช่นกัน องค์กรเหล่านั้นได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 11 เรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกำหนดรวมกันในหมวด 6 เรื่องรัฐสภา และอีกองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ถูก

บัญญัติไว้ในหมวดของศาล ซึ่งแม้จะมีได้มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระเหมือนดังองค์กรที่ได้กล่าวมา แต่ก็มีความคล้ายในเรื่องการเป็นองค์กรที่ต้องอาศัยความเป็นอิสระในการดำเนินการใช้อำนาจด้วยเช่นกัน

ในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้เกิดประเด็นปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับองค์กรอิสระอยู่หลายประการ ตัวอย่างเช่น การนิยามคำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ไม่มีการบัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็ตามรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ในมาตรา 266 แต่ก็ไม่มีนิยามของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เอาไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน¹ จึงเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการตีความว่าหน่วยงานใดบ้างที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในปัญหาดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2541 และคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 วางหลักไว้ว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง “องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีใช้องค์กรที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น”

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สามารถพิจารณาว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยจุดร่วมที่องค์กรทั้ง 6 องค์กรมีร่วมกัน คือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน จุดร่วมในประเด็นดังกล่าวนำมาซึ่งแนวคิดความเป็นอิสระที่ต้องพิจารณาตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่กล่าวมาทั้งหมดมีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งในภาพรวมที่เหมือนกัน กล่าวคือ ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสรรหาหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกันก่อน เมื่อมีคณะกรรมการสรรหาแล้วจึงจะดำเนินการสรรหาและคัดกรองผู้สมัครแล้วจึงเสนอรายชื่อไปให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก ซึ่งวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการธิการสามัญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลในบัญชีรายชื่อ แล้วจึงจัดทำรายงานเพื่อเสนอข้อมูลให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาลงมติคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง และหากที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว ก็ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในขณะนั้นมีอยู่หลายประเด็น ตัวอย่างเช่น ในชั้นการทำงานของคณะกรรมการสรรหาที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสรรหาให้ชัดเจนเพียงพอ รวมทั้งกระบวนการต่าง ๆ ก็กำหนดในเชิงกว้าง จึงเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสรรหามีดุลพินิจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา

¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "องค์กรอิสระกับการปฏิบัติการกิจกรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา:

http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/IN3_jun_2_1.pdf

ผู้สมัครตามคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์คณะจะกำหนด ตัวอย่างปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหากรณีพิพาทเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในเรื่องหลักเกณฑ์การสรรหาว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่จนนำมาสู่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 ที่ชี้ว่ากระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นต้น รวมทั้งปัญหาในเรื่องของสัดส่วนคณะกรรมการสรรหาที่มีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองมากเกินไปให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองในการสรรหา และเกิดผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ภายหลังที่เอื้อฝ่ายการเมืองและเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการทำงานขององค์กรอิสระเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ซึ่งในเรื่องนี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้เคยอธิบายในเรื่องดังกล่าวว่า “เรื่องการถูกแทรกแซงจากฝ่ายทางการเมืองนั้นต้องมุ่งแก้ไขที่ระบบการสรรหา เพราะระบบการสรรหาในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดจำนวนกรรมการสรรหาไว้จำนวนหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีตัวแทนจากพรรคการเมืองรวมอยู่ด้วยโดยปกติจะมีจำนวนประมาณ 4 คน และ 4 คนนี้ส่วนมากจะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งปัญหาการแทรกแซงดังกล่าวมีวิธีแก้ 2 วิธี ดังนี้คือ (1) ตัดตัวแทนพรรคการเมืองออกจากคณะกรรมการสรรหา หรือ (2) เพิ่มสัดส่วนจำนวนกรรมการสรรหาให้มีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะในสัดส่วนที่จะทำให้น้ำหนักของตัวแทนพรรคการเมืองจำนวน 4 คนดังกล่าวลดน้อยลง”²

ต่อมา เมื่อมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการบัญญัติรับรององค์กรอิสระไว้ตามรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 11 โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน โดยส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนในกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหายังคงไม่ได้รับการแก้ไข แต่ในปัญหาเรื่องการถูกแทรกแซงทางการเมืองนั้นการทำงานของคณะกรรมการสรรหาได้มีการปรับปรุงแนวคิดใหม่ กล่าวคือคณะกรรมการสรรหาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีที่มาจากฝ่ายตุลาการเป็นส่วนใหญ่ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาคัดเลือก หรือบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก และมีกรรมการสรรหาฝ่ายการเมืองเพียงสองตำแหน่ง คือ ประธานรัฐสภาและผู้นำฝ่ายค้านเท่านั้น ทำให้กระบวนการสรรหาถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองน้อยลง แต่ก็มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ในเรื่องกระบวนการสรรหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำหนดคณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวนน้อยเกินไป

² เรื่องเดียวกัน.

รวมทั้งกระบวนการสรรหาที่กำหนดบทบาทของคณะกรรมการสรรหาให้มีอำนาจบางประการให้เหนือกว่าวุฒิสภา ฯลฯ

และต่อมา เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ยังคงมีแนวทางเดียวกับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สืบเนื่องจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง อันมีผลกว่าให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ส่วนในกรณีที่มีความจำเป็นต้องสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และหากในการสรรหาดังกล่าวไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใดซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต้องมีในคณะกรรมการสรรหาด้วย ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย คณะกรรมการเท่าที่มีอยู่) ประกอบกับภารกิจเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ได้มีแนวคิดในประเด็นเรื่องกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ เช่น ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเนื้อหาซึ่งมีแนวคิดใหม่ ๆ ดังเช่น บัญญัติหมวดองค์กรอิสระไว้ต่างหากประกอบด้วยองค์กรทั้งหมด 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งได้กำหนดแนวคิดเรื่องการสรรหาที่มีลักษณะเป็นมาตรฐานกลางในทุกองค์กรอิสระ (โดยเฉพาะมาตรา 216 มาตรา 217 และมาตรา 218) ซึ่งมีผลกว่าให้มีคณะกรรมการสรรหากลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง เว้นแต่ ในกรณีของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อาจต้องปฏิบัติตามหลักการปารีสจึงกำหนดองค์คณะกรรมการสรรหาที่แตกต่างออกไป ซึ่งการที่ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยมีที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเหมือนกับที่บัญญัติในคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดในมาตรา 217 (เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ นอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา 203 ที่จะดำเนินการสรรหา เว้นแต่ กรรมการสรรหาตามมาตรา 203 (4) ให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระที่มีใช้องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหา)

ปัญหาที่สำคัญมากประการหนึ่งในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ การขาดมาตรฐานกลางในการประเมินคัดเลือกบุคคลที่จะสะท้อนถึงความรู้ความสามารถต่อตำแหน่งในองค์กรอิสระที่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาบนความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง หลักความเป็นกลาง หลักความเสมอภาค และหลักการอื่น ๆ ประกอบกับงานวิชาการของหลายหน่วยงานบ่งชี้ว่าควรที่จะมีการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ เอกสารประมวลปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น หรือในวิทยานิพนธ์หลายฉบับ ตัวอย่างเช่น “ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีประธานรัฐสภาเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (กรณีพลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า : คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545)” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือ “ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรที่จะวิเคราะห์และกำหนดแนวทางให้มีมาตรฐานกลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติและการตรวจสอบ โดยคำนึงถึงหลักในทางกฎหมายมหาชนเป็นหลักและหลักรัฐศาสตร์ควบคู่กัน เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งมาตรฐานกลางในส่วนของการกระบวนการและมาตรฐานกลางในส่วนหลักการต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกระบวนการในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ในเบื้องต้นผู้ศึกษาให้นิยามคำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญที่แม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาล แต่เนื่องจากกระบวนการสรรหาองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต่างเชื่อมโยงกับหลักการสรรหาโดยศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในองค์กรต่าง ๆ มีการกำหนดให้การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 257 และมาตรา 258 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราเป็นเรื่องของการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีการกำหนดให้การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราเป็นเรื่องของการสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2560 ก็ได้กำหนดให้กระบวนการสรรหาองค์กรอิสระมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงนิยามคำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ให้หมายความรวมถึง ศาลรัฐธรรมนูญด้วย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานของการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมไปถึงความพยายามในการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในอดีต ตลอดจนศึกษาหลักเกณฑ์และแนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในต่างประเทศที่สำคัญ ๆ เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทยต่อไป

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการสรรหามีปัญหาความไม่ชัดเจน เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการคัดเลือกที่จะช่วยให้ได้ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์โดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้กระบวนการสรรหาผู้

ดำรงตำแหน่งของแต่ละองค์กรแตกต่างกันตามที่องค์คณะกรรมการสรรหาจะเห็นสมควรและไม่มีหลักประกันที่เป็นมาตรฐานว่ากระบวนการสรรหาได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง รวมไปถึงปัญหาในด้านบทบาทในกระบวนการสรรหาระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาที่ไม่มีความเหมาะสม นำมาซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานกลางย่อมสามารถแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นงานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตถึงปัจจุบัน กฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐานขององค์กรอิสระ ปัญหาในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง และแนวทางแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกระบวนการในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ

1.6.2 เพื่อทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.6.3 เพื่อทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญและการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งใน องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กระอิสระที่ตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แนวคิดดังกล่าวเริ่มมีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีการกำหนดองค์กระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์กระ ตัวอย่างเช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งในการจัดตั้งองค์กระขึ้นมาใหม่ตามรัฐธรรมนูญได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากความไม่ชัดเจนคำว่า “องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ” หรือคำว่า “องค์กระตามรัฐธรรมนูญ” ทำให้ในช่วงต้นของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเกิดปัญหาเรื่องความสับสนของการตีความองค์กระประเภทดังกล่าว โดยเฉพาะในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 ว่า “ในกรณีที่องค์กระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ให้องค์กระนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการแยกความแตกต่างของคำที่ใช้เรียกองค์กระในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดไว้เป็นหมวดเฉพาะ กล่าวคือ หมวดที่ 11 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กับส่วนที่ 2 องค์กระอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย องค์กระอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดนิยามคำว่า “องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิดเรื่องการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กระดังกล่าวที่ขั้นตอนการสรรหาและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่มีความคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้

ขั้นตอนการสรรหาและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ให้นำหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงสามารถจะศึกษากระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเพื่อกำหนดมาตรฐานในการได้มาร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับบุคลากรภายในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้กำหนดนโยบายขององค์กรและเป็นผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยส่วนมากจะต้องดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละคนจึงต้องมีคุณสมบัติเพียงพอทั้งในด้านความรู้และประสบการณ์เพื่อพิจารณาใช้อำนาจได้อย่างเหมาะสมและรอบด้าน ความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การจะดำเนินการดังกล่าวได้นั้นก็เป็นผลสืบเนื่องตั้งแต่กระบวนการสรรหาและคัดเลือกที่ต้องมีมาตรฐานเพียงพอเพื่อรับประกันว่าบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพขององค์กร

จากที่ได้กล่าวมาเบื้องต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวคิดสองเรื่องที่เป็นหัวใจสำคัญในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ 1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2.1) ว่าด้วยการอธิบายแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ 2. แนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง (2.2) ว่าด้วยแนวคิดที่พึงพิจารณาในการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่ององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก่อนและจึงจะได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่อไป

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องแรกว่าด้วยแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างรอบด้านผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึง 4 ส่วน ได้แก่ 1. ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2.1.1) เพื่อจำแนกให้เกิดความเข้าใจถึงเจตนารมณ์และประเภทขององค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นกรอบในการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ 2. แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2.1.2) เพื่ออธิบายแนวคิดในทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 3. แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2.1.3) เพื่ออธิบายถึงหลักความเป็นอิสระและความเป็นกลาง รวมไปถึงหลักความรับผิดชอบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันด้วย และ 4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐธรรมนูญ (2.1.4) เพื่อให้เห็นถึงการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและข้อจำกัดในการตรวจสอบการใช้อำนาจ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการแทนจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรู้ความสามารถ ความเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งมีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจด้วย

ดังนั้น กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจึงมีความสำคัญมากในการจะคัดกรองให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าว

2.1.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การทำความเข้าใจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเข้าใจถึงพื้นฐานของคำว่า “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” เสียก่อน เนื่องจากเป็นแนวคิดพื้นฐานอันนำไปสู่แนวคิดเรื่ององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระทางปกครองต่อไป ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงจะได้กล่าวถึงเจตนารมณ์และการก่อตั้งองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ (2.1.1.1) เพื่ออธิบายให้เห็นถึงจุดกำเนิดในการก่อตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น ในส่วนต่อมาจึงจะได้กล่าวถึงความแพร่หลายในแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ (2.1.1.2) เพื่ออธิบายให้เห็นความเชื่อมโยงในการนำแนวคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในกฎหมายมหาชนของแต่ละประเทศ และในส่วนสุดท้ายจะได้อธิบายถึงประเภทขององค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ (2.1.1.3) เพื่อชี้ให้เห็นว่าในบางประเทศได้นำแนวคิดเรื่ององค์กรอิสระไปบัญญัติรับรองให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และในบางประเทศก็นำแนวคิดเรื่ององค์กรอิสระไปกำหนดไว้ในระดับฝ่ายปกครอง หรือบางประเทศก็มีการรับรองไว้ทั้งสองระดับ

2.1.1.1 เจตนารมณ์และการก่อตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรอิสระ เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในรัฐประชาธิปไตยเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องของโครงสร้างระบบบริหารราชการรูปแบบเดิมที่มีข้อจำกัดทั้งในเรื่องของลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ความต้องการองค์กรที่ทำหน้าที่ต้องอาศัยความชำนาญด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการบริหารราชการทั่วไปที่มีลักษณะในการทำงานโดยแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่หน่วยงาน มีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ให้ลดหลั่นกันลงมาและควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของหน่วยงานมากกว่าผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ และที่สำคัญคือไม่มีความโปร่งใสและไม่มีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในระบบโครงสร้างดังกล่าว รัฐจึงไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการทั้งทางการเมืองและในการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ³

วิชฌ วรัญญ ได้ให้เหตุผลของการเกิดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระใน “รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” อยู่ 3 ประการ ได้แก่⁴

1. ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมปัจจุบันทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ องค์กรอิสระกลุ่มนี้

³ วิชฌ วรัญญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 15.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-11.

จะทำหน้าที่ในการควบคุม ดูแล กำกับการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชนผู้ครอบครองเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้เกิดการใช้เทคโนโลยีให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ รวมถึงภารกิจด้านการจัดการเลือกตั้งและการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนไปพร้อมกันด้วย

2. โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิม ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ แนวคิดดั้งเดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านแก่แต่ละหน่วยงานของรัฐ และการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้นก่อให้เกิดการบริหารที่ล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในลักษณะที่มองผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นใหญ่กว่าผลประโยชน์ที่คับแคบของหน่วยงาน โดยเฉพาะในมุมมองโครงสร้างรัฐในส่วนของการเมืองตามรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) แล้วไม่มีองค์กรใดที่จะทำหน้าที่ดูแลวางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายแต่ก็เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนและใช้เวลามากในการแก้ไขกฎหมายในแต่ละครั้ง องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารแม้จะมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ แต่ก็ไม่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่วางกฎระเบียบและควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ เพราะระบบการบังคับบัญชาแบบราชการนั้นเป็นโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความล่าช้าและยังขาดความมีอิสระเพราะยังต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับภารกิจในการวางระเบียบ และควบคุม ซึ่งหน่วยงานที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง ส่วนองค์กรตุลาการเองที่แม้มีความเป็นอิสระแต่ไม่มีหน้าที่ในการวางกฎระเบียบควบคุม

3. แนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้รับการยอมรับและปรับใช้สร้างกลไกทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ องค์กรของรัฐมีสถานะพิเศษที่ยังคงมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐแต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือจากสถาบันการเมืองอื่น แต่ก็ไม่ถึงขนาดต้องจัดตั้งเป็นองค์กรตุลาการ โดยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจออกกฎระเบียบ บังคับให้เป็นไปตามระเบียบที่ได้วางไว้ และมีอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้นในองค์กรเดียว ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะพิเศษขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งไม่มีในองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์การทางการปกครองหรือการบริหารอื่นภายในรัฐ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแห่งแรกจัดตั้งขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1889 ชื่อว่า Interstate Commerce Commission ที่ใน ขณะ ที่ ส ต า ป น า อ ง ค ร์ ม ้ จ ะ ส ัง ก ัด กระทรวงมหาดไทย (Department of Interior) แต่ก็มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากหน่วยงานฝ่ายบริหารทั่วไปที่องค์กรถูกกำหนดให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ไม่ขึ้นต่อการใช้อำนาจบังคับ

บัญชาของกระทรวงมหาดไทยเพื่อป้องกันการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่จากหน่วยงานที่สังกัด รวมไปถึงการไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดีในฐานะฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งประเด็นดังกล่าวในขณะนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการตั้งองค์กรที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่เคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจจากการที่องค์กรนี้ไม่ขึ้นกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ๆ เลย แถมยังมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการและอำนาจบริหารในองค์กรนั้นด้วย⁵ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1935 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษารองรับการดำรงอยู่ขององค์กรอิสระของรัฐในคดี *Humphrey's Executor v United States* ว่า การสถาปนาองค์กรอิสระจากอำนาจบริหารแม้ว่าจะยังอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่เมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยอิสระโดยไม่สนว่าฝ่ายบริหารจะยินยอมตามด้วยหรือไม่ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁶

จากความสำเร็จในทางปฏิบัติในเรื่องการวางกฎเกณฑ์และควบคุมการค้ำระหว่างรัฐของ Interstate Commerce Commission ที่เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ อย่างเป็นกลางและไม่ถูกรวบงำโดยประเด็นทางการเมือง ทำให้สภา Congress เดินหน้าออกกฎหมายสถาปนาองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency หลายองค์กร เช่น ได้มีการจัดตั้ง The Federal Trade Commission ในปี ค.ศ. 1915 หรือจัดตั้งองค์กร The Securities and Exchange Commission และ The Federal Communication Commission ในปี ค.ศ. 1934 หรือในปี ค.ศ. 1935 จัดตั้ง The National Labor Board⁷ เป็นต้น โดยบางองค์กรก็ถูกยกเลิกเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจบ้าง ควบรวมกับองค์กรอื่น ๆ ในเวลาต่อมาบ้าง ในช่วงต้นของการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระดังกล่าว จะมีข้อโต้แย้งทั้งในเรื่องความมีอิสระมากเกินไปและไม่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งองค์กรเหล่านี้อาจถูกควบคุมโดยประธานาธิบดีผ่านทางสำนักงบประมาณที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี แต่เพราะผลสำเร็จในทางปฏิบัติทำให้สภา Congress ยังคงสถาปนาองค์กรดังกล่าวต่อไป⁸

2.1.1.2 ความแพร่หลายในแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

ภายหลังประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในฐานะที่เป็นโครงสร้างของระบบบริหารของประเทศที่สำคัญ ในเวลาต่อมาก็มีหลายประเทศนำแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวไปปรับใช้ในประเทศ โดยในช่วงแรกประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสได้นำแนวคิดดังกล่าวไปจัดตั้งองค์กรประเภทเดียวกันแต่เรียกชื่อต่างกันไป กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษเรียกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระว่า “Quasi-government” หรือ “Quango” (Quasi autonomous non-governmental organization) ส่วน ประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า “les autorités

⁵ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 15-17.

⁶ ชลัช จงสืบทพันธ์, ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), หน้า 25-26.

⁷ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 17.

⁸ ชลัช จงสืบทพันธ์, ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 27.

administratives indépendantes”⁹ และในเวลาต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้แพร่หลายไปยังอีกหลายประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศอินเดีย เป็นต้น

ประเทศไทยก็ได้รับแนวคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาปรับใช้เช่นกัน โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้นมาใหม่หลายองค์กร ได้แก่ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ในมาตรา 40 ซึ่งต่อมาก็คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) (ในภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการยุบรวมเป็นคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ) องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 56 องค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ในมาตรา 57 (ต่อมาคือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในมาตรา 136 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในมาตรา 196 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในมาตรา 199 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในมาตรา 297 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในมาตรา 312 และศาลรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 255

ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ แม้ทุกประเทศที่ยกมาจะมีแนวคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระก็ตาม แต่ในเรื่องของการรับรองสถานะของความเป็นอิสระนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส มีแนวคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแต่มีได้อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องรับประกันการทำงานที่เป็นอิสระแต่จะอาศัยกฎหมายเฉพาะในการจัดตั้ง ส่วนในประเทศอีกหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีการปฏิรูปการเมืองที่ต้องการกำหนดบทบาทขององค์กรอิสระของรัฐในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ประเทศเหล่านั้นจะรับรองสถานะความเป็นอิสระภายใต้การจัดตั้งองค์กรโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงความเป็นอิสระโดยง่าย โดยผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต่อไป

2.1.1.3 ประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

ในประเทศต่าง ๆ ที่ยอมรับแนวคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระนั้น การกำหนดสถานะขององค์กรอิสระดังกล่าวขึ้นอยู่กับแนวคิดและปรัชญาในการจัดตั้งซึ่งเป็นไปตามวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งการกำหนดองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองความเป็นอิสระในการดำเนินงานหรือในบางประเทศก็ใช้การออกรัฐบัญญัติเพื่อกำหนดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ในภาพรวมสามารถแยกองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระได้ 2 ระดับ คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2.1.1.3.1) และองค์กรอิสระทางปกครอง (2.1.1.3.2)

⁹ สติธร ธนานิธิโชติ, "แนวคิดในการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย," ใน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, สติธร ธนานิธิโชติ, บรรณาธิการ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 41.

2.1.1.3.1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่ต้องการกำหนดให้องค์กรอิสระมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะมีการบัญญัติสถาปนาองค์กรและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อรับรองการใช้อำนาจและป้องกันปัญหาเรื่ององค์กรขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว¹⁰ การบัญญัติให้มีองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญยังเป็นแนวทางหลักประการหนึ่งที่หลายประเทศให้ความสำคัญ โดยมุ่งหวังให้องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมามีบทบาทในการปฏิรูปการเมืองด้วย¹¹ ตัวอย่างประเทศที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสถานะขององค์กรอิสระไว้ 4 องค์กร ได้แก่ สภาตรวจเงินแผ่นดิน (Court of Audit) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบประสิทธิภาพและความชอบธรรมในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและตรวจร่างกฎหมายของรัฐบาลก่อนจะส่งให้รัฐสภาพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดิน (National Ombudsman) ทำหน้าที่ตรวจการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และคณะที่ปรึกษาถาวร (Permanent advisory bodies) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติและการบริหารงานกิจการของรัฐ¹²

ประเทศสาธารณรัฐเชค ภายหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามเย็นและเพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐเชคจึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานตรวจเงินสูงสุด (The Supreme Audit Office) ไว้ในมาตรา 97 โดยกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระ (Independent Body) มีหน้าที่ในการควบคุมการจัดการทรัพย์สินและงบประมาณแผ่นดิน ส่วนในมาตรา 98 บัญญัติให้ธนาคารแห่งชาติ (Czech National Bank) เป็นธนาคารกลางของรัฐที่มีพันธกิจหลักในการรักษาเสถียรภาพของกลไกราคาภายในประเทศที่เป็นอิสระและปลอดการแทรกแซงโดยรัฐบาล¹³

ประเทศแอฟริกาใต้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นเพื่อมีบทบาทในการสนับสนุนและพิทักษ์รักษาระบอบประชาธิปไตย โดยบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรประเภทนี้ไว้หลายองค์กรในหมวดที่ 9 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) คณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ (Commission for gender Equality) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor General)

¹⁰ วิษณุ วัลญญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 39.

¹¹ สติธร ธนานิติโชติ, "แนวคิดในการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย," ใน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, หน้า 45.

¹² Ministry of the Interior and Kingdom Relations, "The constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008" [อ อ น ไล น์] เข้า ถึง เมื่ อ 20 มิ ถุ น า ย น 2559. แ ท ล ัง ที่ ม า : <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>

¹³ สติธร ธนานิติโชติ, "แนวคิดในการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย," ใน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, หน้า 45.

องค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (Public Protector) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission)¹⁴

ประเทศอินเดีย รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียได้บัญญัติสถาปนาองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาในหลากหลายรูปแบบ ทั้งองค์กรที่มีลักษณะถาวร (permanent) และกึ่งถาวร (semi-permanent) เพื่อเข้ามาเสริมกลไกการบริหารบ้านเมืองทั้งในระดับชาติและระดับมลรัฐให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากยิ่งขึ้น¹⁵ ตัวอย่างเช่น The Comptroller and Auditor-General of India และ The Election Commission of India ในรัฐธรรมนูญซึ่งผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคือประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เว้นแต่จะมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ เสียชีวิตหรือถูกรัฐสภาลงมติเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าผู้ทำหน้าที่ประพฤตินิชอบหรือไร้ความสามารถ¹⁶ เป็นต้น

ประเทศเนปาล ในรัฐธรรมนูญประเทศเนปาลมีการสถาปนาองค์กรอิสระและกำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้ ได้แก่ 1. Commission for the Investigation of Abuse of Authority 2. Auditor General 3. Election Commission 4. National Human Rights Commission ฯลฯ โดยผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระดังกล่าว คือ ประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของ Constitutional Council มีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ ผู้ดำรงตำแหน่งเสียชีวิต หรือยื่นหนังสือลาออกต่อประธานาธิบดี อายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ หรือถูกถอดถอนโดยรัฐสภาเพราะเหตุประพฤตินิชอบ (Impeachment) หรือในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งความเสื่อมถอยทางร่างกายหรือป่วยทางจิตจึงถูกถอดถอนโดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของ Constitutional Council¹⁷

สำหรับประเทศไทยนั้น ในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ไม่มีการบัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง เพียงแต่ได้มีการบัญญัติคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ในมาตรา 266 อย่างไรก็ตาม แม้จะบัญญัติคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เอาไว้แต่ก็ไม่มีการบัญญัตินิยามของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน¹⁸ จึงเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการตีความว่าหน่วยงานใดบ้างที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2541 และคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 วางหลักว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง “องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีใช้องค์กรที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น”

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ Euamporn Tasarika, "Budgetary System of Independent Commissions in Thailand," ใน บทความเสนอใน "งานการประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 1" (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 28 ตุลาคม 2548).

¹⁷ Constitutional of nepal 2015 Article 238, 240, 245, 248.

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "องค์กรอิสระกับการปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ" [ออนไลน์].

ในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้เกิดข้อถกเถียงขึ้นว่าองค์กรอิสระใดบ้างที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยมีความเห็นแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นว่าองค์กรอิสระเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่าองค์กรอิสระเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่เห็นว่าองค์กรอิสระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น กล้าณรงค์ จันทิก อดีตเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวถึงการพิจารณา “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ว่า “มีหลักการพิจารณาสองเรื่องประกอบกันคือ พิจารณาโครงสร้างของแต่ละองค์กรว่าประกอบด้วย หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบ” และ “หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา” หรือไม่ โดย “หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบ” ได้แก่ (1) พิจารณาจากการก่อตั้งองค์กรนั้นได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (2) พิจารณาในแง่ของภารกิจที่รับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วน “หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา” ได้แก่ (1) พิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่ โดยที่องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในด้านการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการถ่วงดุลระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ (2) พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรใด และ (3) พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอื่นอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน

แต่ทั้งนี้ความเป็นอิสระขององค์กรทุกองค์กรต้องสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่น แต่การตรวจสอบนั้นต้องมีใช่เป็นการตรวจสอบดุลพินิจในการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรนั้น ๆ เช่น การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการให้ใบเหลือง - ใบแดง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่าอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของ กกต. ตามกฎหมายจึงไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ เป็นต้น¹⁹

นพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ได้อธิบายใน www.pub-law.net เกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่า “จำแนกประเภทขององค์กรอิสระออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก องค์กรอิสระที่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล (ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) องค์กรอิสระที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา (คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) องค์กรอิสระที่ให้คำปรึกษาแนะนำ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) กับกลุ่มที่สอง องค์กรอิสระที่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่มีกฎหมาย

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ อาทิ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เป็นต้น”²⁰

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่าองค์กรอิสระเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้พูดถึงเรื่ององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional organ) คือ องค์กรของรัฐที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้นั้นมีลักษณะที่เกี่ยวกับทิศทางการนำรัฐหรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ทำให้องค์กรนั้นมีส่วนร่วมโดยตรงกับการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ นิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ไว้ประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นรูปแบบ คือ การก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และส่วนที่เป็นเนื้อหา คือ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับทิศทางการนำรัฐหรืออำนาจหน้าที่เป็นการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการหรือบังคับการให้เป็นตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น เมื่อพิจารณาจากหลักดังกล่าวย่อมจะเห็นได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (โดยแท้จริง) นั้น โดยหลักแล้วย่อมได้แก่ พระมหากษัตริย์ (และคณะองคมนตรี) สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้นอกจากจะได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญแล้ว การใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ยังเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการนำรัฐและมีส่วนร่วมโดยตรงกับการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐอีกด้วย ส่วนองค์กรอื่น ๆ นั้นแม้จะมีการกำหนดในรัฐธรรมนูญแต่ก็ไม่มีสถานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญ”²¹

แม้ข้อถกเถียงดังกล่าวจะยังคงไม่ได้บทสรุป แต่ในเวลาต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติกำหนดประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ในหมวด 11 โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน โดยส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ดังนั้น ประเด็นเรื่ององค์กรอิสระใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงถูกกำหนดรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญให้มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว

²⁰ นพตล เสงเจริญ, "องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา: www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "วรเจตน์ ภาคีรัตน์" วิพากษ์ ปัญหาขององค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา: http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1306140947

2.1.1.3.2 องค์การอิสระทางปกครอง

องค์การอิสระทางปกครอง คือ องค์การของรัฐที่เป็นอิสระที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ แม้จะมีการกล่าวอ้างถึงในรัฐธรรมนูญแต่หากไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้โดยเฉพาะแล้วย่อมถือว่าอำนาจและหน้าที่นั้นย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายระดับรัฐบัญญัติกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม วิษณุ วรัญญู ได้อธิบายว่าองค์การอิสระทางปกครองนั้นสามารถจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหารก็ได้ กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลออกกระเปียบแต่งตั้งองค์การอิสระก็สามารถดำเนินการได้แล้ว²²

ข้อดีของการจัดตั้งองค์การอิสระทางปกครองโดยอำนาจบริหาร คือ ความมีประสิทธิภาพของการดำเนินการที่รวดเร็วกว่าการประกาศกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะองค์การอิสระที่มีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะหรือให้ความเห็นเท่านั้น ส่วนข้อเสีย คือ องค์การอิสระที่จัดตั้งโดยอำนาจบริหารนี้มีข้อจำกัดอยู่มาก ตัวอย่างเช่น ในเรื่องความไม่มั่นคงของสถานภาพองค์กร ความไม่มั่นใจเรื่องความเป็นอิสระของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง เป็นต้น²³

ข้อดีของการจัดตั้งองค์การอิสระทางปกครองโดยอำนาจนิติบัญญัติ คือ ความชัดเจนในการกำหนดอำนาจไว้ตามกฎหมาย โดยเฉพาะองค์การอิสระที่ทำหน้าที่ดูแล ควบคุม และวางกฎระเบียบ ซึ่งมักจะเป็นเรื่องที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงควรให้ผู้แทนราษฎรได้รับรู้ในการออกกฎหมาย รวมถึงเพื่อกำหนดรับรองสถานะขององค์กรให้มีความเป็นอิสระด้วย ส่วนข้อเสีย คือ การจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ย่อมใช้ระยะเวลานานมากกว่าจะจัดตั้งได้เสร็จจึงอาจไม่ทันกับการแก้ปัญหาองค์กรได้²⁴

ตัวอย่างประเทศที่กำหนดให้มีองค์การอิสระทางปกครอง เช่น

ประเทศสหรัฐอเมริกา องค์การประเภท Independent Regulatory Agency ล้วนแล้วแต่เป็นองค์การอิสระทางปกครองทั้งสิ้น เพราะการสถาปนาองค์กรและความเป็นอิสระนั้นถูกกำหนดโดยรัฐบัญญัติที่ออกโดยสภา Congress ตามความจำเป็นแห่งการสถาปนาองค์กรนั้น ๆ²⁵

ประเทศอังกฤษ องค์การของรัฐที่เป็นอิสระมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า non departmental public bodies (NDPB) ที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรี เนื่องจากประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรองค์กรอิสระจึงถูกสถาปนาขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเป็นการเฉพาะ²⁶

ประเทศฝรั่งเศส องค์การประเภท les autorités administratives indépendantes มีความคล้ายคลึงกับกรณีของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร คือเป็นองค์กร

²² วิษณุ วรัญญู, องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 37.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

²⁵ Shane, Peter, Merrill, Richard, Jerry. 2003. Administrative Law: The American Public Law Process. Eagan, Minnesota : Thomson-West. อ้างใน สติธร ธนานิติโชติ, "แนวคิดในการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย" ใน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, หน้า 41

²⁶ สติธร ธนานิติโชติ, "แนวคิดในการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย," ใน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, หน้า 42.

ของรัฐที่เป็นอิสระที่ไม่ได้ถูกบัญญัติจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่อาศัยกฎหมายเฉพาะในการก่อตั้ง²⁷ เป็นต้น

2.1.2 หลักในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

หลักการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้น ได้แก่ 1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (2.1.2.1) ว่าด้วยการจัดสรรอำนาจขององค์กรและกำหนดขอบเขตในการใช้และการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรหลายฝ่าย และ 2. หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (2.1.2.2) ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในมุมมองกลับกัน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ประกอบกับการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย

2.1.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การกำหนดและจัดวางโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของแต่ละรัฐนั้น รัฐธรรมนูญจะกำหนดแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นหลายองค์กรเพื่อให้เกิดการใช้อำนาจในลักษณะของการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยทั่วไปแล้วจะกำหนดรูปแบบขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1. องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมาย 2. องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารทำหน้าที่ปรับใช้กฎหมาย และ 3. องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการทำหน้าที่ตีความกฎหมายเมื่อเกิดกรณีพิพาท ที่กำหนดเช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยว่าจะไม่มีการออกกฎหมายโดยไม่มีตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบ กฎหมายที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องผ่านการพิจารณาจากประชาชนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะโดยชอบด้วยกฎหมาย และฝ่ายตุลาการจะต้องตีความและบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม²⁸ ซึ่งในการกำหนดองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามจะขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศ รวมถึงการจัดสรรอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย

แนวโน้มในรัฐต่าง ๆ เช่น ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ต่างกำหนดให้มีหน่วยงาน “องค์กรอิสระ (Independent Agency)” หรือ “องค์กรตรวจสอบเฉพาะ” หรือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะองค์กร

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

²⁸ ชาวุชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559), หน้า 58.

ที่ถูกกำหนดไว้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายตุลาการ อาจไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากโลกสมัยใหม่มีความซับซ้อนทางเทคนิคมากยิ่งขึ้น กระบวนการตรวจสอบบางอย่างที่มีผลต่อสาธารณะต้องการความรวดเร็วและยืดหยุ่น นอกจากนี้ยังต้องการความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางในการตรวจสอบด้วย²⁹

ในปัจจุบัน แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพียงสามประเภทเท่านั้น ได้ถูกตั้งคำถามว่าเป็นหลักที่ยังสามารถปรับใช้กับสังคมในปัจจุบันได้หรือไม่ เพราะการเกิดขึ้นขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น แรกเริ่มในการจัดตั้งก็มักประสบปัญหาเรื่องการขัดต่อรัฐธรรมนูญในหลักการแบ่งแยกอำนาจตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อความแพร่หลายในแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ (2.1.1.2) อย่างไรก็ตาม ประเทศต่าง ๆ ล้วนยอมรับถึงความจำเป็นในการกำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้น ประกอบกับการศึกษาเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจนั้น ก็เป็นไปเพื่อให้เกิดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลในการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

2.1.2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิทธิเสรีภาพเป็นแนวคิดที่มีต้นกำเนิดมาจากสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติที่พิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคนมาโดยกำเนิด ในเวลาต่อมาฝ่ายกฎหมายบ้านเมืองได้ยอมรับรองแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพไว้ในกฎหมาย โดยได้ให้ความหมายไว้ว่า “สิทธิเสรีภาพของประชาชน” หมายถึง สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองให้ตามที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร³⁰

จากคำกล่าวของ John Emerich Edward Dalberg-Acton นักประวัติศาสตร์การเมืองชาวอังกฤษที่ว่า “อำนาจฉ้อฉลฉันทิ อำนาจเบ็ดเสร็จฉ้อฉลเบ็ดเสร็จฉันทิ นั้น ผู้ยิ่งใหญ่ทั้งหลายจึงมักเป็นคนเลว” นำมาซึ่งแนวคิดในการกำหนดรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศ ที่ล้วนมีการสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรที่มักมีอำนาจในทางปฏิบัติมากและมักใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบ เมื่อการตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบปกติยากต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้อยู่ใต้ปกครอง จึงเกิดหน่วยงานด้านการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารขึ้นมา มาก เช่น หน่วยงานตรวจสอบการ

²⁹ ชลัช จงสีบพันธ์, ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 22-23.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

เลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม หน่วยงานตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน หน่วยงานตรวจสอบการ
ใช้เงินของรัฐ หน่วยงานตรวจสอบดูแลด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น³¹

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น วัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การคุ้มครอง
ปัจเจกชนมิให้ถูกฝ่ายรัฐดำเนินการใช้อำนาจมากระทบสิทธิเสรีภาพโดยไม่มีเหตุผลอันควร ซึ่งหากรัฐ
มีเหตุผลในการกระทำก็ต้องมีการชดเชยเยียวยาในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ปัจเจกชนด้วย แต่โดย
ธรรมชาติของผู้มีอำนาจแล้วย่อมมักจะใช้อำนาจทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจมากระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ
ของปัจเจกชนอยู่เสมอ ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติโดยกำหนดให้
สถาบันเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งโดยส่วนมากจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ คณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการใช้
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนส่วนมากจะมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐบาล แม้ว่าจะมีหน้าที่ต้องทำรายงาน
เสนอต่อสภานิติบัญญัติก็ตาม³² กับผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา (Ombudsman) ที่จัดตั้งขึ้นโดยอำนาจ
ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพิเศษ โดยมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อ
ของการกระทำที่ไม่ถูกต้อง อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจะทำ
หน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรือประณอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างปัจเจกบุคคลและกับองค์กรหรือ
หน่วยงานของรัฐบาล หรือข้าราชการ อย่างเป็นทางการด้วยความเที่ยงธรรม เพื่อแก้ความทุกข์ของ
ประชาชนที่เกิดจากรัฐนั่นเอง³³

แนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิมนุษยชนนั้น มีหลาย
ประเทศได้กำหนดสถานะองค์กรไว้ในระดับเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ประเทศ
สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศไทย เป็นต้น

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

หลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระเป็นหัวใจของการกำเนิดองค์กรอิสระทุกระดับ โดยเฉพาะ
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการสถาปนาจากรัฐธรรมนูญ ในแง่ของสถานะความเป็นองค์กร
แล้วย่อมเทียบเท่าได้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เมื่อการใช้อำนาจรัฐมีความสำคัญในระดับ
องค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งกระทบให้คุณให้โทษกับบุคคลเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในการใช้อำนาจจึง
ต้องคำนึงถึงหลักการของความเป็นกลาง (2.1.3.1) และหลักการของความเป็นอิสระ (2.1.3.2) ที่จะ

³¹ John M. Ackerman, "Understanding Independent Accountability Agencies," ใน *Comparative Administrative Law* Susan Rose-Ackerman and Peter L. Lindseth, บรรณาธิการ (Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar, 2010), หน้า 265.

³² สุทิน นพเกตุ, *โครงการจัดตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : กลไกคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย* (กรุงเทพมหานคร: ไทยเจริญการพิมพ์, 2542), หน้า 8.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ช่วยส่งเสริมให้องค์กรสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์องค์กรอิสระอย่างมากที่สุด รวมถึงสิ่งที่ต้องคำนึงถึงอย่างหนึ่ง คือ หลักความรับผิดชอบขององค์กรอิสระ (2.1.3.3) ที่ต้องมีควบคู่กันกับความเป็นอิสระด้วย

2.1.3.1 หลักการของความเป็นกลาง

การดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบผู้อื่นรับเรื่องร้องเรียน บรรเทาทุกข์ เยียวยาแก้ไขความผิดพลาดจากการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจที่ให้คุณให้โทษแก่ผู้อื่นได้ รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดจึงได้วางแนวทางสร้างความเป็นกลาง ซึ่งหมายถึง ความเที่ยงธรรมในการใช้ดุลยพินิจอย่างอิสระ ไม่ลำเอียง ไว้ในกระบวนการสรรหาและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ยอมให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียวสามารถกำหนดที่มาของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้³⁴

หลักการของความเป็นกลางเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย เพราะหากเจ้าหน้าที่ใดที่มีคุณสมบัติหรือพฤติกรรมที่ไม่เป็นกลางแล้ว ย่อมถูกตัดออกไปจากกระบวนการพิจารณา ไม่สามารถใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยในเรื่องนั้น ๆ ได้ ตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดถึงเรื่องของความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ใน 2 ประเภท³⁵ ได้แก่ ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย ที่ว่าด้วยความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจาก "สถานภาพ" หรือ "ฐานะ" ของตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งความไม่เป็นกลางประเภนี้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13³⁶ กับความไม่เป็นกลางทาง

³⁴ ถวัลย์ สุพรม, "ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 26.

³⁵ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 20-21.

³⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13

“เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้”

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็น

ญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

อรรถะวิสัย อันเป็นเรื่องของสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคลเอง โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง³⁷ แต่ทั้งนี้ผลของการฝ่าฝืนดังกล่าวมีการกำหนดไว้ในมาตรา 17³⁸ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่วางหลักว่า การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาตามมาตรา 14 ในกรณีที่ยื่นคำคัดค้านกรณีเจ้าหน้าที่ที่มีความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย และก่อนการดำเนินการมาตรา 16 ย่อมไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองแล้วแต่กรณี จะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ก็ได้

ในกรณีขององค์กรฝ่ายตุลาการเองที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดี ก็มีการกำหนดเรื่องความเป็นกลางไว้ในส่วนของการคัดค้านผู้พิพากษาในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11³⁹ และมาตรา 12⁴⁰ ซึ่งสะท้อนในเรื่องหลักความเป็นกลางเช่นกัน

³⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง

“ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้”

³⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 17

“การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ย่อมไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง แล้วแต่กรณี จะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ก็ได้”

³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11

“เมื่อคดีถึงศาล ผู้พิพากษาคนหนึ่งคนใดในศาลนั้นอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าผู้พิพากษานั้นมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับคดีนั้น
- (2) ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่าเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (3) ถ้าเป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยานโดยที่ใคร่รู้ได้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับคดีนั้น
- (4) ถ้าได้เป็นหรือเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนหรือได้เป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาแล้ว
- (5) ถ้าได้เป็นผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีเดียวกันนั้นในศาลอื่นมาแล้วหรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว
- (6) ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณาซึ่งผู้พิพากษานั้นเอง หรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไป หรือตรงลงมาของผู้พิพากษานั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของคู่ความฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง
- (7) ถ้าผู้พิพากษานั้นเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง”

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 12

“เมื่อศาลใดมีผู้พิพากษาแต่เพียงคนเดียว ผู้พิพากษานั้นอาจถูกคัดค้านด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตราก่อนนั้นได้ หรือด้วยเหตุประการอื่นอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาหรือพิพากษาคดีเสียความยุติธรรมไป”

เมื่อหลักการทำงานขององค์กรอิสระนั้นมีทั้งอำนาจในทางปกครองและอำนาจในการวินิจฉัยประเด็นบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ โดยการใช้อำนาจทั้งสองนั้นต้องคำนึงหลักความเป็นกลางเป็นพื้นฐานตามที่ได้อธิบายมาแล้ว หลักความเป็นกลางจึงเป็นหลักการสำคัญที่เจ้าหน้าที่ในองค์กรอิสระต้องคำนึงถึงในการใช้อำนาจ แม้ความเป็นกลางอาจเป็นเรื่องที่จับต้องไม่ได้ แต่อย่างน้อยสิ่งที่เป็นรูปธรรม คือ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเองไม่ควรมีส่วนได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจึงควรจะคำนึงว่าเมื่อได้ผู้ดำรงตำแหน่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แล้วจะไม่กระทบกับหลักความเป็นกลางซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานขององค์กรอิสระด้วย

2.1.3.2 หลักการของความเป็นอิสระ

หลักความเป็นอิสระเป็นเครื่องมือในการรับประกันว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะไม่ถูกหน่วยงานอื่นใดเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการจะรับประกันความเป็นอิสระหน้าที่ได้นั้นจึงต้องรับรองความเป็นอิสระใน 4 เรื่อง ได้แก่ 1. ความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง (2.1.3.2.1) 2. ความเป็นอิสระในเรื่องนโยบาย (2.1.3.2.2) 3. ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ (2.1.3.2.3) และ 4. มีสำนักงานที่เป็นอิสระ (2.1.3.2.4)

2.1.3.2.1 ความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง

ความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นหลักประกันที่สำคัญเป็นลำดับต้นที่จะรับรองความเป็นอิสระในการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหากไม่ประกันในเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งแล้วผู้ใช้อำนาจย่อมสูญเสียความเป็นอิสระและความเป็นกลางได้ ซึ่งหลักความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งสามารถอธิบายประกอบกันได้ดังนี้⁴¹

1. การห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง (Immovability) ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะเป็นกรณีขาดคุณสมบัติ ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งมีความเป็นอิสระ กล่าวคือมีระยะเวลาในการทำหน้าที่ชัดเจน จึงไม่ต้องมาคำนึงว่าในอนาคตจะได้รับการแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งอีกหรือไม่ ทั้งยังเป็นเครื่องรับรองว่าตนเองจะพ้นจากตำแหน่งก่อนระยะเวลา หากไม่มีการกระทำผิดในเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่งแล้ว เพื่อป้องกันผู้มีอำนาจรัฐใช้เรื่องการแต่งตั้งและการถอดถอนมาเป็นเครื่องมือกดดันการทำหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

2. การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (Mandat non renouvelable) ส่งผลให้การทำหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต้องพะวงว่าจะได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ จึงใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างไม่ต้องกังวลความพึงพอใจของอำนาจอื่น ๆ ขณะเดียวกันวาระการดำรงตำแหน่งก็อาจเป็นดาบสองคม กล่าวคือ หากการคัดเลือกได้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่มีความรู้

⁴¹ Euamporn Tasarika, "Budgetary System of Independent Commissions in Thailand," 7.

ความสามารถในการทำงาน ใช้อำนาจหน้าที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กร โดยไม่ได้กระทำผิดเงื่อนไขข้อต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว อาจเกิดภาวะเกียร์ว่างได้เพราะอย่างไรเสียก็ต้องอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระอยู่แล้ว ซึ่งหากมองในเรื่องประสิทธิภาพขององค์กรแล้วย่อมเป็นการเสียโอกาสหากกระบวนการสรรหาสามารถคัดสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงตั้งแต่ต้นย่อมสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้

3. การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น (Incompatibilities) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัว (Conflict of Interest) ในขั้นตอนของการคัดเลือกจึงต้องพิจารณาประวัติของผู้สมัครและบุคคลผู้มีส่วนได้เสียด้วย

4. การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายทำให้บุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากบุคคลธรรมดา ในทางกลับกันการมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญายังทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังด้วย เพราะถ้าหากไปทำความผิดก็อาจต้องรับโทษหนักขึ้น หรืออาจต้องรับผิดชอบในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

2.1.3.2.2 ความเป็นอิสระในเรื่องนโยบาย

ความเป็นอิสระในเรื่องนโยบาย คือ ความเป็นอิสระในการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยสามารถกำหนดแนวทาง วิธีการในการทำหน้าที่ขององค์กรว่าจะทำอะไร ด้วยวิธีการอย่างไร โดยไม่ยอมให้อำนาจฝ่ายอื่นเข้ามาแทรกแซงหรือก้าวก่ายการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจหน้าที่หรือกรอบที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้⁴²

ในการกำหนดแนวทางหรือวิธีการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระนี้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้โดยการออกกฎ ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักการและใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมทั้งความเป็นอิสระในการกำหนดพันธกิจ ภารกิจ วิสัยทัศน์ แผนปฏิบัติงาน แผนงาน หรือโครงสร้างขององค์กรด้วย⁴³

2.1.3.2.3 ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ

ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ คือ ความเป็นอิสระในการกำหนดหรือจัดทำงบประมาณขององค์กร ความเป็นอิสระของกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ หรือการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรโดยกำหนดให้องค์กรอิสระมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์การบริหารงบประมาณภายในเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายหลักและพันธกิจขององค์กร⁴⁴

⁴² ชลัช จงสืบทพันธ์, ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 138.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณนี้มีได้หมายความว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ต้องจัดทำงบประมาณหรือต้องได้รับงบประมาณตามที่ร้องขอทั้งหมด ตรงกันข้ามการจัดทำงบประมาณต้องกระทำอย่างรัดกุม ถูกหลัก และจะต้องใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁵

หลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณมีขึ้นเพื่อแยกระบบงบประมาณและการเงินขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้เป็นระบบพิเศษต่างหากจากระบบราชการปกติ ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารกีดกันการทำงานขององค์กรอิสระผ่านการพิจารณางบประมาณโดยสำนักงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณยังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบระบบงบประมาณที่ต้องพิจารณาถึงการเงินการคลังของประเทศในภาพรวม และความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินด้วย⁴⁶

2.1.3.2.4 มีสำนักงานที่เป็นอิสระ

การมีสำนักงานที่เป็นอิสระ คือ การที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสำนักงานหรือหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ อันส่งผลให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถบังคับบัญชาและกำกับดูแลสำนักงานหรือหน่วยธุรการได้เอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในองค์กร ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดอัตราค่าจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดอัตราเงินเดือน การกำหนดระเบียบวินัยและการลงโทษ การพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง โอน ย้าย ฯลฯ⁴⁷

การกำหนดให้มีสำนักงานที่เป็นอิสระเป็นแนวทางในการรับประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากส่งเสริมให้การดำเนินการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ต้องอยู่ภายใต้การบริหารจัดการจากภาครัฐส่วนกลาง ที่จะสามารถแทรกแซงการทำงานผ่านการบังคับบัญชาแต่งตั้ง โยกย้ายเจ้าหน้าที่ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอันส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในภาพรวมขององค์กรอิสระได้ การกำหนดให้องค์กรอิสระมีสำนักงานหรือหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระทำให้องค์กรสามารถบริหารจัดการกันเองได้อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ

2.1.3.3 ความรับผิดชอบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

หลักความรับผิดชอบ หรือ Accountability คือ การรับถึงผลของการกระทำ การดำเนินการ และการรับผลที่จะตามมาที่เป็นไปได้ทั้งทางบวกและในทางลบของการตัดสินใจและการกระทำของตน รวมความหมายถึง การตอบสนองต่อสาธารณะและความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบด้วย⁴⁸

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

⁴⁸ ทิวากร แก้วมณี, ธรรมาภิบาล (กรุงเทพมหานคร: สยามปริทัศน์, 2559), หน้า 107.

ในการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ต้องอาศัยทั้งหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระเพื่อให้การทำงานขององค์กรบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กรโดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ แต่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเองก็ต้องมีสภาพรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วย ตัวอย่างของสภาพรับผิดชอบต่อสาธารณะ เช่น รับผิดชอบต่อรัฐสภาและต่อประชาชน โดยทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา และรายงานผลการดำเนินงานต่อประชาชน รวมทั้งอธิบายเหตุผลของการทำงานในแต่ละขั้นตอนได้อย่างกระจ่างชัด⁴⁹ หรือการที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งให้เข้มงวดกว่าข้าราชการระดับสูงทั่วไป⁵⁰ เป็นต้น

ประเด็นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะ คือ “กระบวนการและความเป็นธรรม”⁵¹ โดย “กระบวนการ” คือ การพิจารณาที่ว่าด้วยคุณภาพของขั้นตอนที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ หรือการตัดสินใจ ในการประเมินขั้นตอนเหล่านี้จะต้องตอบคำถามเรื่องความเปิดเผย (Openness) ความโปร่งใส (Transparency) และความสามารถในการเข้าถึง (Accessibility) สำหรับกลุ่มหรือบุคคลต่าง ๆ ส่วนมิติของ “ความเป็นธรรม” ได้แก่ การใช้อำนาจนั้นได้คำนึงถึงคุณภาพของผลลัพธ์ของกระบวนการกำกับดูแล และพิจารณาว่านโยบาย กฎเกณฑ์ และการตัดสินใจของหน่วยงานกำกับดูแลนั้นมีความสอดคล้อง เข้าใจได้ และเป็นธรรมสำหรับแต่ละฝ่ายหรือไม่⁵²

ทั้งนี้ หากมีการกำหนดความรับผิดมากเกินไปก็อาจส่งผลให้เกิดการทำงานที่ไม่เป็นกลางและมีอิสระได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ยอมให้สถาบันอื่น (เช่น รัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรชำนาญพิเศษ ในการพิจารณาทบทวน) เป็นผู้วิจารณ์ผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระในกำกับดูแลแล้ว แม้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ แต่ก็สร้างประเด็นปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ในการพิจารณาของสถาบันอื่นเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญแต่ผู้ตรวจสอบเองมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านน้อยกว่าหน่วยงานกำกับดูแล หรือในกรณีที่องค์กรอิสระต้องดำเนินการตรวจสอบสถาบันอื่นนั้น อาจก่อให้เกิดการต่อรองที่จะไม่ตรวจสอบระหว่างกันเอง ส่งผลให้การตรวจสอบระหว่างหน่วยงานตรวจสอบและฝ่ายที่ตนต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะได้ เป็นต้น ดังนั้น หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะจึงต้องพิจารณาควบคู่กับหลักความเป็นกลางและหลักความเป็นอิสระอยู่เสมอเพื่อส่งเสริมให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจอย่างเหมาะสมขององค์กรด้วย

⁴⁹ โคทม อาริยา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 1. คณะกรรมการเลือกตั้ง (นันทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 3.

⁵⁰ ฤทัย หงส์ศิริ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า. หน้า 64.

⁵¹ มาร์ติน เคฟ, เข้าใจการกำกับดูแล : ทฤษฎี กลยุทธ์ และหลักปฏิบัติ แปลโดย ศูนย์นวัตกรรมทางธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, 2553), หน้า 522.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 574.

2.1.4 แนวคิดว่าด้วยการกระทำทางรัฐธรรมนูญ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้แบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ การอธิบายความหมายของ “การกระทำทางรัฐธรรมนูญ” (2.3.1) และ “แนวคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” (2.3.2)

2.1.4.1 การกระทำทางรัฐธรรมนูญ

ในแนวคิดของ CARPENTIER Élise⁵³ นักวิชาการชาวฝรั่งเศส อธิบายว่า “การกระทำทางรัฐธรรมนูญ (actes constitutionnels)” สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 เรื่อง ได้แก่ 1. การกระทำทางรัฐธรรมนูญต่อปัจเจกชน คือ การกระทำทางรัฐธรรมนูญที่ผู้รับผลคือปัจเจกชน กับ 2. การกระทำทางรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ การกระทำทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำทางรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของ CARPENTIER จะต้องพิจารณาองค์ประกอบของการกระทำ ดังต่อไปนี้⁵⁴

1. ผู้กระทำการ: องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐธรรมนูญให้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐ

2. ที่มาของอำนาจ: ไม่จำเป็นจะต้องมาจากรัฐธรรมนูญอย่างเดียว แต่อาจมาจากบทบัญญัติที่โดยทางเนื้อหา (sens matériel) เทียบเท่าได้กับรัฐธรรมนูญ อย่างในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้

3. ลักษณะพิเศษของอำนาจ: ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งการใช้อำนาจที่ได้รับมอบนี้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจอธิปไตย

ตัวอย่างสำหรับการดำเนินการที่เป็นการกระทำทางรัฐธรรมนูญ เช่น การกระทำทางรัฐบาลตามแนวคิดของ CARPENTIER ที่ตีความ “การกระทำทางรัฐบาล” ในประเทศฝรั่งเศสให้หมายความรวมถึง การแต่งตั้งบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การเปิด ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการประกาศใช้กฎหมายด้วย⁵⁵ ทั้งนี้ เหตุที่การแต่งตั้งบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญถูกพิจารณาว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาลก็เพราะในประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสเคยปฏิเสธอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการ

⁵³ วรัญญา ทศนิตศรีวงศ์, "การกระทำทางรัฐบาลนำไปฟ้องศาลไม่ได้จริงหรือ?" ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net ปีที่ 12 พ.ศ. 2555*, นันทวัฒน์ บรมานันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ศาลรัฐธรรมนูญ, 2557), หน้า 499.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 507.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 510-519.

แต่งตั้งสมาชิกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยประธานาธิบดีของฝรั่งเศส⁵⁶ ทำให้การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสโดยประธานาธิบดี (ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958) ถูกจัดกลุ่มรวมอยู่ในบรรดาการกระทำทางรัฐบาลไปด้วย แต่ทั้งนี้ก็มีหลายประเทศที่มีองค์กรที่สามารถดำเนินการตรวจสอบความชอบของการแต่งตั้งบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ตัวอย่างเช่นประเทศอิตาลี ประเทศเยอรมัน ประเทศไทย⁵⁷ เป็นต้น

สำหรับแนวคิดเรื่องการกระทำทางรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเมื่อได้อธิบายในแนวคิดของ CARPENTIER ทั้งในองค์ประกอบเรื่องผู้กระทำการ ที่มาของอำนาจ และลักษณะพิเศษของอำนาจแล้ว ย่อมถือได้ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทยสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้ เว้นแต่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ประกอบกับการกระทำและการใช้อำนาจไม่มีลักษณะที่ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเฉพาะเจาะจง

2.1.4.2 การตรวจสอบการกระทำทางรัฐธรรมนูญ

ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น การใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ ย่อมถูกตรวจสอบได้เสมอ ไม่ว่าจะโดยภาคเอกชนหรือในกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งแนวคิดเรื่องการกระทำทางรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน แต่กลไกการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรเหล่านั้นด้วย ประเทศส่วนใหญ่มักจะกำหนดการตรวจสอบที่ทำได้ยากหรือไม่สามารถตรวจสอบได้เลย เช่น หากเป็นการกระทำทางรัฐบาลโดยหลักแล้วจะให้เป็นการดุลพินิจในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ส่วนข้อยกเว้นในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าการกระทำบางอย่างสามารถถูกตรวจสอบได้แล้ว แม้ในทางทฤษฎีจะระบุว่ากรกระทำนั้นเป็นการกระทำทางรัฐบาลก็ตามย่อมถูกตรวจสอบได้โดยกลไกตามที่กฎหมายกำหนด

โดยหลักแล้วกลไกที่ถูกละทิ้งไว้เพื่อตรวจสอบการกระทำทางรัฐธรรมนูญได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อพิทักษ์ไว้ซึ่งความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อการกระทำทางรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเอง ตัวอย่างเช่น ในประเทศอิตาลี ศาลรัฐธรรมนูญอิตาลีได้พิจารณาว่าการที่ประมุขของรัฐได้แต่งตั้งให้นาย DINI ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นการชั่วคราวนั้น เทียบได้กับการใช้อำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีตามมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญอิตาลี (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญอิตาลีที่ 470/1995) หรือในกรณีการตรวจสอบการกระทำทางรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี ถ้าหากประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์รัฐไม่เคารพข้อบังคับเกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้ารัฐบาลแห่งสหพันธ์รัฐ (Chancelier) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแห่งสาธารณรัฐได้มอบหมายตำแหน่งดังกล่าวให้แล้ว หรือถ้าหาก

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 510.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 511-513.

ประธานาธิบดีถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยที่หัวหน้ารัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ ไม่ได้เสนอการถอดถอน เช่นนั้นแล้ว การกระทำดังกล่าวย่อมถูกพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันได้ โดยผ่านคำร้องให้พิจารณาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร⁵⁸ หรือในกรณีการตรวจสอบการกระทำทางรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสที่ถือว่าการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือกระทำทางรัฐบาลโดยส่วนใหญ่ นับเป็นการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กระทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับแบบเฉพาะเจาะจงจากรัฐธรรมนูญ โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเพียงศาลเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจในการตรวจสอบไปถึงการกระทำของตุลาการรัฐธรรมนูญ (actes du juge constitutionnel) และคำถามทางการเมือง (les questions politiques) ได้⁵⁹ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย การกระทำทางรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ซึ่งก็แล้วแต่ว่าในการใช้อำนาจนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การตรวจสอบการกระทำทางรัฐธรรมนูญจะถูกจำกัดโดยเขตอำนาจศาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย ดังนั้น แม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญเองก็มีอำนาจจำกัดในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ รวมไปถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรศาลมักจะเป็นในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว เพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าว การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องกระทำโดยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาในการใช้อำนาจด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว การตรวจสอบความชอบของการกระทำทางรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นกระบวนการควบคุมการกระทำของผู้ใช้อำนาจให้ดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังมีการใช้อำนาจรัฐแล้ว ความสำคัญของการกระทำทางรัฐธรรมนูญที่แท้จริงคือผู้ที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในฐานะผู้แสดงออกซึ่งการกระทำขององค์กร ทั้งองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจ ความเป็นกลาง และวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลในการใช้อำนาจเพื่อวัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ดังนั้น กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ จึงเป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการคัดกรองผู้ที่เหมาะสมที่จะเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย เพราะการกระทำทางรัฐธรรมนูญนั้นมีผลกระทบใหญ่หลวงต่อประชาชนและตรวจสอบได้ยาก

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง

ในเบื้องต้นของการพิจารณาเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนั้น ผู้ศึกษาได้อธิบายถึงหลักการเบื้องต้นเรื่องการสรรหาอันเป็นแนวคิดว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างหนึ่งเสียก่อน การทำความเข้าใจนิยามของคำว่า “การสรรหา” และ “การคัดเลือก” จะทำให้เข้าใจถึง

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 512-513.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 499-500.

เจตนารมณ์ในการกำหนดกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีการกำหนดและออกแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวไว้แตกต่างกัน แล้วแต่วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศ ในภาพรวม คำว่า “การสรรหา (Recruitment)” และคัดเลือก (Selection) มีความหมายดังต่อไปนี้

“การสรรหา” คือ กระบวนการในการค้นหาและจงใจให้ผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งที่เปิดรับสมัคร โดยการประชาสัมพันธ์แจ้งให้ผู้สนใจทราบเกี่ยวกับคุณสมบัติและทัศนคติที่ต้องการมาสมัครในตำแหน่งงานที่ต้องการเพื่อช่วยให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ ซึ่งในกระบวนการสรรหาต้องมีการเผยแพร่รายละเอียดตำแหน่งงานที่องค์กรต้องการ รวมถึงการเปิดรับสมัคร และตัดสินใจเลือกผู้สมัครตามระบบคุณธรรม⁶⁰

“การคัดเลือก” คือ การได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคลที่ดีที่สุด มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้เข้ามาทำงานในตำแหน่งที่กำหนดได้อย่างเหมาะสม⁶¹

ในส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนี้ ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงแนวคิด 2 เรื่อง ได้แก่ 1. แนวคิดพื้นฐานประกอบการพิจารณาคัดเลือกบุคคล (2.2.1) ว่าด้วยแนวคิดพื้นฐานในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลทั้งระบบคุณธรรมและหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย และ 2. องค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2.2.2) ว่าด้วยแนวคิดในต่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2.2.1 แนวคิดพื้นฐานประกอบการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคล

แนวคิดพื้นฐานประกอบการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลนั้นมีหลายแนวทาง เช่น ระบบอาวุโส ระบบอุปถัมภ์ ระบบคุณธรรม เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้จัดแบ่งหลักพื้นฐานประกอบการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่เป็นหลักสำคัญ ๆ ได้แก่ 1. หลักความเสมอภาคในการเข้าสู่ตำแหน่ง (2.2.1.1) ว่าด้วยการหลักความเสมอภาคอันจะส่งเสริมให้เกิดการรับสมัครมากและได้มาซึ่งตัวเลือกที่หลากหลาย 2. หลักความรู้ความสามารถ (2.2.1.2) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการประเมินที่เป็นเหตุเป็นผลเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นในการทำงาน 3. หลักความโปร่งใส (2.2.1.3) ว่าด้วยการกำหนดกระบวนการสรรหาให้มีความโปร่งใสเป็นที่ยอมรับไม่เกิดการทุจริต 4. หลักความเป็นกลาง (2.2.1.4) ว่าด้วยการอำนวยให้กระบวนการคัดเลือกเป็นไปโดยความเป็นกลางและเป็นธรรม และ 5. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (2.2.1.5) ว่าด้วยการส่งเสริมให้กระบวนการสรรหาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน

⁶⁰ จตุรงค์ ศรีวรชัฏ, การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2558), หน้า 119.

⁶¹ เตชะ เตชะวัฒนไพศาล, การจัดการทรัพยากรบุคคลพื้นฐานแนวคิดเพื่อการปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 88.

2.2.1.1 หลักความเสมอภาคในการเข้าสู่ตำแหน่ง

หลักความเสมอภาคในการเข้าสู่ตำแหน่ง คือ หลักประกันที่จะรับรองว่าบุคคลจะมีโอกาสในการเข้าสมัครเพื่อได้รับการพิจารณาโดยเสมอภาค มีการประกาศรับสมัครอย่างเปิดเผยหลายช่องทาง โดยไม่มีการกำหนดขั้นตอนที่จะเป็นอุปสรรคอันก่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ในการสรรหาบุคคลโดยความหมายทั่วไปแล้ว คือ กระบวนการในการค้นหาและจงใจให้ผู้ที่มีความเหมาะสมในตำแหน่งที่เปิดรับสมัคร โดยยิ่งเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถสมัครเข้ามาได้มากเท่าไรย่อมเป็นผลดีในการที่จะมีโอกาสคัดเลือกบุคคลได้มากขึ้น

หลักว่าด้วยความเสมอภาคดังกล่าวเทียบเคียงกับหลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ ที่มีที่มาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดี Barel กับพวก ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1954 ว่า บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้⁶²

หลักความเสมอภาคในการเข้าสู่ตำแหน่งยังรวมถึงการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกต้องเป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินบุคคลบนพื้นฐานหลักความเสมอภาค คือ ในการพิจารณาบุคคลที่มีความสามารถเท่ากัน ต้องประเมินด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน และทุกคนต้องได้รับการประเมินโดยเสมอภาคกัน แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาคัดเลือกบุคคลจะขึ้นอยู่กับหลักความรู้ความสามารถซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

2.2.1.2 หลักความรู้ความสามารถ

หลักความรู้ความสามารถ หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยจะพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมกับงานอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในการคัดเลือกบุคลากรระดับสูงจะต้องมีการพิจารณาถึงผลการปฏิบัติงานในอดีต รวมไปถึงการประเมินขีดความสามารถหรือศักยภาพในการบริหารงานในอนาคตด้วย

หลักในการประเมินด้วยความรู้ความสามารถถือเป็นหลักการอย่างหนึ่งในระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นเหตุเป็นผล และหากมีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมด้วยแล้วจะส่งเสริมให้กระบวนการสรรหาได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์ และสามารถนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งตัวอย่างเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่เกี่ยวข้องกับหลักความรู้ความสามารถ เช่น เกณฑ์ประวัติการศึกษาและการอบรม โดยพิจารณาจากความรู้ วุฒิ

⁶² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557), หน้า 348-349.

ทางการศึกษา และการฝึกอบรม เกณฑ์ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์จากการทำงาน โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการเคยปฏิบัติงาน หรือเกณฑ์ทักษะ โดยพิจารณาความสามารถด้านร่างกาย ความสามารถในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น ความสามารถด้านความคิดรวบยอด⁶³ เป็นต้น

2.2.1.3 หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส คือ การกระทำใด ๆ ของภาครัฐทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กร จะต้องมีการเปิดเผยเป็นหลัก โดยต้องมีระบบงานและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน ในรูปของกฎระเบียบหรือประกาศมีหลักเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมา คำนึงถึงเสรีภาพของข้อมูลข่าวสารที่บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรงในระดับที่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจและติดตามสถานการณ์ได้⁶⁴

หลักความโปร่งใสเป็นหลักการหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลอันมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดกรอบการตรวจสอบที่เป็นรูปธรรม ป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต และยังส่งเสริมความไว้วางใจระหว่างประชาชนต่อภาครัฐด้วย ทั้งนี้ หลักความโปร่งใสยังเป็นหลักการที่ในต่างประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เช่น กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในประเทศอังกฤษ เป็นต้น โดยความโปร่งใสนั้นยังรวมไปถึงการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลให้มีความชัดเจน ตรวจสอบได้ด้วย

ในประเทศไทยที่แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ อันเป็นหลักกว่าการที่สอดคล้องกับหลักความโปร่งใส แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ ปัญหาจากผู้บังคับใช้กฎหมายกับปัญหาการตีความประเภทข้อมูลที่ต้องเปิดเผย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการยังคงมีจุดบกพร่องอยู่⁶⁵

2.2.1.4 หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลางในกระบวนการสรรหา คือ การกำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในกระบวนการสรรหาต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยการกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งในกรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์แล้ว จะต้องมีการกำหนดในลักษณะที่มีการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการสรรหาแต่ละกลุ่มด้วย กล่าวคือ หากเป็นตัวแทนจากฝ่ายการเมืองก็ควร

⁶³ เตชะ เตชะวัฒน์ไพศาล, *การจัดการทรัพยากรบุคคลพื้นฐานแนวคิดเพื่อการปฏิบัติ*, หน้า 94.

⁶⁴ คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หลักธรรมาภิบาล" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2560. แหล่งที่มา: <http://www.socgg.soc.go.th/labelTransparent.html>

⁶⁵ ทิวากร แก้วมณี, *ธรรมาภิบาล*, หน้า 100-101.

กำหนดให้มีตัวแทนจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน และเมื่อได้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมแล้วก็ต้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองขั้นสุดท้ายก่อนจะนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป⁶⁶

ทั้งนี้ การดำเนินการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาถือว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และต้องปฏิบัติตามหลักความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะในมาตรา 13 และมาตรา 16 การละเมิดหลักความเป็นกลางอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเพิกถอนกระบวนการสรรหาโดยศาลปกครองได้⁶⁷

ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาที่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแล้ว วุฒิสภามีหลักประกันในการรับรองความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างไร เพราะวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นตัวควบคุมในการปฏิบัติหน้าที่

2.2.1.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการทางการเมืองและสังคม ที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีโอกาสแสดงทัศนะ ความต้องการ การเรียกร้องต่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา ซึ่งความต้องการ การเรียกร้อง ทัศนะเหล่านั้นจะนำไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด ซึ่งถือเป็นการสื่อสารสองทาง⁶⁸ ทั้งนี้ สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำสามารถพิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยระดับการมีส่วนร่วมนั้นมีตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูล ระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นประชาชนไปจนกระทั่งระดับที่ประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจนั้น ๆ⁶⁹

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่ การกำหนดคณะกรรมการสรรหาให้มีองค์ประกอบที่มาจากภาคประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน เช่น การกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาที่มีสัดส่วนของผู้แทนราษฎร หรือการกำหนดให้มีกรรมการสรรหาที่มีที่มาจากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เป็นต้น ซึ่งนอกเหนือจากเรื่องคณะกรรมการ

⁶⁶ ถวัลย์ สุพรม, "ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ," หน้า 26.

⁶⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฏว่าด้วยการดำเนินการสรรหาตามหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551), หน้า 8-12.

⁶⁸ ทิวากร แก้วมณี, ธรรมภิบาล, หน้า 83.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84 - 85.

สรรหาแล้ว องค์การวุฒิสภาในฐานะที่รัฐธรรมนูญเคยกำหนดให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อให้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด⁷⁰ ย่อมสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นกัน ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่มิได้มาจากการเลือกตั้งมากเท่าใดยิ่งเป็นการลดทอนในหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนลงเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดกระบวนการสรรหาให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดกรอง หรือให้ข้อมูลของผู้สมัครเพื่อประกอบการตัดสินใจคัดเลือกย่อมเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงได้ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายระดับดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งหากกระบวนการสรรหาและคัดเลือกถูกกำหนดให้เปิดเผยมากเท่าใดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยิ่งมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

2.2.2 องค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศนั้น โครงสร้างที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรแต่ละแห่งทำหน้าที่นั้นย่อมแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว จะจัดอยู่ในกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดใน 4 ประเภท ได้แก่ การสรรหาโดยฝ่ายบริหาร (2.2.2.1) การสรรหาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (2.2.2.2) การสรรหาโดยฝ่ายตุลาการ (2.2.2.3) และการสรรหาโดยหลายฝ่ายร่วมกัน (2.2.2.4)

2.2.2.1 การสรรหาโดยฝ่ายบริหาร

การสรรหาโดยฝ่ายบริหาร คือ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเป็นผู้มีอำนาจหลักในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีเป็นผู้สรรหาและเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะมาดำรงตำแหน่ง ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีและตุลาการศาลตรวจเงินแผ่นดินประเทศฝรั่งเศสได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี⁷¹ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศออสเตรเลียได้รับการสรรหาจากคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอให้ผู้สำเร็จราชการเป็นผู้แต่งตั้ง⁷² คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ของประเทศเยอรมนีได้รับการแต่งตั้งโดย

⁷⁰ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) เมื่อวันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 55 – 56.

⁷¹ ซลัช จงสึบพันธ์, ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 41.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁷³ คณะกรรมการอิสระเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันแห่งฮ่องกงที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการเกาะฮ่องกง⁷⁴ เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ ในประเทศที่กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการสรรหาและแต่งตั้งนั้น มักจะกำหนดกระบวนการตรวจสอบความเหมาะสมของบุคคลที่ประมุขได้สรรหาและคัดเลือกโดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคคลที่ประมุขแห่งรัฐคัดเลือกเสียก่อน จึงจะสามารถได้รับการแต่งตั้งและปฏิบัติหน้าที่ได้ ตัวอย่างเช่น ในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่กำหนดกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก Commission on appointments ที่มีที่มาจากรัฐสภา หรือในกรณีเทียบเคียงกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา หมวดที่ 2 มาตรา 2 ววรรคสอง กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งทูต กงสุล ผู้พิพากษาในศาลฎีกา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่นของสหรัฐโดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง และมุ่งให้การแต่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชี่ยวชาญในอาชีพเท่านั้น⁷⁵ เป็นต้น

2.2.2.2 การสรรหาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การสรรหาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและ/หรือสภาสูงจะเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการสรรหาและ/หรือคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาสรรหาอาจจะเป็นการดำเนินการโดยลักษณะที่ประชุม เช่น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมรวมทั้งสองสภา หรือกรณีที่ตั้งคณะกรรมการร่วมกันจากสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา เป็นต้น หรืออาจเป็นการดำเนินการโดยบุคคลในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ตัวอย่างตำแหน่งที่ดำเนินการสรรหาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับชาติของประเทศญี่ปุ่นได้รับการสรรหาจากรัฐสภาก่อนจะเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง⁷⁶ คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษได้รับการสรรหาโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อนเสนอให้พระราชินีทรงออกหมายแต่งตั้ง⁷⁷ ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายปกครองของประเทศอังกฤษได้รับการแต่งตั้ง

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

⁷⁵ วิรัช วิรัชภาวรณ, ศาลรัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันและญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2544), หน้า 175.

⁷⁶ ชลัช จงสีบพันธ์, ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 34.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

โดยความเห็นชอบของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและพระราชินีแห่งสหราชอาณาจักร⁷⁸ ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายกิจการทหารในประเทศเยอรมนีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร⁷⁹ เป็นต้น

2.2.2.3 การสรรหาโดยฝ่ายตุลาการ

การสรรหาโดยฝ่ายตุลาการ คือ กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการมีอำนาจในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น การสรรหาประธานกรรมการการเลือกตั้งประเทศออสเตรเลียที่คัดเลือกจากผู้พิพากษาที่ได้รับการเสนอชื่อโดยอธิบดีศาลแห่งชาติ⁸⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศศรีลังกาได้รับการสรรหาและคัดเลือกโดยศาลรัฐธรรมนูญก่อนเสนอให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง เป็นต้น

2.2.2.4 การสรรหาโดยหลายฝ่ายร่วมกัน

การสรรหาโดยหลายฝ่ายร่วมกัน คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดกระบวนการสรรหาให้ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการมีบทบาทในกระบวนการสรรหาด้วยกัน ซึ่งตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมสำหรับการสรรหาดังกล่าว คือ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ค.ศ. 1948 ที่มีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวน 9 คน แบ่งตามที่มาจากสภาแห่งชาติคัดเลือกจำนวน 3 คน ประธานาธิบดีคัดเลือกจำนวน 3 คน และศาลสูงสุดคัดเลือกจำนวน 3 คน⁸¹

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวน 9 คน แบ่งตามที่มาจากสภาแห่งชาติคัดเลือกจำนวน 3 คน ประธานาธิบดีคัดเลือกจำนวน 3 คน และศาลสูงสุดคัดเลือกจำนวน 3 คน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 9 คน แบ่งตามที่มาจากสภาแห่งชาติคัดเลือกจำนวน 3 คน ประธานาธิบดีคัดเลือกจำนวน 3 คน และศาลสูงสุดคัดเลือกจำนวน 3 คน⁸²

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้กำหนดกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

⁸¹ ปัญญา อุดชาชน, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553), หน้า 137.

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

อธิปไตย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะในการกำหนดให้แต่ละองค์กรมีบทบาทในกระบวนการสรรหาที่เท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโดยผ่านความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติเสียก่อน⁸³

2.3 ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในที่สุดท้ายของบทนี้จะได้กล่าวถึงเรื่องผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้สมตามเจตนารมณ์ได้อย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ โดยผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึง 2 ส่วน คือ 1. สถานะของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2.3.1) ว่าด้วยสถานะตามที่กฎหมายกำหนด และ 2. ความสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2.3.2) ว่าด้วยบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

2.3.1 สถานะของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและยังมีสถานะตามกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนด⁸⁴ ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการปกครองเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว ย่อมต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีฐานะเป็นผู้บริหารระดับสูงตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนด⁸⁵ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมไปถึงการถูกตรวจสอบเรื่องร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้ เป็นต้น

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 154 - 155.

⁸⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(16)

“เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่”

⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

“ผู้บริหารระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

การที่กฎหมายกำหนดสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ใช่อำนาจไปในทางมิชอบในการเรียกรับผลประโยชน์ ซึ่งการกำหนดสถานะดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นหลักที่ควบคู่กับหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางด้วย

2.3.2 ความสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ไว้โดยเฉพาะแล้ว และยังมีอำนาจในทางปกครองด้วย กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ได้กำหนดให้ผู้นำพระราชบัญญัตินี้มาบังคับใช้กับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ⁸⁶ ประกอบกับคำว่า “องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ” มีความหมายไปถึงองค์กรใดก็ตามที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะด้วย ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม หากองค์กรเหล่านั้นใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจปกครองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเตรียมการหรือดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย⁸⁷ ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวย่อมสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะนั้น ได้เคยกล่าวถึงในหัวข้อเรื่องการตรวจสอบการกระทำทางรัฐธรรมนูญแล้ว

ถึงแม้กระบวนการตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกที่ช่วยให้เกิดการรับรองว่าการใช้อำนาจนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและในระดับกฎหมายปกครอง แต่ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ที่ไม่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งทั้งในเรื่องความเหมาะสมด้านความสามารถ ความไม่เป็นกลางและอิสระ ย่อมนำไปสู่การตัดสินใจใช้อำนาจในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารประเทศ อาจเกิดกระบวนการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่สุจริตและนำมาซึ่งความแตกแยกในสังคมได้ ทั้งนี้ก็เพราะอำนาจในองค์กรอิสระได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญและมีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจที่จำกัดเพื่อความเป็นอิสระขององค์กร ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญที่จะสามารถนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จจากการใช้ดุลพินิจที่รอบด้านโดยปราศจากอคติ หรืออาจจะเป็น

⁸⁶ มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁸⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 10-11.

ผู้สร้างปัญหาในสังคมเสียเองเนื่องจากการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ สุจริตและเป็นกลาง

ความสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญข้างต้น นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ที่ทั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและอำนาจในทางปกครองแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งยังมีความสำคัญในกระบวนการอื่น ๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น การเป็นผู้กำหนดนโยบายสำคัญ ๆ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การเป็นคณะกรรมการสรรหาโดยตำแหน่งในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 5 คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ เป็นต้น ซึ่งในการทำหน้าที่ดังกล่าวก็จำเป็นต้องอาศัยความรู้และความเป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในบทนี้ผู้ศึกษาได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระอันเป็นจุดเริ่มต้นในแนวคิดที่ว่าด้วยองค์กรอิสระของภาครัฐในปัจจุบันทั้งหลาย ซึ่งเมื่อแนวคิดดังกล่าวได้เกิดการพัฒนาและนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทำให้เกิดองค์กรอิสระหลายประเภททั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระทางปกครอง โดยความแตกต่างที่สำคัญจะเป็นในเรื่องของอำนาจหน้าที่และสถานะที่กฎหมายให้การรับรองความเป็นอิสระขององค์กรเป็นสำคัญ นอกจากนี้หลักการที่สำคัญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือหลักเรื่องความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ศึกษายังได้ศึกษาไปถึงแนวคิดพื้นฐานในการสรรหาบุคคลซึ่งเป็นแนวคิดในทางกฎหมายมหาชนและทางรัฐศาสตร์ประกอบกันเพื่อเป็นพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจเรื่องกระบวนการสรรหาที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้วย

ในส่วนสุดท้ายของบทนี้ผู้ศึกษาได้อธิบายถึงความสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นผู้แสดงออกซึ่งการกระทำขององค์กร ทั้งการกระทำที่เป็นอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อำนาจหน้าที่ทางปกครอง รวมไปถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นใด ในการทำหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในการจะพิจารณาใช้อำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารราชการในภาพรวม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภารกิจขององค์กรอิสระได้ เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรอิสระเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในการทำงานขององค์กรอิสระอย่างแท้จริง มีความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ และมีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจต่อสาธารณะด้วย เพื่อการนี้ กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจึงต้องเอื้อให้เกิดกระบวนการสรรหา

เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ซึ่งในปัจจุบัน แม้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีกลไกเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเหมาะสม แต่ก็ยังเปิดช่องให้คณะกรรมการสรรหามีดุลพินิจในการสรรหาอยู่มาก การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาจึงไม่มีมาตรฐานที่จะรับประกันได้ว่าผู้ผ่านกระบวนการสรรหาจะเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งจริง ทั้งในเรื่องความรู้ความสามารถ ความเป็นกลางและความเป็นอิสระ รวมทั้งควรจะเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจด้วย

ในส่วนต่อไปผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงรายละเอียดของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศไทยต่อไป



บทที่ 3

การสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในห้วงระยะเวลาก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยอาศัยสถาบันทางการเมืองหลัก ๆ อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ โดยต่างทำหน้าที่ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งในทางปฏิบัติกลับพบว่าการตรวจสอบถ่วงดุลตามระบบดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อำนาจนิติบัญญัติซึ่งโดยหลักการจะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ในหลาย ๆ กรณีก็ไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่และไม่เป็นไปตามที่ประชาชนคาดหวัง เนื่องจากจำนวนสมาชิกในสภาฝ่ายข้างมากกับฝ่ายบริหารมีที่มาจากฐานพรรคการเมืองเดียวกัน จึงเกิดการไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบกันและกัน ในขณะที่สถาบันตุลาการก็ไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้หากไม่มีผู้เสียหายมาฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ประกอบกับการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมต้องใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคในการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งสิ้น⁸⁸

ในส่วนกลไกของหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีใช้ฝ่ายตุลาการในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤตินิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความประหยัดของการใช้จ่าย เงินงบประมาณและตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น แม้จะมีหน่วยงานตรวจการดังกล่าวก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ คือ เรื่องของการขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการทำงานตรวจสอบ ตัวอย่างเช่น

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะโครงสร้างขององค์กรที่เป็นองค์กรทางการเมืองทำให้ขาดความเป็นอิสระ เพราะมีประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นตุลา

⁸⁸ สติธร ธนานิติโชติ, "แนวคิดในการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย," ใน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, หน้า 39-40.

การรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการมีวาระการดำรงตำแหน่งที่สั้นเนื่องจากเป็นไปตามอายุของรัฐสภา หากมีการยุบสภาแล้วคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ถูกยุบตามไปด้วย นอกจากนี้ในส่วนของการทำงานก็เป็นปัญหา เพราะลักษณะการประชุมที่เป็นความลับและตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถงดออกเสียงได้ เมื่อมีการลงมติ ปัจจัยทั้งหลายเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบในวงราชการ มีโครงสร้างขององค์กรในฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบในวงราชการมีที่มาจากการเสนอของคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของรัฐสภา โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ ส่วนเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบในวงราชการมีสถานะเป็นข้าราชการระดับ 10 มีที่มาจากการเสนอของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการที่ผู้บริหารองค์กรมีสถานะเป็นข้าราชการส่งผลให้เกิดการแทรกแซงการตรวจสอบจากฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะจากนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาได้

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจากรูปแบบเดิมที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการมาเป็นรูปแบบที่มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียงผู้เดียว และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2522 ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบและความเป็นอิสระ ที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการตรวจสอบตกอยู่ที่บุคคลคนเดียวคือผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของนายกรัฐมนตรีทำให้ขาดความเป็นอิสระและความเป็นกลางเพราะมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือตัวผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้

จากปัญหาที่ได้กล่าวมา เป็นเหตุผลหนึ่งให้ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีแนวคิดในการกำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระขึ้น โดยกำหนดรับรองสถานะองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการดำเนินงาน และเพื่อการจะทำให้การจัดตั้งองค์กรบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ในเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางได้นั้น กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องหลุดพ้นจากระบบราชการเดิม ๆ และมีความเชื่อมโยงกับประชาชนมากขึ้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาเพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการกระทำต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายลำดับรอง มีการกำหนดให้วุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยงานที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นผู้พิจารณาเสนอแนะให้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะแบ่งการอธิบายเรื่องการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (3.1) 2. พัฒนาการในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (3.2) และ 3. สรุปกระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย (3.3) ต่อไป

3.1 กระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย

ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น คณะกรรมาธิการยกร่างได้เคยกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิม แต่เมื่อในระหว่างพิจารณากร่างนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการให้วุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว จึงกำหนดให้เปลี่ยนแปลงอำนาจในการพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งจากเดิมที่เป็นของรัฐสภาให้มาเป็นของวุฒิสภา และกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการแนะนำเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 132 ทวิ (ในเวลาต่อมา คือมาตรา 135 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) ซึ่งมีเนื้อหาว่าด้วยอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในการจะดำเนินการดังกล่าวให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป โดยการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา⁸⁹

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญยังได้เสนอให้แก้ไขในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 (ในเวลาต่อมา คือ มาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) ในหลักการเรื่องพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากเดิมที่เคยกำหนดให้เป็นอำนาจของ “รัฐสภา” ก็ให้เปลี่ยนมาเป็นของ “วุฒิสภา” และต้องแก้ไขผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมจาก

⁸⁹ รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) เมื่อวันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 55 – 56.

“ประธานรัฐสภา” เป็น “ประธานวุฒิสภา” ด้วย และที่ประชุมก็เห็นชอบตามที่คณะกรรมการพิจารณาพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ⁹⁰

ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลายองค์กร และยังได้กำหนดถึงกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทั้งในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติ ที่แม้จะมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามในภาพรวมของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ศึกษาได้สรุปขั้นตอนการสรรหาออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ๆ ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 กระบวนการสรรหาในชั้นคณะกรรมการสรรหา ว่าด้วยกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ไล่ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เหมาะสมจะเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอให้วุฒิสภา และขั้นตอนที่ 2 กระบวนการสรรหาในชั้นวุฒิสภา ว่าด้วยขั้นตอนตั้งแต่ภายหลังจากที่วุฒิสภาได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว วุฒิสภาจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่วุฒิสภาได้ลงมติคัดเลือกแล้ว ก็ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองและนารายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลทูลกระหม่อมให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ได้เกิดปัญหาในกระบวนการสรรหาอยู่หลายกรณี และปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่ส่งผลให้เกิดการตีความในทางปฏิบัติจนเกิดข้อพิพาทต่าง ๆ ขึ้นมา ตัวอย่างเช่น กรณีการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2544 ที่เกิดข้อพิพาทและมีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทว่าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งกำหนดนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจากการที่คณะกรรมการสรรหาเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้ง⁹¹ หรือกรณีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง (แทนนายจรัล บุรณพันธ์ศรี) ในปี พ.ศ. 2549 เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ตำแหน่งว่างลงยังไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้คณะกรรมการสรรหาไม่ครบองค์ประกอบและไม่สามารถทำการสรรหากรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลงได้ และในปีเดียวกันนั้นได้เกิดการยุบสภาขึ้นในเวลาต่อมา และในระหว่างที่มีการยุบ

⁹⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) เมื่อวันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, หน้า 57 - 59.

⁹¹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545

สภานั้นเอง พลเอกจารุภัทร เรืองสุวรรณ กรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือขอลาออก ยิ่งทำให้เกิดปัญหาของกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมากขึ้น เนื่องจากขาดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในส่วนของคณะกรรมการสรรหาที่มาจากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอรายชื่อผู้แทนพรรคการเมือง พรรคละ 1 คนมาเลือกกันเองให้เหลือ 4 คนด้วย ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ประธานวุฒิสภาได้ขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอรายชื่อแทน แต่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติไม่เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างเพราะเห็นว่าการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 132 (2) นั้นเป็นกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะพิจารณาดำเนินการเองตามความเห็นสมควร⁹² เป็นต้น จากปัญหาที่ไต่ยกขึ้นมานั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนในกฎหมายเกี่ยวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอันกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการสรรหา และยังอาจส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางได้

ในเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2549 ได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ลง ด้วยเหตุจากการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ซึ่งต่อมาในวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 อันมีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงมีการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มาตรา 19

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ จึงมีการนำร่างรัฐธรรมนูญมาประกาศเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงมติว่าจะรับร่างดังกล่าวหรือไม่ ในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ผลการลงประชามติพบว่า จากจำนวนเสียงที่ลงมติทั้งเห็นชอบและไม่เห็นชอบกว่า 25,474,747 คน มีคะแนนผู้ที่ลงมติเห็นชอบจำนวน 14,727,306 คน และคะแนนเสียงผู้ไม่เห็นชอบจำนวน 10,747,411 คน ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในหลาย ๆ ส่วน แต่ในภาพรวมของระบบการสรรหาและแต่งตั้งกลับไม่มีการแก้ไขหลักการสำคัญ ๆ กล่าวคือ ยังคง

⁹² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ประมวลปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550), หน้า 6-7.

กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้คำแนะนำในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพียงแต่เปลี่ยนจากการพิจารณาคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อเป็นอำนาจให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอแทน รวมทั้งยังคงกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ตัวอย่างเช่น การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้มีจำนวนลดลงและมีสัดส่วนที่มีความเชื่อมโยงกับองค์กรฝ่ายตุลาการมาจากการแก้ไขปัญหาองค์ประชุมในคณะกรรมการสรรหาในกรณีที่ไม่มีกรรมการสรรหาในตำแหน่งใด ถ้ายังมีกรรมการสรรหาที่ทำหน้าที่ได้เกินกึ่งหนึ่งก็ให้คณะกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เป็นต้น

ในการจะเข้าใจกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในประเทศไทยโดยละเอียดนั้น ผู้ศึกษาได้แบ่งการอธิบายเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1. กระบวนการสรรหาในชั้นคณะกรรมการสรรหา (3.1.1) และ 2. กระบวนการสรรหาในชั้นวุฒิสภา (3.1.2) ดังนี้

3.1.1 กระบวนการสรรหาในชั้นคณะกรรมการสรรหา

กระบวนการสรรหาในชั้นคณะกรรมการสรรหา นั้น ผู้ศึกษากำหนดให้รวมไปถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาด้วย เพราะเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหาเป็นอย่างมาก โดยผู้ศึกษาแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1. การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเสนอชื่อเข้ารับการคัดเลือก (3.1.1.1) ว่าด้วยคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการกระทำที่ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง 2. องค์ประกอบ ที่มาของคณะกรรมการสรรหา (3.1.1.2) ว่าด้วยที่มาขององค์คณะและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา และ 3. ขั้นตอนการสรรหาผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกในชั้นคณะกรรมการสรรหา (3.1.1.3) ว่าด้วยการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้รายละเอียดทั้งหมดจะได้อธิบายตามลำดับต่อไป

3.1.1.1 การกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการกระทำที่ต้องห้าม

ในหัวข้อการกำหนดคุณสมบัติ ผู้ศึกษาได้ศึกษาทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมทั้งการกระทำต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายกำหนดลักษณะดังกล่าวเอาไว้ในมาตราเดียวกัน แต่สามารถนำมาพิจารณาร่วมกันได้ โดยแยกอธิบายตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

(ก) คุณสมบัติ

คุณสมบัติคือเกณฑ์เบื้องต้นที่กำหนดไว้เพื่อเป็นเครื่องชี้วัดเบื้องต้นว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องผ่านเกณฑ์เบื้องต้นเหล่านี้ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยทั่วไปแล้วจะมีลักษณะของคุณสมบัติที่คล้ายคลึงกันและสามารถแบ่งเกณฑ์ของคุณสมบัติออกเป็น 3 เกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. เกณฑ์สัญชาติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด

2. เกณฑ์อายุ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ เว้นแต่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์⁹³ ส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกฎหมายกำหนดเกณฑ์อายุให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์⁹⁴

3. เกณฑ์วุฒิการศึกษา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมิได้กำหนดคุณสมบัติเรื่องวุฒิการศึกษาเอาไว้

นอกจากคุณสมบัติเบื้องต้นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ในกฎหมายเฉพาะยังมีการกำหนดคุณสมบัติที่เป็นเกณฑ์เบื้องต้นสำหรับตำแหน่งเฉพาะไว้อีกต่างหาก ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 10 คนนั้นกรรมการต้องมีคุณสมบัติแต่ละประเภท ประเภทละ 2 คน ดังต่อไปนี้⁹⁵

1. เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

2. เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน

3. เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

4. เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

⁹³ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

⁹⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

⁹⁵ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

5. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี

สำหรับบุคคลตามข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย

1. เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ
2. เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ

3. เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ถูกยกเลิกชั่วคราวและให้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 71/2557 เรื่อง การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว โดยในประกาศดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สมควรได้รับการสรรหาไว้ ดังต่อไปนี้⁹⁶

1. เคยเป็นข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงหรือเทียบเท่า

2. เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

3. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี

ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความชำนาญหรือประสบการณ์ทางด้านการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อย 2 คนจากคุณสมบัติข้างต้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ประกาศดังกล่าวปัจจุบันไม่มีผลบังคับใช้ เพราะได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 40/2559 ให้งดเว้นการสรรหากรรมการและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ก่อนจนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ผลของการขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดมีผลทำให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยในกฎหมายจะกำหนดให้มีสภาพเท่ากับการพ้นตำแหน่งจากการมีลักษณะต้องห้าม ตัวอย่างเช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 141 (3) กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่

⁹⁶ ข้อ 4 แห่งประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 71/2557 เรื่อง การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กฎหมายกำหนด หรือในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ก็กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกัน เป็นต้น

(ข) ลักษณะต้องห้าม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ โดยสามารถจัดหมวดหมู่ออกเป็น 15 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ คำว่า “คนวิกลจริตหรือบุคคลวิกลจริต” หมายถึง บุคคลวิกลจริตซึ่งศาลสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 29 ไม่ว่าจะในทางข้อเท็จจริงจะหายแล้วหรือไม่ (ถ้าหากศาลยังไม่ถอนคำสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 32) อย่างหนึ่ง และบุคคลที่วิกลจริตตามข้อเท็จจริงอีกอย่างหนึ่ง ส่วนบุคคลที่มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบนั้นต้องถึงขนาดที่ไม่สามารถทำงานได้⁹⁷

2. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ซึ่งคำว่า “นักบวช” นั้น หมายความว่าไปถึงผู้ที่ได้กระทำพิธีบวชในศาสนาอื่นด้วย⁹⁸

3. เป็นผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

4. เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คือ ผู้ที่ถูกศาลตัดสินว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

5. เป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ บุคคลผู้ติดยาเสพติดให้โทษย่อมไม่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านสมรรถภาพในการทำงาน สติปัญญา และความน่าเชื่อถือต่อสังคม

6. เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดขยายไปถึงบุคคลซึ่งเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตด้วย

7. เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายของศาล

8. เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ตัดระยะเวลาขั้นต่ำในการจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ออกไป ทำให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกแม้จะต่ำกว่า 2 ปี ก็เข้าตามลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่ทั้งนี้ เหตุผ่อนปรน

⁹⁷ หยุด แสงอุทัย, ชุมนุมกฎหมายเลือกตั้ง : พ.ร.บ. เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรา, พ.ร.บ. เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดฯ (พร้อมด้วยคำอธิบายพระราชกฤษฎีกาและกฎหมาย) (พระนคร บริษัทโอเดียนสโตร์หุ้นส่วนจำกัด, 2495), หน้า 31.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

เพราะพ้นโทษตั้งแต่ 5 ปี และข้อยกเว้นเรื่องต้องคำพิพากษาให้จำคุกด้วยฐานความผิดอันได้กระทำ โดยประมาทนั้น ยังคงมีการกำหนดไว้ตามเดิม

9. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

10. เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

11. อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ ผู้จงใจไม่ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

12. เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุ มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำ ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย และผู้นั้นยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ตัดเรื่องระยะเวลาพ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามี มติจนถึงวันเลือกตั้งออกไป ทำให้ผู้ที่เคยถูกวุฒิสภามีมติถอดถอนดังกล่าวกลายเป็นผู้ที่มีลักษณะ ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยถาวร

13. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

14. ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองใน ระยะเวลา 5 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดลด ระยะเวลาที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองลงเหลือ 3 ปีก่อนการ ดำรงตำแหน่ง

15. ไม่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น รวมทั้งการไม่เป็นตุลา การศาลปกครองด้วย

ผลของการกระทำต้องห้ามนั้น กฎหมายกำหนดไว้เป็นเหตุให้บุคคลนั้นต้องพ้นจาก ตำแหน่งเช่นเดียวกับการขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

(ค) การกระทำต้องห้าม

การกระทำต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นเรื่องของการดำรงสถานะการ ทำงานใดที่กระทบต่อการทำงานเต็มเวลา รวมถึงการดำรงสถานะเหล่านั้นอาจส่งผลกระทบต่อ

ความไม่เป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดการกระทำต้องห้ามไว้ 4 เรื่อง ได้แก่

1. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
2. ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น
3. ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
4. ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด (สำหรับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมิได้กำหนดการกระทำต้องห้ามข้อนี้เอาไว้)

ในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้การกระทำต้องห้ามเป็นบทบังคับเด็ดขาดเหมือนกับลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ ผู้กระทำการต้องห้ามเมื่อเป็นผู้ถูกรับเลือกให้ดำรงตำแหน่งโดยวุฒิสภาแล้ว จะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตามข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 หรือได้แสดงให้เห็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระตามข้อ 4 แล้ว ซึ่งมักจะกำหนดให้ต้องกระทำการดังกล่าวภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก และหากผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด รัฐธรรมนูญกำหนดให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและให้ทำการสรรหาและคัดเลือกบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวใหม่

ผลการฝ่าฝืนกระทำต้องห้ามภายหลังดำรงตำแหน่งแล้วจะมีผลอย่างไรนั้น อาจศึกษาเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12-13/2551 ว่าด้วยการพ้นสภาพการเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 267 (เรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์) อันเป็นผลให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา 182 (7) ซึ่งหากเทียบเคียงผลแล้ว เมื่อมีการกระทำต้องห้ามเกิดขึ้นในขณะดำรงตำแหน่งเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งตัวอย่างเช่น ในกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหากได้กระทำการต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 207 แล้วย่อมมีผลให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งตามมาตรา 209 (5) ซึ่งเป็นเรื่องของเหตุในการพ้นจากตำแหน่งเพราะการกระทำการต้องห้ามนั่นเอง และเหตุดังกล่าวก็ถูกนำไปบังคับใช้โดยอนุโลมในเรื่องของการพ้นตำแหน่งขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย

3.1.1.2 องค์ประกอบ ที่มาคณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมากที่สุด เนื่องจากเป็นผู้พิจารณาและกลั่นกรองหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง ก่อนจะเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบต่อไป คณะกรรมการสรรหาต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และ

ประสบการณ์สูงเพื่อใช้ความรู้และประสบการณ์ดังกล่าวในการคัดเลือกให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งทั้งในเรื่องของประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ ความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ และควมมีคุณธรรม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีความแตกต่างในด้านที่มาจากหลายฝ่าย โดยกรรมการส่วนหนึ่งมาจากองค์กรตุลาการ ส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนสถาบันอุดมศึกษา และส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนจากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ ผู้แทนองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ผู้แทนสื่อมวลชน ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดจำนวนกรรมการสรรหาไว้ไม่น้อยกว่า 10 คน ได้แก่ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวน 10 คน⁹⁹ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีจำนวน 15 คน¹⁰⁰ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวน 13 คน¹⁰¹ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีจำนวน 15 คน¹⁰² คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีจำนวน 27 คน¹⁰³ คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวน 31 คน¹⁰⁴

ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาให้มีจำนวนลดลง โดยสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรตุลาการ ได้แก่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด และอาจมีการกำหนดเพิ่มในบางองค์กร เช่น ในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีการกำหนดกรรมการสรรหาที่มาจากพรรคคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา 1 คน และบุคคลที่มาจากพรรคคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด 1 คน เป็นต้น สัดส่วนกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรนิติบัญญัติ ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านเท่านั้น

ในภาพรวมขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับตามที่กล่าวมา สามารถจำแนกเป็น 4 กลุ่มได้ดังนี้¹⁰⁵

1. กลุ่มตุลาการ ได้แก่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลที่มาจากพรรคคัดเลือกโดยที่ประชุมศาลฎีกา หรือบุคคลที่มาจากพรรคคัดเลือกโดยที่ประชุมศาลปกครองสูงสุด

⁹⁹ มาตรา 138 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁰⁰ มาตรา 297 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁰¹ มาตรา 257 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁰² มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

¹⁰³ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹⁰⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

¹⁰⁵ ถวัลย์ สุพรหม, "ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ," หน้า 88.

2. กลุ่มนิติบัญญัติ ได้แก่ พรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภา หรือผู้นำฝ่ายค้าน
3. กลุ่มสถาบันอุดมศึกษาและนักวิชาการ ได้แก่ อธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือคณบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ
4. กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มอื่น ๆ ได้แก่ ผู้แทนองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ผู้แทนสื่อมวลชน ผู้แทนจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็ออกแบบสัดส่วนที่มาขององค์คณะกรรมการสรรหาแตกต่างกันไป ทั้งนี้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการร่างขององค์กร่างรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ หากพิจารณาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่าการกำหนดที่มาของคณะกรรมการสรรหาไว้หลากหลายทำให้เกิดการถ่วงดุลและมืองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาหลายฝ่าย แต่ก็เกิดปัญหาการไม่สามารถสรรหาบุคคลได้โดยง่าย รวมทั้งปัญหาเรื่องการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหากระบวนการสรรหาดังกล่าว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวนที่น้อยลง และมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองน้อย

3.1.1.3 ขั้นตอนการสรรหาผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกในชั้นคณะกรรมการสรรหา

ในขั้นตอนการสรรหาผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกในชั้นคณะกรรมการสรรหา นั้น รัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับต่างไม่เคยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกไว้ อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการกำหนดไว้เพียงกรอบระยะเวลาในการดำเนินการสรรหา และกระบวนการเสริมในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้ภายในกำหนดระยะเวลาเฉพาะการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น¹⁰⁶ กล่าวคือ ในการสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถเสนอชื่อได้ทันภายในระยะเวลาดังกล่าว หรือเสนอชื่อได้ไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด มาตรา 138 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการสรรหาในการพิจารณาเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมจนครบจำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันสุดท้ายที่ครบกำหนด ส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการกำหนดแนวทางดังกล่าวเอาไว้เลย

ผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกให้คณะกรรมการสรรหาต้องปฏิบัติตาม แต่เปิดช่องให้คณะกรรมการสรรหา

¹⁰⁶ มาตรา 138 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สามารถดำเนินการตามดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาได้ คณะกรรมการสรรหาจึงสามารถจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกอย่างไรก็ได้ トラบเท่าที่หลักเกณฑ์นั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว แนวทางในการเข้าสู่กระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นอาจถูกเสนอชื่อโดยกรรมการในคณะกรรมการสรรหา หรือการสมัครของผู้ที่ต้องการเข้ามาสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือการให้ส่วนราชการ หน่วยงาน พรรคการเมือง และสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้เสนอชื่อก็ได้¹⁰⁷

ในทางปฏิบัติการเสนอชื่อผู้เข้ารับการคัดเลือกอาจเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น หรืออาจเปิดโอกาสให้บุคคลเข้ามาสมัครด้วยตนเองผ่านการประชาสัมพันธ์ข่าวการรับสมัคร ซึ่งโดยปกติจะกำหนดระยะเวลารับสมัคร 7- 15 วัน สำหรับวันสุดท้ายที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องเสนอชื่อและวันสุดท้ายที่มาสมัครด้วยตนเองจะเป็นวันเดียวกัน¹⁰⁸

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการยื่นเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาแล้ว คณะกรรมการสรรหาจะทำการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญผ่านวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การพิจารณาจากเอกสารการสมัคร การสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานที่ดินทั่วประเทศ ธนาครพาณิชย์ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสถาบันการศึกษา เป็นต้น¹⁰⁹ รวมทั้งการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาตรวจสอบคุณสมบัติ หรือการให้บุคคลแสดงวิสัยทัศน์โดยการเชิญบุคคลทั้งหมดมาชี้แจง แสดงความคิดเห็นในวันและเวลาที่คณะอนุกรรมการกำหนด¹¹⁰

เมื่อผ่านขั้นตอนในการตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการลงคะแนนเสียง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดและคะแนนไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือก โดยการลงคะแนนเสียงนี้จะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย ทั้งนี้หลักเกณฑ์การลงคะแนนของคณะกรรมการสรรหาในแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์กรคณะจะเป็นผู้กำหนด

¹⁰⁷ ถวัลย์ สุพรม, "ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ," หน้า 89.

¹⁰⁸ ปัญญา อุดชาชน, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," หน้า 64-65.

¹⁰⁹ ถวัลย์ สุพรม, "ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ," หน้า 90.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

ในส่วนของการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น นอกจากจะมีการกำหนดเรื่องกรอบระยะเวลาในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาแล้ว ยังมีการกำหนดขั้นตอนเพิ่มขึ้นภายหลังจากคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกรายชื่อให้ได้จำนวนสามเท่าของตำแหน่งที่ต้องทำการสรรหา และให้คณะกรรมการสรรหาส่งบัญชีรายชื่อไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมติเลือกผู้ที่มีความเหมาะสม ซึ่งในขั้นนี้กฎหมายกำหนดเกณฑ์ผู้ที่จะผ่านการคัดเลือกต้องได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ให้เรียงตามคะแนนสูงสุดให้ได้จำนวน 2 ใน 3 ของรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกมา เมื่อได้รายชื่อแล้วให้จัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อส่งให้ทางวุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกต่อไป¹¹¹

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กระบวนการสรรหาในขั้นคณะกรรมการสรรหาโดยภาพรวมของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นมีความคล้ายคลึงกันมากขึ้น เพราะมีความยึดโยงกับวิธีการที่กำหนดในกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีองค์ประกอบใกล้เคียงกัน ทำให้แนวโน้มในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกเป็นไปในทางเดียวกัน หรือการที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสาม¹¹² มาตรา 206¹¹³ มาตรา 207¹¹⁴ มาใช้บังคับ

¹¹¹ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

¹¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 204 วรรคสาม

“... ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ...”

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206

“การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 204 (3) และ (4) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้”

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 204 (3) และ (4) ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่ไม่มีการลงคะแนนในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 113 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตาม (1) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้า

โดยอนุโลมในการสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งกลุ่มมาตราดังกล่าวเป็นเรื่องของการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ที่มีการกำหนดเพิ่มเติมคือในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่แต่ละองค์กรล้วนมีการกำหนดเอาไว้แตกต่างจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ทั้งนี้ ในส่วนของการสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดกระบวนการสรรหาไว้เองเฉพาะ แต่ก็มีกรณีนำเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามรวมทั้งการกระทำต้องห้ามตามมาตรา 205 (1) (4) (5) และ (6) และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเองก็เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จุดแตกต่างที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาในชั้นคณะกรรมการสรรหาระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีหลายจุดด้วยกัน จุดแตกต่างแรก คือ เรื่องจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา โดยกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้เหตุผลว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาได้หมายความว่าสัดส่วนคณะกรรมการสรรหาในอดีตมีปัญหา แต่ต้องการเปลี่ยนแนวความคิดใหม่ กล่าวคือ โครงสร้างคณะกรรมการสรรหาจะมี

มติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

ในกรณีที่ไม่มีอาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม (1) ได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนสามคน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการตาม (1) แทน”

¹¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 207

“ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคลหรือวุฒิสภาให้ความเห็นชอบบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบ แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 และมาตรา 206 แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับ”

องค์กรจากสายงานด้านตุลาการในตำแหน่งระดับสูงสุดที่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง มีสายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนเชื่อมโยงกับประชาชน ในส่วนตัวแทนองค์กรอื่น ๆ นั้นทางคณะกรรมการสิทธิการยก ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่ควรจะมีทั้งสิ้น ส่วนในกรณีที่จะมีคณะกรรมการสรรหาอื่น ๆ เพิ่มเติมก็ควร จะดูจากตัวบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถ หรือมีความเชี่ยวชาญ หรือมีความเหมาะสมที่จะเข้ามา สรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กร จึงกำหนดเปิดกว้างให้ที่ ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเป็นองค์กรที่เลือกบุคคลที่เหมาะสม ซึ่ง ต้องมีการเปิดเผยชื่อผู้ที่ถูกเลือกให้เป็นกรรมการสรรหาและให้ที่ประชุมใหญ่ทั้งสองแห่งเป็น ผู้รับผิดชอบในการเสนอชื่อบุคคลนั้นว่าต้องเป็นบุคคลที่สังคมยอมรับว่ามีความเป็นกลาง และมีความรู้อย่างแท้จริงที่จะไปสรรหาบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรได้¹¹⁵

จุดแตกต่างประการที่สอง คือ คະแนนในการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาตามที่ กฎหมายกำหนดไว้เหลือเพียง 2 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการสรรหาทั้งหมด (จากเดิมที่กำหนดไว้ 3 ใน 4 ของจำนวนคณะกรรมการสรรหาทั้งหมด) ที่มีการปรับคະแนนลงก็เนื่องจากการปรับเปลี่ยน จำนวนคณะกรรมการสรรหาและต้องการให้มีการถ่วงน้ำหนักในการลงคะแนนของคณะกรรมการ สรรหาบ้าง และอาจมีปัญหาในการบล็อกโหวตได้หากจะกำหนดคະแนนไว้แบบเดิมที่ 3 ใน 4 ของ คณะกรรมการสรรหาทั้งหมด จึงเห็นควรให้กำหนดไว้เพียงแค่ 2 ใน 3 เท่านั้น¹¹⁶

จุดแตกต่างประการสุดท้าย คือ จำนวนผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการสรรหาต้องคัดเลือกมีจำนวนเท่ากับตำแหน่งที่ว่างอยู่เท่านั้น เพราะ รัฐธรรมนูญกำหนดเปลี่ยนแปลงอำนาจวุฒิสภาจากเดิมที่สามารถเลือกผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจาก จำนวน 2 เท่าที่เหลือเพียงครึ่งหนึ่ง เป็นกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ ความเห็นชอบผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป เมื่อตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการสรรหาตามระยะเวลาและคະแนนเสียงตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อได้รายชื่อครบแล้วให้ดำเนินการส่งรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกไปยังวุฒิสภาเพื่อดำเนินการ คัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบต่อไป โดยกระบวนการสรรหาที่มีการเปลี่ยนแปลงตามเนื้อหาของ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการกำหนด กระบวนการสรรหาที่มีความหลากหลายของแต่ละองค์กร แต่แนวโน้มในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กลับกำหนดให้กระบวนการสรรหาที่มีความเชื่อมโยงและเป็น รูปแบบเดียวกันมากขึ้น แต่แนวทางในการคัดเลือกบุคคลของคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์กรก็

¹¹⁵ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2550 (เป็นพิเศษ) วันอังคารที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2550 หน้า 23 – 24.

¹¹⁶ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2550 (เป็นพิเศษ) วันอังคารที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2550 หน้า 22.

ยังไม่มีมาตรฐานและแนวปฏิบัติอย่างเดียวกันที่จะรับประกันมาตรฐานคุณสมบัติในการได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3.1.2 กระบวนการสรรหาในชั้นวุฒิสภา

ในกระบวนการสรรหาในชั้นวุฒิสภา ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติ โดยคณะกรรมการสามัญ (3.1.2.1) ว่าด้วยการแต่งตั้งกรรมการสามัญและการดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของคณะกรรมการสามัญ ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกโดยวุฒิสภา (3.1.2.2) ว่าด้วยเมื่อคณะกรรมการสามัญพิจารณาตรวจสอบเสร็จแล้วต้องจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้พิจารณาคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบตามที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ และขั้นตอนที่ประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (3.1.2.3) ว่าด้วยเมื่อวุฒิสภาได้คัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

3.1.2.1 ขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติโดยคณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 135¹¹⁷ มีหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกของวุฒิสภาต่อไป โดยวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ในปี พ.ศ. 2544 วุฒิสภาได้ออกประกาศข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 โดยเฉพาะในหมวด 5 การดำเนินการของคณะกรรมการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพียง 10 ข้อ ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 96 ถึงข้อ 105 มีสาระสำคัญในส่วนของคณะกรรมการสามัญดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการสามัญ

เมื่อต้องมีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล จำนวนไม่เกิน 11 คนเพื่อทำ

¹¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 135

“ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา 138 มาตรา 143 มาตรา 196 มาตรา 199 มาตรา 257 มาตรา 261 มาตรา 274 (3) มาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 279 (3) มาตรา 297 มาตรา 302 และมาตรา 312 ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา”

หน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณี ๆ ไป¹¹⁸ องค์การประกอบให้มาจากสมาชิกคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอชื่อ 3 คน ส่วนสมาชิกที่เหลือให้ที่ประชุมวุฒิสภาลือจากกรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมการวิภาคนั้น ๆ คณะละ 1 คน¹¹⁹

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการวิสามัญ

ให้คณะกรรมการวิสามัญดำเนินการผ่านมติที่ประชุม ซึ่งการประชุมคณะกรรมการวิสามัญต้องมีกรรมการมาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม¹²⁰ การประชุมของคณะกรรมการวิสามัญให้กระทำการลับ โดยผู้ที่เข้าฟังการประชุมได้ต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมและได้รับอนุญาตจากประธานคณะกรรมการก่อน¹²¹

ในการใช้อำนาจตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลของคณะกรรมการวิสามัญให้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ในการตรวจสอบประวัติ คณะกรรมการวิสามัญต้องมีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาให้ข้อเท็จจริงหรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์จะทราบ และหากมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เป็นที่ยุติ ต้องให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งได้มีสิทธิชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรมได้¹²²

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้ว ให้เสนอรายงานที่ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็น พร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคลต่อประธานวุฒิสภา โดยให้จัดทำเป็นรายงานลับ¹²³

ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงอำนาจของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกเพื่อไปดำรงตำแหน่ง จึงได้มีการประกาศข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ซึ่งในส่วนของการทำหน้าที่ของวุฒิสภาเกี่ยวกับการดำเนินการให้ความเห็นชอบบุคคลไปดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญถูกกำหนดไว้ในหมวด 5 การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามมาตรา 121 ของรัฐธรรมนูญ ข้อ 101 ถึงข้อ 110 ก็มีเนื้อหาในส่วนของคณะกรรมการวิสามัญและการดำเนินการของ

¹¹⁸ ข้อ 96 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

¹¹⁹ ข้อ 97 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

¹²⁰ ข้อ 98 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

¹²¹ ข้อ 100 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

¹²² ข้อ 99 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

¹²³ ข้อ 101 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

คณะกรรมการการสามัญไว้เช่นเดิม แต่มีจุดที่กำหนดไว้แตกต่างเรื่องเดียว คือ เรื่องจำนวนกรรมการสามัญที่ข้อบังคับกำหนดไว้ให้มีจำนวนไม่เกิน 15 คนเท่านั้น¹²⁴

ในทางปฏิบัติวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการการสามัญ มีแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้¹²⁵

1. การตรวจสอบประวัติและความประพฤติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยตรวจสอบจากคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และจากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2. มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังสื่อมวลชนทุกแขนง เพื่อให้ช่วยประชาสัมพันธ์ และแสดงความคิดเห็น หรือส่งข้อมูลและข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการการสามัญเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งได้เปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านตู้ ปณ. ของรัฐสภา

3. มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการแจ้งข้อมูลและข้อคิดเห็น

4. สอบถามไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจสันติบาลและกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย (กองบัญชาการทหารสูงสุด) สำนักบริหารการทะเบียน (กรมการปกครอง) กรมบังคับคดี กองการข่าว (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมที่ดิน กรมทะเบียนการค้า กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานศาลยุติธรรม กรมการกำลังสำรองทหารบก กรมกำลังพลทหาร สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

5. เชิญบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประวัติ ความประพฤติ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

6. เชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อมาแสดงวิสัยทัศน์ พร้อมกำหนดคำถามกลางสำหรับการแสดงวิสัยทัศน์ โดยกำหนดระยะเวลาในการแสดงวิสัยทัศน์คนละ 10 - 15 นาที และเชิญสมาชิกวุฒิสภา สื่อมวลชนเข้าร่วมรับฟังการแสดงวิสัยทัศน์โดยไม่มีการซักถาม

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการทำงานของคณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติก็ยังคงมีแนวทางที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางคณะได้กำหนดให้กรรมการการสามัญทุกคนทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ บางคณะกรรมการการสามัญจะแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้น 2 คณะ คือ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ และคณะอนุกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

¹²⁴ ข้อ 101 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

¹²⁵ ปัญญา อุดชาชน, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," หน้า 73-74.

ทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการการสามัญที่ผ่านมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน¹²⁶

เมื่อคณะกรรมการการสามัญรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ประกอบด้วย รายงานการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ รายงานตรวจสอบกระบวนการสรรหาและความเป็นกลางทางการเมืองของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ และรายงานการแสวงงวีสัยทัศน์ของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งต้องจัดทำเป็นรายงานลับตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในขั้นตอนคณะกรรมการการสามัญจะมีการตั้งคณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา เพื่อจัดทำรายงานลับต่อวุฒิสภาประกอบการตัดสินใจว่าจะคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลใดเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งในการดำเนินการของคณะกรรมการการสามัญต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

3.1.2.2 ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกโดยวุฒิสภา

ในส่วนของการดำเนินการของวุฒิสภาในการพิจารณาคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งนั้น ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ต่างกำหนดกระบวนการไว้เหมือนกัน กล่าวคือภายหลังจากคณะกรรมการการสามัญได้ส่งรายงานให้ประธานวุฒิสภาแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการสามัญต่อสมาชิกวุฒิสภา^{127 128}

ในวันประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการการสามัญร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ ในการนี้หากที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบให้ประชุมลับ คณะกรรมการการสามัญจะนำเสนอรายงานที่ได้จัดทำต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการการสามัญให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าวสมาชิกรับได้ออกนอกห้องประชุมไม่ได้ ส่วนในกรณีที่ประชุมไม่เห็นชอบให้ประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งงดการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและหรือวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี) และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับให้คณะกรรมการการสามัญตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภาเพื่อพิจารณาก่อนว่าจะสมควรเปิดเผยหรือไม่ หากคณะกรรมการการสามัญตรวจรายงาน

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

¹²⁷ ข้อ 102 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

¹²⁸ ข้อ 108 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

การประชุมและติดตามมติของวุฒิสภาแล้วเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภาแยกรายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้^{129 130}

เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้สมาชิกคืนสำเนารายงานลับของคณะกรรมการต่อเลขาธิการวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อนำไปทำลาย โดยให้ประธานคณะกรรมการสามัญหรือผู้ที่ประธานคณะกรรมการสามัญมอบหมายเป็นผู้กำกับการทำลายนั้น^{131 132}

ในการนี้หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้ส่งเรื่องกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการสรรหาใหม่ อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดกลไกเพิ่มเติมเพื่อรับฟังความเห็นของคณะกรรมการสรรหาพิจารณาว่าเห็นด้วยกับมติของที่ประชุมวุฒิสภาหรือไม่ หากเห็นด้วยให้ดำเนินการสรรหาใหม่ แต่หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยพร้อมยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ก็ให้ส่งรายชื่อขึ้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในขั้นตอนคัดเลือกของวุฒิสภานั้นจะพิจารณาคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบโดยมีรายงานตรวจสอบประวัติและความประพฤติที่จัดทำโดยคณะกรรมการสามัญประกอบการพิจารณา ในการพิจารณาของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วุฒิสภาจะเป็นผู้คัดเลือกจากบัญชีที่คณะกรรมการสรรหาจัดทำไว้จำนวน 2 เท่าของจำนวนตำแหน่งที่ต้องสรรหา โดยวุฒิสภาจะลงคะแนนเลือก ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เรียงตามคะแนนสูงสุดและต้องมีคะแนนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่มีอยู่ จนกว่าจะครบจำนวนที่ต้องการสรรหา และจะทำต่อไปเรื่อย ๆ ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นวุฒิสภามีดุลพินิจในการพิจารณาเพียงเห็นชอบรายชื่อหรือไม่เห็นชอบรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอเท่านั้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจในการจะยืนยันมติคัดเลือกบุคคลเพื่อไปดำรงตำแหน่งในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย อย่างไรก็ตาม แนวทางดำเนินการของทั้งคณะกรรมการสามัญและการพิจารณาของวุฒิสภาต่างก็ไม่มีมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน

¹²⁹ ข้อ 103 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

¹³⁰ ข้อ 109 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

¹³¹ ข้อ 103 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

¹³² ข้อ 109 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

3.1.2.3 ขั้นตอนที่ประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

ในกรณีที่วุฒิสภาคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาได้เสนอแล้ว ในการนี้ให้ผู้ได้รับเลือกหรือให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณีประชุมกันเพื่อเลือกประธานก่อน แล้วจึงแจ้งผลการคัดเลือกให้ประธานวุฒิสภาทราบและให้ดำเนินการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ส่วนในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อใด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วน วุฒิสภาต้องส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่

ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดขั้นตอนเพิ่มเติมในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใดและได้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ นั้น ถ้าหากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาทราบและให้ดำเนินการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในขั้นตอนที่ประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เป็นขั้นตอนที่ประธานฝ่ายวุฒิสภาในฐานะองค์กรที่เสนอคำแนะนำเพื่อแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมจึงต้องรับผิดชอบ โดยการลงนามรับสนองในการเสนอรายชื่อดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กระบวนการที่ถูกกำหนดไว้เป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในกรณีที่แม้ที่ประชุมวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบแต่คณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยและมีมติยืนยันเดิมด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์แล้ว ประธานวุฒิสภาต้องนำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเพื่อแต่งตั้งต่อไป ทั้ง ๆ ที่การดำเนินการดังกล่าวไม่ใช่การกระทำขององค์กรวุฒิสภา จึงเป็นปัญหาว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลจะเป็นเรื่องที่เหมาะสมหรือไม่

3.2 การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

อย่างที่ได้อ้างอิงนิยามคำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (3.2.1) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน (3.2.2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (3.2.3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (3.2.4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (3.2.5) และให้หมายความรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ (3.2.6) ด้วยนั้น ในส่วนนี้จะได้อธิบายถึงความทั่วไปว่าด้วยการจัดตั้งองค์กร อำนาจหน้าที่ขององค์กร และพัฒนาการในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในแต่ละองค์กรตามลำดับ

3.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน (3.2.1.1) ในส่วนต่อมาก็จะได้อธิบายถึงพัฒนาการในการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (3.2.1.2) ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป

3.2.1.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นทรงประมุขอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการจัดการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรจัดการเลือกตั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาการเลือกตั้งครั้งแรก ๆ คือปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณาชวนเชื่อหรือสร้างข่าวลือ ในเวลาต่อมาก็ยังมีปัญหาการทุจริตในการลงคะแนน เช่น การขนคนที่ไม่มีความรู้ไปลงคะแนน การใช้บัตรเลือกตั้งที่กาไว้ล่วงหน้าแล้ว การเปลี่ยนหีบบัตร ฯลฯ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งระยะหลังเกิดปัญหาการทุจริตในการหาเสียงหรือที่เรียกว่าเกิดธุรกิจการเมืองขึ้น เช่น การจัดตั้งและอุปถัมภ์หัวคะแนน และใช้หัวคะแนนนำเงินไปซื้อเสียง การพนันผลการเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ลงคะแนนให้ผู้สมัครโดยหวังผลว่าจะชนะการพนัน เป็นต้น เมื่อผู้สมัครนั้นได้ตำแหน่งทางการเมืองมาโดยการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตแล้วก็อาจใช้ตำแหน่งไปในทางไม่ชอบเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายในการดำรงฐานะเสียงของตนต่อไป และก็จะมักจะใช้อำนาจรัฐที่มีให้เป็นประโยชน์ในการขยายฐานและอิทธิพลในเขตเลือกตั้งของตนด้วย¹³³

ในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ในส่วนสำคัญ ๆ ทั้งฉบับให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งในมาตรา 115 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม” โดยเฉพาะในบทเฉพาะกาลกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเวลาไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต่อมาได้มีการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ได้รับการประกาศใช้ใน พ.ศ. 2540 ตามเงื่อนไขของบทเฉพาะกาลแต่ไม่ทัน

¹³³ โคทม อารียา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง, หน้า 6.

ได้ใช้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ คณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นใหม่ให้มีอำนาจที่กว้างขวางกว่าการกำกับดูแลการเลือกตั้ง¹³⁴

ภายหลังเมื่อมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ในรัฐธรรมนูญก็ ยังคงรับรองสถานะของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(ก) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ โดยมีหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้¹³⁵

1. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ
2. ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งทั้ง 3 ระดับ และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง
3. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย
4. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย
5. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย
6. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งเมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
7. ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ
8. เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

9. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทน องค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มีมอบหมาย

10. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

11. การให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

12. รับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

ส่วนอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดไว้ โดยมีหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ดังเดิมตามที่เคยถูกกำหนดไว้ และมีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อยู่หลายประการ เช่น¹³⁶

1. อำนาจออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2550 ได้เพิ่มอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงและการดำเนินการของพรรคการเมือง ผู้สมัคร และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาคและมีโอกาสเท่าเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

2. อำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่ง โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงความสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง ดังนั้น การสั่งแต่งตั้งและย้ายข้าราชการ การอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น การใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใด ๆ ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3. อำนาจกำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินของรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

4. ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น

¹³⁶ ประพันธ์ นัยโกวิท, สารานุกรมแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง (นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552), หน้า 38.

3.2.1.2 พัฒนาการการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

เพื่อให้เห็นถึงลำดับของการเปลี่ยนแปลง ผู้ศึกษาได้แบ่งการอธิบายพัฒนาการในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งออกเป็น 2 ช่วง คือในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

3.2.1.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 4 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และกรรมการการเลือกตั้งอีก 4 คน โดยต้องเป็นบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์¹³⁷ ในการคัดเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการกำหนดสัดส่วนกรรมการที่มาจากศาลฎีกาด้วย ซึ่งศาลฎีกาก็ได้ออกระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540 และระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เพื่อใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์การรับสมัคร การคัดเลือก วิธีการคัดเลือกการลงมติ และการตีความตามระเบียบในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่มาจากศาลฎีกาไว้¹³⁸

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 137¹³⁹ กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มี

¹³⁷ มาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹³⁸ ปัญญา อุดชาชน, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," หน้า 49-51.

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 137

“กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)

ลักษณะต้องห้ามในลักษณะกว้าง ๆ ตัวอย่างเช่น มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ไม่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง บุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ไม่อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพราะเหตุจใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือจใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามมาตรา 297 หรือไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นต้น

และการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นงานเต็มเวลา ดังนั้น กรรมการการเลือกตั้งต้องไม่กระทำการต้องห้าม ดังต่อไปนี้¹⁴⁰

1. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
2. ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น
3. ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
4. ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลที่มีสถานะตามการกระทำต้องห้ามดังกล่าวโดยได้รับความยินยอมของผู้นั้นให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตามข้อ 1. ข้อ 2. ข้อ 3. หรือแสดงให้เห็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบ

(5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(7) ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

¹⁴⁰ มาตรา 139 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

วิชาซีพีอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งผู้ได้รับเลือกจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมีได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาซีพีอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในตำแหน่งนั้นใหม่

ข. การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดกระบวนการสรรหาและเลือกประธานและกรรมการการเลือกตั้งโดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้¹⁴¹

1. ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวน 10 คน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

2. ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งอีกจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

3. การเสนอชื่อตามข้อ 1 และข้อ 2 ให้กระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตามข้อ 1 ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตามข้อ 1

4. ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตามข้อ 1, ข้อ 2 และข้อ 3 ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในกรณีนี้ ให้ 5 คนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีไม่ครบ 5 คนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบ 5 คน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

5. ให้ผู้ได้รับเลือกตามข้อ 4 ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

¹⁴¹ มาตรา 138 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ค. วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง

กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁴² ทั้งนี้ ในบทเฉพาะกาลกำหนดว่าในวาระแรกเริ่มให้คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี 6 เดือน¹⁴³ ส่วนเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังต่อไปนี้¹⁴⁴

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด
4. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
5. วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

เมื่อมีกรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งแล้ว มีกรณีให้พิจารณาเป็นสองกรณี คือ 1. กรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด ให้ดำเนินการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง กับ 2. กรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ก็ให้ดำเนินการสรรหาตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดมาใช้บังคับกับการสรรหาและการเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ได้รับเลือกอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

3.2.1.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550

บทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 229 - 241) โดยการกำหนดในลักษณะเหมือนเดิม กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็น

¹⁴² มาตรา 140 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁴³ มาตรา 322 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁴⁴ มาตรา 141 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ที่ประจักษ์ (มาตรา 229) เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม (มาตรา 235) รวมทั้งให้การสนับสนุนการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹⁴⁵ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คนและกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา¹⁴⁶

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งโดยมีรายละเอียดเหมือนดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีการกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางอย่าง ตัวอย่างเช่น

1. ในเรื่องลักษณะต้องห้ามของการเป็นคนล้มละลาย นอกจากต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดีแล้ว ยังกำหนดถึงบุคคลที่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตด้วย

2. ในเรื่องลักษณะต้องห้ามในเรื่อง “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท” นั้น แก้ไขใหม่เป็น “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

3. ในลักษณะต้องห้ามเรื่อง “ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 5 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง” แก้ไขใหม่เป็น “ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะ 3 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง”

4. ในลักษณะต้องห้าม “ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” แก้ไขใหม่ โดยมีการตัดตำแหน่งตุลาการศาลปกครองออกจากลักษณะต้องห้าม

ส่วนเรื่องการกระทำต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งยังคงถูกกำหนดไว้ เช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เหมือนเดิม

¹⁴⁵ ประพันธ์ นัยโกวิท, สารานุกรมแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง, หน้า 24.

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

ข. การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แบ่งเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ได้ดังนี้¹⁴⁷

1. ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวน 7 คน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน (ต้องมีใช้ผู้พิพากษา หรือตุลาการ และไม่เป็นกรรมการสรรหาในองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ) และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน (ต้องมีใช้ผู้พิพากษา หรือตุลาการ และไม่เป็นกรรมการสรรหาในองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ)

คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 3 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการสรรหาดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการสรรหาที่เหลืออยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งสรรหากรรมการการเลือกตั้งได้

2. ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 2 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้นั้น

3. การสรรหาตามข้อ 1 และข้อ 2 ให้กระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่มีเหตุที่ทำให้ไม่อาจดำเนินการสรรหาได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจสรรหาได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดตามข้อ 1 ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดตามข้อ 1

4. ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาตามข้อ 1 ข้อ 2 หรือข้อ 3 ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ซึ่งวุฒิสภาสามารถที่จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายชื่อทั้งหมดหรือบางส่วนได้

5. ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการตามข้อ 6 แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง หรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง หรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์หรือด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณีให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ 6 แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์หรือไม่ได้คะแนนตามที่กำหนดให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

¹⁴⁷ มาตรา 231 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

6. ให้ผู้ได้รับความเห็นชอบตามข้อ 4 หรือข้อ 5 ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

ค. วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปีและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁴⁸ ในเรื่องเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดวางหลักการอิงกับเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางเหตุ¹⁴⁹ ซึ่งเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งโดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นเหตุเดิมที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่จะมีการเพิ่มเติมในบางเหตุ ได้แก่

1. เพิ่มเหตุการพ้นจากตำแหน่งเพราะอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์
2. เพิ่มเหตุการพ้นจากตำแหน่งเพราะได้กระทำการอันฝ่าฝืนการกระทำต้องห้าม
3. แก้ไขเพิ่มเติมเหตุจากการพ้นจากตำแหน่งเรื่อง “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” โดยแก้ไขเป็น “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” แทน
4. เพิ่มเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาขอให้ส่งคำร้องนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

เมื่อกรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสรรหาตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด โดยในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งคณะ ให้ดำเนินการสรรหาภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ส่วนในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้ดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว และให้ผู้ได้รับความเห็นชอบอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

¹⁴⁸ มาตรา 232 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁴⁹ มาตรา 232 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในภาพรวมกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มีความคล้ายคลึงกับกระบวนการสรรหาตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2540 แต่ได้มีพัฒนาการของการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งในบางประเด็น ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจากเดิมที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีสัดส่วนที่มาที่หลากหลายทั้งจากตัวแทนพรรคการเมือง ตัวแทนจากสถาบันอุดมศึกษา และตัวแทนจากฝ่ายตุลาการ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กลับเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาให้มีที่มาจากฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครองสูงสุด หรือฝ่ายตุลาการ เป็นผู้เลือก ได้แก่ บุคคลที่เลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและบุคคลที่เลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด และมีการตัดสัดส่วนกรรมการสรรหาที่มาจากพรรคการเมืองและสถาบันอุดมศึกษา ออกไป และกำหนดไว้เพียงตำแหน่งประธานสภาวิชาชีพและผู้นำฝ่ายค้านเท่านั้น ซึ่งหากนับสัดส่วนคณะกรรมการสรรหาแล้วจะเห็นว่ามี ความเกี่ยวข้องขององค์กรตุลาการอยู่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของ คณะกรรมการสรรหาทั้งหมด คณะกรรมการสรรหาจึงมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองน้อยลง

2. การลดจำนวนกรรมการสรรหาลงทำให้ต้องมีการปรับคะแนนเสียงในการคัดเลือกผู้เหมาะสมลดลงจากเดิมที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ต้องลดลงมาเหลือเพียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการสรรหาทั้งหมด ทั้งนี้ก็เพื่อให้มีการถ่วงดุลในการลงคะแนนบ้างและป้องกันไม่ให้มีการบล็อกโหวตได้ง่ายจากคณะกรรมการสรรหาคนใดคนหนึ่ง

3. ในส่วนของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการกระทำต้องห้ามไม่มีการเปลี่ยนแปลงใน รายละเอียดมากนัก แต่จะมีการเพิ่มหลักเกณฑ์บางอย่างให้ชัดเจนและเข้มงวดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในลักษณะต้องห้ามเรื่องการไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกจากเดิมที่กำหนดว่า “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป” ต่อมา มีการตัดถ้อยคำดังกล่าวออกไป ทำให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกมีลักษณะต้องห้าม เว้นแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือ ความผิดลหุโทษ

4. การลดบทบาทของวุฒิสภาลง จากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่วุฒิสภาเคยมีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลจากรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแค่ให้ความเห็นชอบ รายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาเท่านั้น และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าจะ ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง หรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหากรรมการ การเลือกตั้ง หรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนน เอกฉันท์หรือด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ก็ให้ประธานวุฒิสภานำความ กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ซึ่งให้เห็นว่าบทบาทของวุฒิสภาเมื่อเทียบกับคณะกรรมการสรรหา แล้วเกิดความแตกต่างกันมาก และไม่เกิดการถ่วงดุลในการสรรหาระหว่าง 2 องค์กรเท่าที่ควร

5. การพิจารณาว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2540 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามรวมจำนวน 10 คน เพื่อเสนอให้วุฒิสภาคัดเลือกเหลือ 5 คน¹⁵⁰

6. ในเรื่องของวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญ คือกำหนดวาระให้ดำรงตำแหน่งได้ 7 ปี วาระเดียว

7. มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มระยะเวลาในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งให้มีระยะเวลายาวขึ้นกว่าเดิม

ส่วนหลักการเรื่องคณะกรรมการสรรหาทดแทนนั้น รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับไม่ได้แก้ไขในหลักการสำคัญแต่อย่างใด

3.2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ศึกษาได้แบ่งการอธิบายเริ่มจากความทั่วไปเกี่ยวกับสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือต่อมาที่เปลี่ยนชื่อองค์กรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ในลำดับต่อมาจึงจะกล่าวถึงเรื่องของวิวัฒนาการในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับต่อไป

3.2.2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภา ตรงกับสถาบันที่เรียกว่า “ออมบุดส์แมน” (Ombudsman) ที่มีอยู่ในหลายประเทศ โดยเป็นสถาบันที่เปิดโอกาสให้ประชาชนนำความทุกข์ของตนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้ หากราษฎรได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ถ้าการกระทำนั้นนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีหน้าที่ตรวจสอบและทำรายงานเสนอให้มีการแก้ไข โดยเสนอรายงานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่มีอำนาจสั่งการแต่ประการใด แต่จะมีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงและแนะนำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบปรับปรุงแก้ไข หรือพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่หากไม่มีการปฏิบัติตามที่

¹⁵⁰ ประพันธ์ นัยโกวิท, สารานุกรมแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง, หน้า 28.

แนะนำไป ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือรัฐมนตรี ที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นได้¹⁵¹

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ในชั้นคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2539 มีแนวคิดในการจัดตั้งสถาบัน Ombudsman แต่ได้ปรับปรุงแก้ไขชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เพื่อจะได้ไม่เกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นหน่วยงานที่จะมาตรวจสอบรัฐสภาเท่านั้น โดยมีการกำหนดรายละเอียดในร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ส่วนของรายละเอียดที่เกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น คณะกรรมการการยกร่างฯ เห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นถึงขนาดต้องไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือนกับกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความอิสระที่จะกำหนดตามที่เห็นเหมาะสมในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา¹⁵² แต่ก็ได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 วรรคหนึ่ง ดังนี้

“มาตรา 196 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

ในปี พ.ศ. 2549 เมื่อเกิดการรัฐประหารและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้โดยหลักการแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องถูกยกเลิกไปตามรัฐธรรมนูญหลักด้วย แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 กลับยังมีผลบังคับใช้ต่อไป สืบเนื่องจากการมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และภายหลังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี

¹⁵¹ ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 23-24.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 - 14.

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้มีการเปลี่ยนชื่อองค์กรจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเป็น 3 คน จากเดิมให้มีเพียงไม่เกิน 3 คน โดยรูปแบบการบริหารได้กำหนดให้มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจาก การเลือกกันเองของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้ง 3 คน แต่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคนยังมีความเป็นอิสระเหมือนเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปมาก คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาและกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งจะได้อธิบายถึงต่อไปในส่วนของพัฒนาการในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

(ก) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดิน

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ซึ่งไม่เหมือนอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารทั่วไป เพราะไม่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และไม่เหมือนกับอำนาจหน้าที่ของศาลทั่วไปเช่นกัน เพราะไม่มีอำนาจวินิจฉัยและสั่งการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย แต่อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมุ่งเน้นการให้คำแนะนำ โดยอาศัยการรับรู้ของรัฐสภาและสาธารณชนเป็นสภาพบังคับ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁵³

1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของบุคคลหรือคณะบุคคลในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม
2. ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามข้อ 1 นั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีเพื่อวินิจฉัย
3. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา
4. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้า

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27 - 30.

5. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น รวมทั้งหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

6. เมื่อมีการร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า และเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะในเวลาอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลพิจารณาสั่งการได้ และหากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ และรายงานดังกล่าวให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด

7. เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุผลอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญาหรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้น ๆ ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

8. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องทำรายงานประจำปีเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อรายงานผลการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการปฏิบัติตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะที่ได้ให้ไว้แก่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการไม่ปฏิบัติตามนั้น และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยรายงานประจำปีนี้ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด

9. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญาเนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามหน้าที่

10. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เพิ่มขึ้นจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเดิม มีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁵⁴

1. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล
2. ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
3. ติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น
4. การหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาได้เองโดยไม่ต้องมีการร้องเรียน (own motion) โดยปกติการใช้อำนาจหน้าที่ที่สอบสวนหาข้อเท็จจริงจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมนั้น เดิมกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องเรียน แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หากเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่ต้องมีการร้องเรียนก็ได้
5. อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความชัดเจนขึ้นจากเดิมว่า ประเด็นใดบ้างที่จะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของเรื่องที่จะส่งให้ศาลปกครองนั้น ได้เพิ่มเติมว่าให้รวมถึงประเด็นที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

3.2.2.2 พัฒนาการการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

ในส่วนนี้จะแบ่งการอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการในการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อน ในลำดับต่อมาจึงจะกล่าวถึงการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป

¹⁵⁴ ศรีราชา เจริญพานิช, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 26-27.

3.2.2.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภาไว้ใน หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา โดยในมาตรา 196 กำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ อย่างไรก็ตาม ในมาตราเดียวกันยังได้กำหนดให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 นั้นเอง

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 11 ในลักษณะกว้าง ๆ ตัวอย่างเช่น¹⁵⁵ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ไม่เคยเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น

และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ได้กำหนดว่าบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องไม่มีการกระทำต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
2. ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ

¹⁵⁵ ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, หน้า 25-27.

3. ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

4. ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ทั้งนี้ หากวุฒิสภาได้เลือกบุคคลที่มีสถานะตามการกระทำต้องห้ามดังกล่าวเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตามข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 หรือแสดงหลักฐานว่าตนเองได้เลิกประกอบอาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาดำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกและต้องดำเนินการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใหม่ภายใน 90 วันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง

ข. การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการสรรหาและคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนี้¹⁵⁶

1. ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 31 คน ประกอบด้วย (1) ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (2) อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน (3) ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุดจำนวน 4 คน และ (4) ผู้แทนจากศาลฎีกาจำนวน 4 คน

2. ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวน 3 เท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับตัวอักษร พร้อมประวัติ วุฒิ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลดังกล่าว และต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

3. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วเพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามข้อ 2 ให้เหลือจำนวนสองในสาม ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนน

¹⁵⁶ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ เป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวมีไม่ครบตามข้อ 3 ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในการนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนที่กำหนดตามข้อ 3 เป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนที่กำหนด ให้ประธานประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาภายใน 7 วันนับแต่วันเลือกเสร็จสิ้น

4. ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามข้อ 3 จำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในกรณีที่ไม่มีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 3 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

5. ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตามข้อ 4 ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ และให้ดำเนินการตามข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ใหม่ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้ง ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในข้อ 4 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่วุฒิสภาเลือกยังมีจำนวนไม่ถึง 3 คนอีก กฎหมายได้กำหนดแนวทางให้สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการเลือกผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติมแล้วเสนอต่อประธานวุฒิสภาก็ได้¹⁵⁷

6. เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบจนครบจำนวนตามข้อ 3 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อไป¹⁵⁸

ข้อสังเกตในเรื่องกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น เป็นกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงกับองค์กรสภาผู้แทนราษฎรมาก กล่าวคือ องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหา นอกจากคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีส่วนในการสรรหาด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่มีการถ่วงดุลระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาโดยการที่วุฒิสภาไม่เลือกบุคคลที่เหมาะสมให้ครบจำนวนแล้ว สภาผู้แทนราษฎรออาจดำเนินการเลือกผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติมแล้วเสนอต่อประธานวุฒิสภาก็ได้

¹⁵⁷ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

¹⁵⁸ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ค. วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁵⁹ ส่วนการพ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีดังต่อไปนี้¹⁶⁰

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด
4. กระทำการอันต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด
5. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
6. วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดำเนินการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้เหมาะสมตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ก่อนเสนอให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง¹⁶¹

3.2.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภาไว้ใน หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่องผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยต้องสรรหาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ในส่วนของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แต่ในส่วนของการสรรหาและคัดเลือกนั้นได้กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243 ซึ่งจะได้อธิบายถึงในส่วนต่อไป

¹⁵⁹ มาตรา 196 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁶⁰ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

¹⁶¹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 8 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่เหมือนเดิมกับที่เคยกำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 แต่มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามบางประการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น

1. จากเดิมกำหนดคุณสมบัติเรื่อง “มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ” ได้แก้ไขใหม่เป็น “มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ในวันสมัคร” แทน
2. ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้มีตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 3 ปีก่อนวันสมัคร
3. ในเรื่องลักษณะต้องห้ามเรื่องการไม่เป็นบุคคลล้มละลายได้ขยายรวมไปถึงการเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตด้วย
4. แก้ไขเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามเรื่อง “ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” เป็น “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่เคยไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” แทน
5. เพิ่มลักษณะต้องห้ามเรื่อง “ไม่เป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ”

ทั้งนี้ ในเรื่องการกระทำต้องห้ามยังถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243 ซึ่งให้นำบทบัญญัติมาตรา 207 เรื่อง การกระทำต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งรายละเอียดนั้นก็มีหลักการเช่นเดียวกับที่เคยบังคับใช้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ที่เคยอธิบายไปแล้วจึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

ในภาพรวมของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการกระทำต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยส่วนมากมีลักษณะคล้ายกับที่เคยกำหนดไว้ในเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะมีความแตกต่างในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามบางประการ

ข. การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243 กำหนดองค์คณะของคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินไว้จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน โดยบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกต้องมีผู้ใช้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกัน

กระบวนการสรรหาและคัดเลือกนั้น มาตรา 243 กำหนดให้นำมาตรา 206 เรื่องกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยสามารถสรุปรายละเอียดกระบวนการสรรหาได้ดังต่อไปนี้

1. ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หากไม่มีกรรมการสรรหาในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ โดยให้กรรมการเลือกกันเองว่าจะให้ใครเป็นประธานกรรมการสรรหา

ในกรณีที่ไมอาจสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินตามข้อ 1 ได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทดแทน โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาทดแทนประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งจำนวน 3 คน และตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งจำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการตามข้อ 1 แทน

2. เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินและส่งรายชื่อให้ประธานวุฒิสภาแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตามข้อ 1 ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ วิธีการลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ

ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ส่วนในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

ข้อสังเกตในส่วนของกระบวนการสรรหา พบว่ากระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินมีความแตกต่างจากกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่มาก ทั้งการปรับลดจำนวนคณะกรรมการสรรหาลงโดยปรับสัดส่วนที่มาจากพรรคการเมืองออกไปมาก ในกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีการถ่วงดุลกันเฉพาะคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา

เท่านั้น แตกต่างจากเดิมที่เคยมีองค์กรสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วางดุลอีกองค์กรหนึ่ง อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดบทบาทในกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาให้มีมากกว่าวุฒิสภาจากการที่กฎหมายกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแค่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาได้คัดเลือกมา รวมถึงในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตาม หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจที่จะมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ให้เสนอรายชื่อที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเพื่อให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลแต่งตั้งได้

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁶² ซึ่งในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการอะไรมาก โดยยังคงมีเหตุในการพ้นจากตำแหน่งตามเดิม เพียงแต่เพิ่มเติมใน 2 เรื่อง คือ

1. เหตุของการพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์

2. แก้ไขเรื่อง “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” ให้เป็น “ต้องคำพิพากษาให้จำคุกแม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดีดียังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” แทน

กล่าวโดยสรุปแล้ว พัฒนาการในกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา/ผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นที่นอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเป็น 3 คน จากเดิมที่กำหนดจำนวนให้มีเพียงไม่เกิน 3 คน และการเพิ่มอำนาจและตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ในพัฒนาการของกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสรรหาจากเดิมที่มีเคยมีมากถึง 31 คนให้เหลือเพียง 7 คน โดยมีการปรับลดสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองลง และเพิ่มคณะกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรตุลาการมากขึ้น

2. มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของวุฒิสภาจากเดิมที่มีหน้าที่คัดเลือกรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาทำการคัดเลือกมาเปลี่ยนเป็นให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่

¹⁶² มาตรา 242 วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกมาแทน และมีการกำหนดเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบและส่งรายชื่อกลับให้คณะกรรมการสรรหาทำการคัดเลือกใหม่นั้น หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อขึ้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ก็ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่แทน

3. ในส่วนของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนั้นมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยแต่ไม่กระทบในสาระสำคัญจากเดิม กล่าวคือ มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามและเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งบางอย่างให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งได้กำหนดให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันในทุกองค์กระอริสรรตามรัฐธรรมนูญ

4. มีการกำหนดเพิ่มเติมในเรื่องคณะกรรมการสรรหาทดแทนในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นผู้ดำเนินการสรรหาแทน

5. มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องระยะเวลาในการสรรหา เพราะมีการตัดลดกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรลง โดยกำหนดให้เหลือเพียงการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา เท่านั้น ทำให้ระยะเวลาในการสรรหาลดลงจากเดิมที่มีระยะเวลารวมในการดำเนินการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีระยะเวลายาวนานกว่าการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.2.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในส่วนของการได้มาซึ่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสียก่อน ในลำดับถัดมาจึงจะได้กล่าวถึงพัฒนาการในการได้มาซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป

3.2.3.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกในการตรวจสอบจากคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ที่มีอำนาจเฉพาะการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้ครอบคลุมถึงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ รวมตลอดถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ด้วยรูปแบบขององค์กรที่มีความเป็นกลาง เป็นอิสระ และมีประสิทธิภาพ

การเกิดขึ้นของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยมีขึ้นด้วยเหตุผลด้านอุปสรรคในกระบวนการตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามักไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพราะล้วนเป็นผู้กระทำความผิดด้วย จึงยากแก่การได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ประกอบกับหลักการพิสูจน์ในคดีอาญาเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่ต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง ยิ่งผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในแวดวงการเมือง ข้าราชการ หรือธุรกิจแล้ว กระบวนการตรวจสอบยิ่งมีความยากลำบากมาก รวมไปถึงทั้งระบบตรวจสอบวินัยของข้าราชการก็มีข้อบกพร่องจากการปกป้องพวกพ้องเดียวกัน¹⁶³ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว จึงมีความพยายามในการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะเพื่อตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสัดส่วนที่มาจากพรรคการเมืองจำนวนถึง 4 คนจาก ทั้งหมด 15 คน และมีการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการสรรหาเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาเป็นจำนวนถึง 18 คนหรือ 2 เท่าของจำนวนกรรมการ ทำให้เกิดการวิงวอนทั้งในชั้นคณะกรรมการสรรหาและในชั้นวุฒิสภา ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงพยายามหาวิธีการที่จะมิให้มีการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 5 คน และให้คัดเลือกให้ได้จำนวนเท่ากับคณะกรรมการแล้ว จึงส่งให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งกระบวนการสรรหาและคัดเลือกจะได้มีการกล่าวถึงต่อไป

(ก) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหน้าที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้¹⁶⁴

1. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามหมวด 5 เรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง

¹⁶³ วิภา มหาคุณ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 17.

¹⁶⁴ ฤทัย หงส์ศิริ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 39-40.

2. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ
3. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน
5. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
6. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
7. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป
8. ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ ทางราชการ

ต่อมา เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังคงมีการบัญญัติรับรองให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามเดิม โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ตามที่เคยกำหนดไว้เดิม และยังมีอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้นใน 4 เรื่อง ได้แก่

1. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ

ความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย

2. กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ
4. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่มีการยื่นไว้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ ถ้าเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือการวินิจฉัยการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.2.3.2 พัฒนาการการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะได้อธิบายพัฒนาการของการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยแยกออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลาเช่นเดิม คือ ในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.2.3.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 9 คน โดยมีประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ซึ่งกระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 257 และมาตรา 258 ว่าด้วยการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและเรื่องของการต้องทำงานเต็มเวลา มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญ สามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงได้ กฎหมายจึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการไว้หลายประการ โดยเทียบเคียงจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ทรงคุณวุฒิที่จะดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ¹⁶⁵ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁶⁶ กำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในลักษณะกว้าง ๆ ตัวอย่างเช่น มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี บริบูรณ์ ไม่วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ไม่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง เป็นต้น

ทั้งนี้ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีคุณสมบัติบางประการที่เพิ่มเติมมากกว่าองค์กรอิสระอื่น ๆ เพราะใช้คุณสมบัติเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม ได้แก่ เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

นอกจากเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297 วรรคสาม ยังกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องทำงานเต็มเวลา โดยต้องไม่กระทำการต้องห้ามดังต่อไปนี้¹⁶⁷

1. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
2. ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

¹⁶⁶ มาตรา 297 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁶⁷ ฤทัย หงส์ศิริ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 28.

3. ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

4. ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

หากวุฒิสภาเลือกบุคคลที่มีสถานะตามการกระทำต้องห้ามดังกล่าว บุคคลนั้น จะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ต่อเมื่อตนได้ ลาออกจากการเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน กรรมการหรือที่ปรึกษา หรือผู้จัดการหรือเลิก ประกอบวิชาชีพอิสระนั้นแล้ว และจะต้องลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพนั้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือก มิฉะนั้นกฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติและให้ทำการสรรหาใหม่

ข. การสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297 กำหนดให้กระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำหลักเกณฑ์ ของการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ) มาใช้บังคับโดย อนุโลม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ คณะหนึ่งจำนวน 15 คน ประกอบด้วย (1) ประธานศาลฎีกา (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด (4) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่ง เลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และ (5) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เป็นกรรมการ

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2548 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 อันมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสรรหาและสัดส่วนกรรมการสรรหา ในเรื่องของ คณะกรรมการสรรหาที่ได้มีการแก้ไขมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย (1) ประธานศาลฎีกา (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด (4) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (5) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (6) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (7) ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภา (เลือกกันเอง 1 คน) (8) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุก แห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน (9) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัด ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และ (10) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค การเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน เป็นกรรมการ

2. คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวน 18 คน โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ ได้รับการเสนอชื่อนั้น ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าว โดยมติในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวน กรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

3. ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตามข้อ 2 ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับให้ได้ 9 คนเพื่อเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมติในการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้ง 9 คนแรกนั้นให้เรียงจากผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

4. ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวจากบัญชีรายชื่อมีไม่ครบ 9 คนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน 9 คนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

5. ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 9 คนให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

6. ให้ผู้ได้รับเลือกทั้ง 9 คน ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

7. ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁶⁸ ทั้งนี้ ยังได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้นำเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังต่อไปนี้

1. ตาย
2. มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์
3. ลาออก
4. ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด
5. กระทำการต้องห้ามอันเป็นการฝ่าฝืนเรื่องการทำงานเพิ่มเติมเวลา
6. วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุว่ากรรมการผู้ใดกระทำการขาด ความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่

¹⁶⁸ มาตรา 298 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ มติของวุฒิสภาให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

7. ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

ภายหลังกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายแล้ว ให้ดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการสรรหาใหม่ภายใน 30 วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภาแทน อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระไปแล้วยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

3.2.3.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550

ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้จะไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับใหม่ แต่ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดิมในปี พ.ศ. 2554 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่มีเนื้อหาแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมอยู่บางประการ ซึ่งในภาพรวมทั้งเรื่องคุณสมบัติ วิธีการสรรหา และการคัดเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ก็มีมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บางประการ เช่น คุณสมบัติด้านประสบการณ์ของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การที่ผู้สมัครต้องไม่เป็นตุลาการศาลปกครอง หรือการที่ผู้สมัครต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246 กำหนดให้คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 205 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามโดยส่วนใหญ่ยังคงเหมือนเดิมกับที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีรายละเอียดที่มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมไปจากเดิม ดังต่อไปนี้

1. เรื่องคุณสมบัติด้านประสบการณ์เรื่อง “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” มีการกำหนดให้ละเอียดขึ้นเป็น “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์การวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปี ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์การวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา” ทั้งนี้ มีการตัดตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออก ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวาระดำรงตำแหน่งเพียงครั้งเดียว

2. แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องลักษณะต้องห้ามให้รวมไปถึงผู้เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตด้วย

3. เรื่องลักษณะต้องห้ามด้วยเหตุ “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท” ได้แก้ไขเป็น “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” แทน

4. แก้ไขลักษณะต้องห้ามด้วยเหตุ “เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง” โดยแก้ไขเป็น “ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 274 ด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” แทน

ทั้งนี้ ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมวันที่ 18 เมษายน 2554) ตามมาตรา 10 (12) ยังได้กำหนดลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมในเรื่อง เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ด้วย

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 246 ยังได้รับรองในหลักการเรื่องการกระทำต้องห้ามของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ต้องทำงานเต็มเวลา และต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนในการทำหน้าที่โดยมีหลักการเช่นเดียวกับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ตามที่ได้เคยอธิบายไว้แล้ว

ข. การสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีกระบวนการดังต่อไปนี้¹⁶⁹

1. ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวน 5 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และให้กรรมการสรรหาด้วยตนเองเลือกว่าใครจะเป็นประธานคณะกรรมการสรรหา

2. คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจำนวน 9 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น โดยมติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

3. คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการสรรหาและคัดเลือกพร้อมจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หากไม่สามารถจัดทำบัญชีรายชื่อในระยะเวลาที่กำหนดไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คนและให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คนเป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการสรรหาแทน

4. เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ส่งบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตามบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ ซึ่งในการลงมติให้ความเห็นชอบให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ

5. ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

6. ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้ส่งรายชื่อที่ไม่เห็นชอบนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ ซึ่งหากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์และส่งชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภา ให้ผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

¹⁶⁹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ทูลจริตแห่งชาติประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมของคณะกรรมการสรรหาไม่เป็นเอกฉันท์ ก็ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการสรรหาใหม่

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการเปลี่ยนแปลงอยู่หลายส่วน ได้แก่ เรื่องขององค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาให้เหลือเพียง 5 คน และเมื่อจำนวนกรรมการสรรหาลดลงจึงปรับลดมติในการลงคะแนนคัดเลือกลงเหลือเพียง 2 ใน 3 ของกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่านั้น และในการลงคะแนนในชั้นคณะกรรมการสรรหากฎหมายกำหนดให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย ดังนั้น แนวทางปฏิบัติเดิมที่คณะกรรมการสรรหาลงคะแนนโดยลับจึงไม่สามารถทำได้อีกต่อไป ในส่วนสุดท้าย คือ บทบาทของวุฒิสภาที่เปลี่ยนจากการคัดเลือกรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ มาเป็นการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอแทน ซึ่งแม้วุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ แต่รัฐธรรมนูญก็เปิดช่องให้คณะกรรมการสรรหาอาจไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และมีมติยืนยันด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์เพื่อนำรายชื่อให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อขึ้นถวายบังคมได้

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁷⁰

ส่วนเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากเหตุในการดำรงตำแหน่งตามวาระแล้ว เหตุในการพ้นจากตำแหน่งยังคงมีอยู่เหมือนเดิม แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางกรณี ได้แก่

1. มีการแก้ไขเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเรื่อง “วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุว่ากรรมการผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ มติของวุฒิสภาให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา” โดยแก้ไขเป็น “วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 274 ด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” แทน

¹⁷⁰ มาตรา 247 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. มีการแก้ไขเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเรื่อง “*ต้องคำพิพากษาให้จำคุก*” โดยแก้ไขให้มีรายละเอียดเป็น “*ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท*”

กล่าวโดยสรุปในเรื่องพัฒนาการในการได้มาซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอันสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสรรหาจากเดิมที่มีเคยกำหนดไว้ 15 คนให้ลดลงเหลือเพียง 5 คน โดยมีการปรับสัดส่วนของสถาบันอุดมศึกษาและประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญออกไป แต่ยังคงกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรตุลาการไว้ตามเดิม

2. มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของวุฒิสภาจากเดิมที่มีหน้าที่คัดเลือกรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาทำการคัดเลือกมาเปลี่ยนเป็นให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกมาแทน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบและส่งรายชื่อกลับให้คณะกรรมการสรรหาทำการคัดเลือกใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์แล้ว ให้ส่งรายชื่อขึ้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่

3. ในส่วนของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การกระทำได้ห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ แต่มีกำหนดรายละเอียดให้มีความชัดเจนมากขึ้นยิ่งกว่าเดิม

4. มีการกำหนดเพิ่มเติมในเรื่องคณะกรรมการสรรหาทดแทนในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นผู้ดำเนินการสรรหาแทน

5. มีการเพิ่มระยะเวลาในการสรรหา โดยกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ส่วนวุฒิสภาให้ดำเนินการสรรหาภายใน 30 วัน ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่กระบวนการสรรหาทั้งกระบวนการมีระยะเวลาารวมกันเพียง 30 วันเท่านั้น

3.2.4 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนของการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เป็นข้อมูลเบื้องต้น ในส่วนต่อมาจึงจะกล่าวถึงพัฒนาการในการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป

3.2.4.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจเงินแผ่นดินของไทยได้มีการปฏิรูปร่างอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดรูปแบบการทำงานเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยการตรวจสอบจะครอบคลุมด้านการเงิน (Financial Audit) การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ (Compliance Audit) และการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit)

ต่อมา ในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไปแล้ว แต่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังคงมีอยู่เช่นเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากเดิมที่มีประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและกรรมการอีก 9 คน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312) แต่ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 252 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 6 คน ส่วนคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(ก) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 15 ไว้หลายประการ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
2. กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
3. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง

4. กำหนดโทษปรับทางปกครอง และพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

5. ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการตรวจสอบ การบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(1) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) มาตรฐานป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยหน่วยรับตรวจ

(3) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(4) มาตรฐานอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

6. ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญหรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

7. ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

8. พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

9. ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ดังนี้

1. เรียกผู้รับตรวจมาชี้แจงเพื่อติดตามผลการดำเนินการของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอแนะของกรรมการที่ได้ให้ไว้

2. เรียกหรือติดต่อประสานงานกับหัวหน้าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนภาคเอกชน เพื่อขอคำชี้แจงรายงาน และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

ภายหลังที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังคงมีอยู่เช่นเดิมสืบเนื่องจากประกาศคณะปฏิรูปการ

ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 และมาตรา 17 ตามเดิมดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

3.2.4.2 พัฒนาการในการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

ในส่วนของพัฒนาการในการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้แบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ช่วง คือ ในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.2.4.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 11 การตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 312 ได้กำหนดให้ “การตรวจเงินแผ่นดิน” ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น ทั้งนี้ ในเรื่องของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติในแต่ละประเภท (ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น) ประเภทละ 2 คน ดังต่อไปนี้

1. เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

2. เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน
3. เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ
4. เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การตรวจเงินแผ่นดิน
5. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี

สำหรับบุคคลตามข้อ 2 ถึงข้อ 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ในมาตรา 6 วรรคท้าย ยังได้กำหนดคุณสมบัติไว้ว่าต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย ได้แก่

- (1) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ
- (2) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ
- (3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

ในส่วนของลักษณะต้องห้ามของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹⁷¹ ที่กำหนดในลักษณะ

¹⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 7

“ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้”

1. เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง
3. เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
4. วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
5. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
6. ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
7. อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
8. ติดยาเสพติดให้โทษ
9. เป็นบุคคลล้มละลาย
10. เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
11. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

กว้าง ๆ ตัวอย่างเช่น ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะ 1 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่เป็นเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ไม่เป็นเป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ ด้วยการที่กรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน้าที่ที่ต้องทำงานเต็มเวลา ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 9 จึงกำหนดการกระทำต้องห้ามของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่

1. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
2. ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
3. ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
4. ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่น ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ

ถ้าวุฒิสภามีมติเลือกบุคคลที่มีสถานะดังกล่าวเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ที่ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตามข้อ 1 ข้อ 3 ข้อ 3 หรือแสดงหลักฐานว่าตนเองได้เลิกประกอบอาชีพอิสระตามข้อ 4 แล้ว ซึ่งต้องมีการกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบอาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกและต้องดำเนินการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง¹⁷²

ข. การสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่สำคัญในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

12. เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

13. เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง”

¹⁷² มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2542 มาตรา 8 จึงได้กำหนดให้มีกระบวนการสรรหาเพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน้าที่นี้เป็นของวุฒิสภาโดยมีวิธีการสรรหาและ กระบวนการคัดเลือกที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้¹⁷³

1. ประธานวุฒิสภาจะได้จัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น จำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

2. ภายหลังจากได้มีกรรมการสรรหาตามนี้แล้ว กรรมการสรรหาจะมีหน้าที่สรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 เป็นจำนวน 2 เท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยการเสนอชื่อนั้น ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องให้ความยินยอมด้วย ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

3. เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับบัญชีรายชื่อจากกรรมการสรรหาแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชี ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบ 2 คนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่ออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภากลับเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่เกิดขึ้นนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 2 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ถ้าในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้น ๆ เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

4. เมื่อได้กรรมการจากการพิจารณาเลือกของวุฒิสภาดังกล่าวแล้ว ให้กรรมการเหล่านั้นประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธาน

¹⁷³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 8. การตรวจเงินแผ่นดิน (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 43-45.

วุฒิสภาทราบ เพื่อที่ประธานวุฒิสภาจะได้นำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁷⁴ สำหรับการพ้นจากตำแหน่งนอกเหนือจากการพ้นตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุต่าง ๆ 7 ประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้¹⁷⁵

1. ตาย
2. มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์
3. ลาออก
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดไว้
5. กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดไว้
6. วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13 เนื่องจากมีเหตุความประพฤติเสื่อมเสียร้ายแรง โดยเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่กรรมการนั้นมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง ซึ่งมติของวุฒิสภาที่จะมีผลให้ออกได้นั้นจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา
7. วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 เนื่องจากมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการเข้าชื่อเสนอเรื่องต่อประธานวุฒิสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ต้องมีจำนวนผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

¹⁷⁴ มาตรา 312 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁷⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 8. การตรวจเงินแผ่นดิน, หน้า 48-49.

หรือในกรณีของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเข้าชื่อถอดถอน ต้องมีรายชื่อจำนวน 50,000 คนเข้าชื่อกัน เมื่อผ่านการเกณฑ์ดังกล่าวและวุฒิสภาได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว มติในการถอดถอนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาด้วย¹⁷⁶

ในกรณีที่มีกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งไป หากยังมีคณะกรรมการจำนวนไม่ต่ำกว่า 7 คนแล้ว ก็ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยให้ถือว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่¹⁷⁷

ภายหลังเมื่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาเริ่มดำเนินการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีนี้คณะกรรมการสรรหาต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวน 2 เท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา แต่ถ้าในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างที่อยู่อกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการสรรหาภายใน 30 วันนับแต่วันที่เปิดสมัยประชุมของรัฐสภา¹⁷⁸

3.2.4.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับการรับรองสถานะขององค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 252 กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และยังกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

ในส่วนของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนด

ในส่วนของการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำบทบัญญัติในการคัดเลือกในนำกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา

¹⁷⁶ มาตรา 304 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁷⁷ มาตรา 11 วรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

¹⁷⁸ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตาม การสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 243 อันประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาล รัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน โดยบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดเลือกจะต้องมิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกันด้วย

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เหมือนเดิมกับ ในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ เพราะกฎหมายกำหนด รายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 9 ดังที่ได้เคยอธิบายไปแล้วในช่วงของการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีส่วนเพิ่มเติมในเรื่องของการกระทำ ต้องห้ามได้มีการบัญญัติรับรองเพิ่มเติมโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จากเดิมที่บัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยมี หลักการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ทั้งในเรื่องการไม่ดำรงตำแหน่ง อื่นในขณะเดียวกันที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเหตุแห่งการฝ่าฝืน โดยให้นำ บทบัญญัติในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้โดยอนุโลม

ข. การสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252 วรรคสอง กำหนดให้การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสาม และวรรคสี่ มาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 204 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับ การคัดเลือกประชุมและเลือกกันเองเพื่อให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วแจ้ง ผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ส่วนในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 204 วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการตรวจ เงินแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 243 กำหนด องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย 1. ประธานศาลฎีกา

2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และ 7. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ทั้งนี้ บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกจะต้องมีใช้ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกันด้วย โดยให้กรรมการเลือกกันเองว่ากรรมการคนใดจะเป็นประธานคณะกรรมการสรรหา

การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ดำเนินการโดยนำบทบัญญัติของการสรรหาและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนผู้ทรงคุณวุฒิมาใช้โดยอนุโลม มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

ในกรณีที่ไม้อาจสรรหาบุคคลตามข้อ 1 ได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการตามข้อ 1 แทน

2. ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตามข้อ 1 ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 นับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

ในส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพิ่มขึ้นจากเดิมคือเรื่องของการกระทำต้องห้ามที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 เพื่อให้มั่นใจว่ากรรมการจะสามารถอุทิศตนให้กับการทำงานอย่างเป็นอิสระจึงกำหนดให้กรรมการต้องทำงานเต็มเวลา กรรมการจะดำรงตำแหน่งอื่น อย่างเช่น เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด หรือประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใดไม่ได้ ซึ่งขั้นตอนของการฝ่าฝืนเนื่องจากเป็นไปตามที่ได้เคยอธิบายมาแล้วในคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่ขออธิบายซ้ำอีก

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252 วรรคห้า กำหนดให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งการเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีเหมือนกับกรณีที่เคยกล่าวมาแล้วหัวข้อวาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ จึงไม่ขออธิบายซ้ำอีกเช่นกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว พัฒนาการในการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นมีการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกอันสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการเหมือนกับกระบวนการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยคณะกรรมการสรรหามีจำนวน 7 คน และมีองค์ประกอบเหมือนกับคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน
2. มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของวุฒิสภาจากเดิมที่มีหน้าที่คัดเลือกรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาทำการคัดเลือกมาเปลี่ยนเป็นให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกมาแทน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบและส่งรายชื่อกลับให้คณะกรรมการสรรหาทำการคัดเลือกใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์แล้ว ให้ส่งรายชื่อขึ้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่
3. ในส่วนของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การกระทำต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ แต่ในเรื่องของคุณสมบัติ

ลักษณะต้องห้าม และการกระทำต้องห้ามนั้น มีการเพิ่มลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่รับรองจากเดิมที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแทน

4. มีการกำหนดเพิ่มเติมในเรื่องคณะกรรมการสรรหาทดแทนในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นผู้ดำเนินการสรรหาแทน

5. มีการเพิ่มระยะเวลาในการสรรหา โดยกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ส่วนวุฒิสภาให้ดำเนินการสรรหาภายใน 30 วัน ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่กระบวนการสรรหาทั้งกระบวนการมีระยะเวลารวมกันเพียง 30 วันเท่านั้น

3.2.5 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในส่วนของการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสียก่อน ในส่วนต่อมาจึงจะได้อธิบายถึงพัฒนาการในการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นลำดับถัดไป

3.2.5.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการเมือง ได้มีการรับรองบทบัญญัติเรื่องสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติ และในขณะเดียวกัน มีการจัดตั้งองค์กรที่จะเข้ามาดูแลและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 8 เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ในการนี้ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น

ภายหลังมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงได้รับการรับรองสถานะองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยมีการปรับลดจำนวนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติลงจากเดิม 11 คน โดยกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 6 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม

คำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ด้วย

ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับ “หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือ “หลักการปารีส” (Paris Principles) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ และแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้แต่ละประเทศนำไปเป็นแนวทางจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายในประเทศอย่างเป็นทางการ¹⁷⁹ ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น หลักการปารีสกำหนดว่าควรได้มาซึ่งกรรมการที่มีความหลากหลายจากผู้ที่มีความสนใจ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งแต่ละประเทศอาจมีข้อกำหนดหรือข้อจำกัดใด ๆ ในการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนก็ได้¹⁸⁰ แต่ควรประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากบุคคลหลายฝ่าย โดยอาจมาจากการเลือกตั้งหรือโดยวิธีอื่น และควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนในปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น หรือในการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีกำหนดวาระที่แน่นอน¹⁸¹

(ก) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
2. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการ

¹⁷⁹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, การติดตามการปฏิบัติตามกติกา อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, 2558), หน้า 5.

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

กระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป

3. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
4. ส่งเสริมการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
5. ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กร เอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
6. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และเปิดเผยรายงานต่อสาธารณชน
7. ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
8. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้า เป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 257 ประกอบกับพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2541 มาตรา 15 เองก็ยังคงกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังเดิม และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยมีอำนาจที่เพิ่มขึ้นจากที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมอยู่ 3 อำนาจ ได้แก่¹⁸²

1. อำนาจในการรับเรื่องเพื่อทำความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการ ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากยังไม่มีมีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญฯ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำ วินิจฉัย พ.ศ. 2550 แทน
2. อำนาจในการรับเรื่องเพื่อทำความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่มีการ ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
3. อำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย กรณีที่คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติได้รับการร้องขอจากผู้เดือดร้อนเสียหายว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำ ใดอันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นสมควรช่วยเหลือ

¹⁸² นพนิติ สุริยะ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 69-71.

เพื่อแก้ไขปัญหาคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมแล้วคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้

3.2.5.2 พัฒนาการการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

ในการอธิบายถึงพัฒนาการในการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผู้ศึกษาจะเริ่มอธิบายไล่ลำดับจากช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อน และจะกล่าวถึงช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป

3.2.5.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีจำนวนทั้งสิ้น 11 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญกำหนดว่าบุคคลที่จะเป็นกรรมการได้นั้นต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย¹⁸³ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามประกาศพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนด¹⁸⁴

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เพื่อให้มั่นใจว่ากรรมการจะเป็นบุคคลผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ และเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้¹⁸⁵

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

¹⁸³ มาตรา 199 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁸⁴ เสรี นนทสูติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 35.

¹⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35 - 36.

3. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

4. ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง

5. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

6. ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

7. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

8. ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของ

ศาล

9. ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

10. ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

11. ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

12. ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

13. ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และเพื่อให้มั่นใจว่ากรรมการจะสามารถอุทิศตนให้กับการทำงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นอิสระ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 7 ได้กำหนดให้กรรมการต้องทำงานเต็มเวลา กรรมการจะต้องไม่มีการกระทำต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

2. ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ

3. ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

หากวุฒิสภามีมติเลือกบุคคลตามข้อ 1 ข้อ 2 หรือข้อ 3 ให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยได้รับความยินยอมของผู้นั้นแล้ว ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตามข้อ 1 ข้อ 2 หรือข้อ 3 แล้ว ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก หากผู้นั้นมีได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนด กฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน

ข. การสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199 และมาตรา 200 มิได้กำหนดวิธีการสรรหา การเลือก และการถอดถอนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดกระบวนการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การสรรหาบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสม ได้มีการตั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีจำนวนกรรมการ 27 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกสภานายความ อธิการบดี หรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน และผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กิจการละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือกิจการละ 1 คน รวมเป็น 3 คน

สำหรับผู้แทนองค์การเอกชนนั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขเป็นกรณีพิเศษว่าต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่คณะกรรมการกำหนด และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคำกำไรจากการดำเนินกิจการดังกล่าวด้วย¹⁸⁶

2. การเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หลังจากคณะกรรมการสรรหาได้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจำนวน 22 คนแล้ว กระบวนการเลือกกรรมการก็จะเริ่มขึ้น โดยประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อโดยการลงคะแนนลับ และผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่หากผู้ได้รับเลือกมีจำนวนไม่ครบ 11 คน จะมีการนำรายชื่อของผู้ที่ได้รับเสนอชื่อที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้ง ในครั้งนี้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาจะได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ในกรณีมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ทำให้ผู้ได้รับเลือกมีจำนวนเกิน 11 คน ประธานวุฒิสภาจะจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการ หรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบ 11 คน คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมเพื่อเสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือกอีกครั้ง หลังจากเลือกครบทั้ง 11 คนแล้ว บุคคลทั้ง 11 คนจะประชุมกันเพื่อเลือก

¹⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ประธานกรรมการแล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป¹⁸⁷

สิ่งที่สำคัญในการคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้วุฒิสภาคำคัญถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนองค์การเอกชน ดังนั้น ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้กรรมการสรรหาและวุฒิสภาคำคัญถึงหลักการมีส่วนร่วมของทั้งชายและหญิงด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีองค์ประกอบที่ความหลากหลาย¹⁸⁸ อันเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับหลักการปารีสด้วย

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199 กำหนดให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ส่วนเรื่องขเหตุในการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากเหตุดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ได้กำหนดเหตุเอาไว้ ดังต่อไปนี้

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด
4. กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนการกระทำต้องห้าม ตามมาตรา 7 เรื่องกรรมการสิทธิมนุษยชนต้องทำงานเต็มเวลา กรรมการจะดำรงตำแหน่งอื่นไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งในองค์กรธุรกิจใดไม่ได้
5. วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 11 กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน หรือไม่เป็นกลาง หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องทางศีลธรรมจรรยาที่อาจมีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการดำรงตำแหน่งหน้าที่หรือต่อการส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือมีส่วนได้เสียในกิจการหรือธุรกิจใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบโดยตรงหรือก่อให้เกิดความเสียหายทำนองเดียวกัน หรือมีหรือเคยมีพฤติการณ์ในการ

¹⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง ทั้งนี้ มติของวุฒิสภาในการถอดถอนต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

6. วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ให้คณะกรรมการสรรหาเริ่มดำเนินการสรรหาตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง โดยให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา และในกรณีที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งในระหว่างที่อยู่อกสมัยประชุมของวุฒิสภา ให้ดำเนินการตามสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของวุฒิสภา

3.2.5.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีกรรมการในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนทั้งสิ้น 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ในการพิจารณารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย¹⁸⁹ ในเรื่องของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พัฒนาการในการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ได้แก่ เรื่องของกระบวนการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จากเดิมเคยกำหนดให้กระบวนการเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256 วรรคห้า กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 206 มาบังคับโดยอนุโลม ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243 แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีองค์ประกอบจำนวน 7 คนประกอบด้วย 1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และ 7. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน ทั้งนี้ บุคคลตามข้อ 6 และข้อ 7 ต้อง

¹⁸⁹ มาตรา 256 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกันด้วย

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดรับรองเรื่องการกระทำต้องห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องทำงานเต็มเวลา โดยให้นำมาตรา 207 เรื่องการกระทำต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยอันมีหลักการห้ามกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในขณะดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างหรือเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในหน่วยงานของรัฐ เป็นดำรงตำแหน่งในองค์กรธุรกิจ และไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นด้วย ซึ่งเป็นข้อแตกต่างจากช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่ประเด็นเรื่องการกระทำต้องห้ามถูกกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และไม่ได้ห้ามการกระทำต้องห้ามเรื่องการประกอบอาชีพอิสระ

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ยังคงกำหนดไว้เหมือนกับในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากบทบัญญัติในส่วนนี้ไม่ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด รายละเอียดดังกล่าวผู้ศึกษาจึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

ข. การสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีขั้นตอนการดำเนินการเหมือนกับกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ แต่จะแตกต่างในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีองค์ประกอบจำนวน 7 คน ประกอบด้วย 1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และ 7. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน ทั้งนี้ บุคคลตามข้อ 6 และข้อ 7 ต้องมิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกันด้วย และให้กรรมการสรรหาเลือกกันเองเพื่อกำหนดกรรมการผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการ

ขั้นตอนในการสรรหาสามารถอธิบายสรุปได้เป็น 2 ช่วงคือ 1. ช่วงขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหากับ 2. ช่วงของการให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

1. ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสรรหาและคัดเลือกผู้มีความเหมาะสมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการทดแทนไว้ กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจสรรหาผู้ที่เหมาะสมจะเป็นตัวแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ ภายใน 30 วัน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาทดแทนเพื่อดำเนินการสรรหาตามข้อ 1 แทน

2. เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งเสร็จแล้ว ให้ส่งบัญชีรายชื่อให้ประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตามข้อ 1 โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ

ในการลงมติของวุฒิสภานั้น ให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ซึ่งในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบบัญชีรายชื่อแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนอกจากที่กำหนดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ที่กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งไว้เช่นเดิมตามที่ได้เคยอธิบายมาแล้ว แต่ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256 วรรคห้าได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพิ่มเติมในเรื่องการพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 70 ปีบริบูรณ์เพิ่มอีกเหตุด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้วกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เปลี่ยนแปลงจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ดังนี้

1. มีการปรับลดจำนวนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติลงจากจำนวน 11 คนให้เหลือเพียง 7 คน
2. มีการปรับลดคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติลงเหลือเพียง 7 คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน จากเดิมที่เคยมีกรรมการสรรหามากถึง 27 คนซึ่งมีที่มาที่หลากหลายทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน
3. การกำหนดคณะกรรมการสรรหาทดแทนในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจสรรหาผู้ที่เหมาะสมจะเป็นตัวแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ภายใน 30 วัน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาทดแทน ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาก่อน
4. หน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ จากเดิมที่วุฒิสภาเคยมีหน้าที่ในการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่มีจำนวน 2 เท่าของตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องสรรหา
5. บทบัญญัติที่เพิกบบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเพิ่มเติมในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.2.6 ศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของการอธิบายถึงการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงความทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญก่อน ในลำดับถัดมาจึงจะได้กล่าวถึงพัฒนาการในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

3.2.6.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยเริ่มมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายปรากฏอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2489 เมื่อ “ศาลยุติธรรม” ได้สถาปนาตนเองโดยอาศัยคำพิพากษาที่ 1/2489 ยืนยันถึงอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของตน หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงได้จัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้น เป็นสถาบันใหม่เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทนศาลยุติธรรม ซึ่งถือว่ามี การจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการ หรือสภาขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีโครงสร้างไม่เหมาะสม มีลักษณะเป็น “องค์กรทางการเมือง” มากกว่าเป็น “องค์กรศาล” เพราะกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งที่เป็นโดยตำแหน่ง เช่น ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ และเกิดปัญหาเกี่ยวกับการขัดแย้งกันในตำแหน่งหน้าที่เพราะมีบทบาทหลายอย่างที่ต้องทำในเวลาเดียวกัน รวมทั้งในส่วนของตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิเองที่กฎหมายเปิดช่องให้อาจได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีก อันเป็นการเปิดช่องให้อิทธิพลของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองโดยอ้อมสามารถกีดกันการทำงานแล้กกับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งซ้ำได้¹⁹⁰ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงจัดวางแนวทางในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธิจำรณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียใหม่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยออกแบบให้เป็นรูปแบบของศาล เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีในลักษณะที่เป็นศาลตามกระบวนการยุติธรรมในสาขากฎหมายมหาชน และเพื่อกำหนดให้เป็นองค์กรประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแทนที่ตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่มาแต่เดิม¹⁹¹

(ก) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ในช่วงแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งพอจะจำแนกตามลักษณะแห่งเรื่องคดีได้ ดังต่อไปนี้¹⁹²

¹⁹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 4. ศาลรัฐธรรมนูญ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า.หน้า 17.

¹⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

¹⁹² สามารถ รัตนประทีปพร, “ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตอนที่ 1,” บทบัญญัติ 60(2547): 20-24.

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ เป็นหน้าที่หลักประการสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ การควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้มิให้มีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การควบคุมนี้ทำได้ทั้งก่อนกฎหมายจะใช้บังคับ คือตั้งแต่ในขั้นตอนกระบวนการร่างกฎหมายและจัดทำกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือการควบคุมภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว

2. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนอกจากอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายแล้วศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่มีผู้ร้องขอเข้ามาด้วย รวมทั้ง ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจะต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยเหตุมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตรงตามรัฐธรรมนูญหรือโดยกระบวนการการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยว่าสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง

3. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด อย่างเช่น อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่¹⁹³ พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่¹⁹⁴ พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ¹⁹⁵ พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการเลือกตั้งมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

¹⁹³ มาตรา 47 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁹⁴ มาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁹⁵ มาตรา 118 (8) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่¹⁹⁶ พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ¹⁹⁷ เป็นต้น

ภายหลังมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยมีการตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่แทนองค์กรศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา 35 โดยกำหนดให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตุลาการรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบคือ ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 5 คนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 2 คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญแทน

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดองค์กรศาลรัฐธรรมนูญโดยกำหนดไว้ในหมวด 10 ศาล ส่วนที่ 2 ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 204 ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาจะได้มีการอธิบายต่อไปในภายหลัง

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งโดยส่วนใหญ่ยังคงเดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มีอำนาจหน้าที่บางกรณีที่ได้แก้ไขให้มีเพิ่มขึ้น หรือมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดบางประการ¹⁹⁸ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ได้แก่ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹⁹⁹ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้าง

¹⁹⁶ มาตรา 180 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁹⁷ มาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁹⁸ ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องศาลรัฐธรรมนูญ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 20.

¹⁹⁹ มาตรา 65 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ²⁰⁰ คดีที่ขอให้ให้พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้²⁰¹ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คัดค้านว่ามติของพรรคการเมืองที่ให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นมีลักษณะเป็นการขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข²⁰² คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว²⁰³ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใดที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่า คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เรอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้²⁰⁴ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 150 ของรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ²⁰⁵ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ²⁰⁶ คดีที่ขอให้วินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการมี การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย²⁰⁷ คดีที่ขอให้พิจารณาว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว²⁰⁸ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าการตรา

²⁰⁰ มาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁰¹ มาตรา 91 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁰² มาตรา 107 (7) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁰³ มาตรา 141 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁰⁴ มาตรา 140 และมาตรา 149 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁰⁵ มาตรา 154 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁰⁶ มาตรา 155 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁰⁷ มาตรา 168 วรรคเจ็ด แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁰⁸ มาตรา 182 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชกำหนด ไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองของรัฐธรรมนูญ²⁰⁹ คดีที่ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่าหนังสือสัญญาใดมีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศ²¹⁰ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร จะใช้บังคับแก่คดีใด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ²¹¹ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรองรับไว้²¹² คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป²¹³ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม²¹⁴ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยสั่งยุบพรรคการเมืองที่ถือว่ากระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง²¹⁵ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน²¹⁶ คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายตามคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ²¹⁷ และคดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 20 มาตรา 31 มาตรา 33 มาตรา 41 มาตรา 82 มาตรา 91 มาตรา 93 มาตรา 94 มาตรา 95 และมาตรา 98 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 ด้วย

2. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้

²⁰⁹ มาตรา 185 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹⁰ มาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹¹ มาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹² มาตรา 212 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹³ มาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹⁴ มาตรา 233 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹⁵ มาตรา 237 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹⁶ มาตรา 245 (1) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹⁷ มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รักษาการ²¹⁸ และอำนาจหน้าที่ในการเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการในการพิจารณา
งบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา²¹⁹

นอกจากอำนาจหน้าที่ของการเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ตำแหน่งประธาน
ศาลรัฐธรรมนูญเองยังมีบทบาทในเรื่องการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ดังต่อไปนี้²²⁰

1. เป็นกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา²²¹
2. เป็นกรรมการในคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ใน
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้
 - (1) เป็นกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง
 - (2) เป็นกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน
 - (3) เป็นกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ
 - (4) เป็นกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
 - (5) เป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.2.6.2 พัฒนาการการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

ในส่วนนี้จะได้แบ่งลำดับการอธิบายพัฒนาการในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540 และในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.2.6.2.1 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255
กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
อื่นอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา
ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน
2. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาล
ปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

²¹⁸ มาตรา 139 (3) และมาตรา 142 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²¹⁹ มาตรา 168 วรรคเก้า แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²²⁰ ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 24-25.

²²¹ มาตรา 113 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 5 คน

4. ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 3 คน

ในส่วนของการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในข้อ 1 และข้อ 2 นั้นเป็นการคัดเลือกโดยองค์กรศาล และเพื่อให้การเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาได้ออกระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังต่อไปนี้²²²

1. การรับสมัคร กล่าวคือ ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ประสงค์จะสมัครรับเลือกไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงต่อเลขานุการศาลฎีกาภายในระยะเวลาที่ประธานศาลฎีกากำหนด

2. การคัดเลือก มีขั้นตอนปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ประธานศาลฎีกาจะเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยเร็ว เพื่อลงมติเลือกผู้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(2) เลขานุการศาลฎีกาส่งรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาก่อนวันประชุมใหญ่ศาลฎีกาอย่างน้อย 1 วัน

(3) องค์ประชุมของการประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อลงมติเลือกผู้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องมีผู้พิพากษาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้พิพากษาศาลฎีกา

2. วิธีการคัดเลือก มีขั้นตอนปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) การลงมติเลือกผู้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

(2) ประธานศาลฎีกาจะแต่งตั้งผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน เป็นคณะกรรมการนับคะแนน

(3) การลงมติในที่ประชุมใหญ่ให้กระทำโดยทำเครื่องหมายกากบาทอย่างชัดเจนลงหน้าชื่อและนามสกุลผู้ซึ่งคนเลือกจำนวนไม่เกิน 5 คน หรือจำนวนเท่าที่ยังขาดอยู่แล้วแต่กรณีในบัตรที่จัดไว้ แล้วนำบัตรไปใส่ลงในหีบคะแนน

3. หลักเกณฑ์การคัดเลือก ได้แก่

²²² ปัญญา อุดชาชน, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," หน้า 44-46.

ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาจำนวน 5 คนแรก เป็นผู้ได้รับเลือกไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(1) ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีไม่ครบ 5 คนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกมาประชุมอีกครั้งหนึ่ง และถือว่าผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ซึ่งได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติเรียงลำดับจนได้ครบ 5 คน เป็นผู้ได้รับเลือกให้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(2) ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คนให้นำรายชื่อเฉพาะผู้ได้รับคะแนนเท่ากันดังกล่าวมาให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาลงมติอีกครั้งหนึ่ง และผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงมาตามลำดับจนครบ 5 คน เป็นผู้ได้รับเลือกให้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(3) กรณีที่มีผู้สมัครไม่เกิน 5 คน ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาลงมติโดยวิธีลงคะแนนลับเลือกผู้สมัครทีละคนโดยผู้ที่ได้รับคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่เข้าประชุมและลงมติในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้ได้รับเลือกไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(4) กรณีที่เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ไม่ครบ 5 คน ให้ดำเนินการรับสมัครใหม่สำหรับจำนวนที่ยังขาดอยู่

(5) กรณีที่ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 (1) ว่างลง ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดำเนินการเลือกผู้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างโดยดำเนินการรับสมัครและคัดเลือกในลักษณะเดียวกัน

4. การตีความตามระเบียบ กล่าวคือ กรณีที่มีปัญหาต้องตีความหรือวินิจฉัยอันเกิดจากการใช้ระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ร้องประธานศาลฎีกา โดยเสียงข้างมากเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

ในส่วนการคัดเลือกตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิจากศาลปกครองสูงสุดนั้นแม้จะไม่มีระเบียบเหมือนศาลฎีกา แต่มีแนวทางการปฏิบัติลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนี้²²³

1. การรับสมัคร ตุลาการศาลปกครองสูงสุดผู้ใดประสงค์จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ คือ

- (1) การสมัครด้วยตนเอง
- (2) การเสนอชื่อโดยตุลาการศาลปกครองสูงสุดคนอื่น

²²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นลักษณะการสมัครด้วยตนเองหรือการเสนอชื่อโดยตุลาการศาลปกครองสูงสุดคนอื่นก็ตาม จะต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ

2. การคัดเลือก

(1) ประธานศาลปกครองสูงสุดจะเรียกประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเพื่อลงมติเลือกผู้ไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(2) การที่ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดจะสอบถามตุลาการศาลปกครองสูงสุดในที่ประชุมว่ามีผู้ใดประสงค์ที่จะสมัคร และขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการเสนอชื่อโดยตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้อีกด้วย

3. หลักเกณฑ์ผลการคัดเลือก

(1) การคัดเลือกด้วยวิธีการออกเสียงโดยการโหวตแบบเปิดเผย

(2) ผู้สมัครหรือผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อผู้ใดได้คะแนนสูงสุด ผู้นั้นได้รับเลือกเป็นตัวแทนจากศาลปกครองสูงสุดเพื่อไปทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกตสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการพิจารณาโดยองค์กรศาลประการหนึ่ง คือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญในช่วงที่ยังไม่มีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 1/2541 ลงวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2541 ว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาเลือกมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และบรรทัดฐานนี้นำมาใช้กับบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกด้วย²²⁴

ในส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งทางด้านนิติศาสตร์และด้านรัฐศาสตร์นั้นจะได้อธิบายกระบวนการสรรหาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นส่วนต่อไป

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 256 กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ ไว้ดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์
3. เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการ

²²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 4. ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 22.

ตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

4. ไม่วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 5. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
 6. ไม่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
 7. ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
 8. ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
 9. ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
 10. ไม่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
 11. ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
 12. ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง
 13. ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 14. อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยเหตุ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ
 15. เคยถูกวุฒิสภามีมติตาม ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง
 16. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
 17. ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะ 3 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง
 18. ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 258 ยังได้กำหนดการทำงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นงานเต็มเวลา ดังนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องไม่มีการกระทำต้องห้ามดังต่อไปนี้
1. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
 2. ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ

3. ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

4. ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เลือกบุคคลตามข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 หรือข้อ 4 โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตามข้อ 1 ข้อ 2 หรือข้อ 3 หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ดำเนินการสรรหา และคัดเลือกใหม่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ข. การสรรหาประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเกี่ยวกับการ สรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ ไว้ในมาตรา 257 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุก แห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน เมื่อได้คณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้มีการ คัดเลือกประธานคณะกรรมการสรรหาตนเอง และเมื่อมีการคัดเลือกแล้วให้แจ้งผลต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการสรรหาตุลา การศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

2. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่สรรหาและจัดทำ บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์จำนวน 6 คน พร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ ต้องดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และ มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มี อยู่

3. เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับบัญชีรายชื่อพร้อมความยินยอมจาก คณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการ เสนอชื่อในบัญชีรายชื่อ ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ 5 คนแรกในบัญชีรายชื่อ ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และ 3 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ที่ได้รับคะแนน สูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือก เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

4. ในกรณีที่จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์มีไม่ครบ 5 คน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์มีไม่ครบ 3 คน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คนหรือ 3 คน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และยังกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่²²⁵

เรื่องเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 260 กำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

1. ตาย
2. มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์
3. ลาออก
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
5. กระทำการต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
6. วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 307 ด้วยเหตุ

มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

7. ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในกระบวนการสรรหาดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

²²⁵ มาตรา 259 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.2.6.2.2 ช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 3 คน
2. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน
3. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวน 2 คน
4. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวน 2 คน

ในการคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาไปดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาได้ออกระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาไปเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2549 วันที่ 3 ตุลาคม 2549 และประกาศศาลฎีกาเรื่อง การเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาไปเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและการเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกา วันที่ 3 ตุลาคม 2549 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²²⁶

1. การเลือก กล่าวคือ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะดำเนินการประชุมเพื่อเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คนไปเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ
2. หลักเกณฑ์และผลการคัดเลือก
 - (1) การลงมติให้กระทำโดยทำเครื่องหมายกากบาทอย่างชัดเจนหน้าชื่อและสกุลผู้ซึ่งตนเลือกจำนวนไม่เกิน 5 คนในบัตรไปใส่ในหีบลงคะแนน
 - (2) การลงมติดีรอบแรกให้คัดผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับคะแนนน้อยออกไปจนเหลือ 10 คนโดยให้เริ่มคัดออกตั้งแต่ผู้ที่ได้รับคะแนนน้อยที่สุดขึ้นไป แต่ในกรณีที่มิได้ผู้ได้รับคะแนนเท่ากันและอยู่ในลำดับที่จะต้องถูกคัดออกเพื่อให้เหลือจำนวน 10 คน ให้ถือว่าผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับดังกล่าวทุกคนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเลือกต่อไป

²²⁶ ปัญญา อุดชาชน, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," หน้า 47-49.

เมื่อดำเนินการจนได้จำนวนผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาแล้ว ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาลงมติรอบที่ 2 เลือกบุคคลดังกล่าว โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนได้ครบจำนวน 5 คน เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้คะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน ให้รองประธานศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสสูงสุดในที่ประชุมจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ในส่วนของ การคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดนั้น ไม่มีระเบียบที่กำหนดไว้แต่ยังคงใช้แนวทางการสรรหาเช่นเดิม เพียงแต่รัฐธรรมนูญกำหนดทำการคัดเลือกโดยให้ลงคะแนนลับ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางที่ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเคยกำหนดให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206 ยังกำหนดถึงกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือกตามขั้นตอนและระยะเวลา 30 วัน ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณีเลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นที่ปรึกษาการศาลรัฐธรรมนูญแทน ซึ่งเป็นแนวทางที่เพิ่มขึ้นในกรณีที่ไม่สามารถสรรหาผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ แต่ก็อาจขัดต่อเจตนารมณ์ที่จะให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งมาจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีซึ่งอย่างน้อยก็ควรจะเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการศาลปกครอง

ในส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์จะได้อภิบาลในลำดับถัดไป

ก. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 205 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งคุณสมบัติโดยส่วนใหญ่จะถูกกำหนดเอาไว้เหมือนเดิม และมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามบางประการ ตัวอย่างเช่น

1. มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อง “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” โดยเปลี่ยนเป็น “เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า

ศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 30 ปี นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” แทน

2. แก้ไขเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามเรื่องการไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ให้ขยายไปถึงการไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตด้วย

3. แก้ไขเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามเรื่อง “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมาไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท” โดยเปลี่ยนเป็น “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมาไม่ถึง 5 ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

4. แก้ไขเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามเรื่อง “เคยถูกวุฒิสภามีมติตามให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง” โดยแก้ไขเป็น “ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 274 ด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” แทน

5. แก้ไขเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามเรื่อง “ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” โดยตัดทอนตำแหน่งตุลาการศาลปกครองออก

ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 207 ได้กำหนดให้คงยึดหลักการเดิมเรื่องการกระทำต้องห้ามเอาไว้ โดยมีรายละเอียดเช่นที่เคยปรากฏในช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื้อหาในส่วนนี้ผู้ศึกษาจึงขอไม่อธิบายซ้ำอีก

ข. การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 206 ได้กำหนดกระบวนการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์นั้น มีกระบวนการดังต่อไปนี้

1. ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 5 คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ ในการคัดเลือกประธานคณะกรรมการสรรหานี้ให้กรรมการเลือกกันเองให้กรรมการผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการ

2. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขานิติศาสตร์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา

3. ในกรณีที่ไม้อาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการสรรหาแล้วเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา

4. เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้ยื่นแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

5. ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

ค. วาระดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 208 กำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ส่วนเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนั้น มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 209 ที่มีหลักการเหมือนเดิมที่เคยปรากฏในช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพียงแต่มีการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพิ่มเติมบางประการตามกลไกที่เปลี่ยนแปลงไปในรัฐธรรมนูญฉบับ ตัวอย่างเช่น เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน มีการเพิ่มเหตุฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงด้วย หรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพราะต้องคำพิพากษาให้จำคุก ได้รับการแก้ไขเป็นคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ให้รวมไปถึงแม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ แต่ไม่ให้หมายรวมถึงกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในคดีที่ยังไม่ถึงที่สุดหรือในคดีที่มีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ให้นำหน่วยงานที่รับผิดชอบในกระบวนการสรรหาดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการสรรหาและคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ 4 ประการหลัก ๆ ได้แก่

1. การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสรรหาจากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีสัดส่วนของนักการเมืองและตัวแทนจากฝ่ายสถาบันการศึกษารวมอยู่ด้วย แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กลับตัดสัดส่วนดังกล่าวออกไป และมีคณะกรรมการสรรหาเพียงแค่ 5 คนเท่านั้น

2. การกำหนดคณะกรรมการสรรหาทดแทนในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้ภายใน 30 วัน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาทดแทน ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาก่อน

3. หน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ จากเดิมที่วุฒิสภาเคยมีหน้าที่ในการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่มีจำนวน 2 เท่าของตำแหน่งที่ต้องการสรรหา

4. ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่งบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.3 สรุปกระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย

จากภาพรวมที่ได้ศึกษาและรวบรวมพัฒนาการของการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญอยู่ 4 ประการหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสรรหาจากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาที่มีที่มาหลากหลาย แต่ในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดคณะกรรมการสรรหาให้มีองค์ประกอบที่คล้ายกัน โดยเฉพาะตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ยังมีลักษณะของการปรับลดจำนวนคณะกรรมการสรรหาลงด้วย

2. การกำหนดคณะกรรมการสรรหาทดแทน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้ภายใน 30 วัน ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาทดแทน

3. การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของวุฒิสภาจากที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการคัดเลือกผู้เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งจำนวนกึ่งหนึ่งจากบัญชีรายชื่อที่มีจำนวน 2 เท่าของตำแหน่งที่ต้องการสรรหา แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกแทน

4. การกำหนดเรื่องมติยืนยันด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์ของคณะกรรมการสรรหา กล่าวคือในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพ่งบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อย่างไรก็ตาม กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังขาดมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพียงพอ เพราะกฎหมายต้องการให้คณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภามีดุลพินิจในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง ซึ่งหากสามารถกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการสรรหาได้แล้วย่อมเป็นประโยชน์ต่อการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางทางการเมืองได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

3.3.1 แนวคิดพื้นฐานประกอบการคัดเลือกบุคคลตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

หลักการพื้นฐานในการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาจากหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก ซึ่งสามารถสรุปแนวคิดพื้นฐานประกอบการคัดเลือกออกมา ดังนี้

1. หลักความรู้ความสามารถ หลักการนี้สะท้อนให้เห็นจากการที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติในการสรรหาในแต่ละองค์กร ตัวอย่างเช่น การกำหนดคุณสมบัติในการสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า และยังสะท้อนในเรื่องประสบการณ์ของบุคคล กล่าวคือ ในบาง

ตำแหน่งจะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครว่าต้องมีประสบการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างเช่น คุณสมบัติในการจะดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่าต้องเคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 30 ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เป็นต้น รวมทั้งเรื่องอายุขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ในคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น สะท้อนให้เห็นว่าต้องการผู้ดำรงตำแหน่งที่ผ่านประสบการณ์ในการทำงาน (เทียบเคียงกับการกำหนดอายุของสมาชิกวุฒิสภา)

2. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลาง จากการที่กฎหมายกำหนดห้ามบุคคลที่มีประวัติเกี่ยวข้องกับ การดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งต้องไม่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่จะมีตามกฎหมายให้เกิดการเอื้อต่อฝ่ายการเมืองจนกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้

3. หลักความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง หลักการนี้สะท้อนในลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่หากมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งได้ ได้แก่ ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต ไม่มีประวัติเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ถูกควบคุมตัวหรือต้องขังโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักบวช และนักพรตด้วย

4. หลักการมีสัญชาติโดยกำเนิด เป็นหลักการที่กำหนดไว้เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิดเท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลที่แปลงสัญชาติมาเป็นสัญชาติไทย เพราะเป็นการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐที่สำคัญ ๆ เช่น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินรัฐ เป็นต้น จึงกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสัญชาติเอาไว้เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากรัฐอื่น

ทั้งนี้ ในหลักความรู้ความสามารถและหลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางนั้น เป็นปัญหาที่มักมีข้อพิพาทปรากฏต่อสังคมอยู่เสมอ เพราะการสรรหาและการคัดเลือกนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่เป็นรูปธรรมและชี้วัดได้ แต่อำศัยคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาเป็นองค์กรที่จะพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา หากองค์กรดังกล่าวถูกแทรกแซงกระบวนการทำงานแล้วย่อมไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่จะรับรองได้ว่าบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นจะมีความรู้ความสามารถ ความเป็นอิสระ และความเป็น

กลางในการปฏิบัติหน้าที่ในอนาคตได้ อันจะส่งผลกระทบต่อระบบการทำงานขององค์กรอิสระและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามมา

3.3.2 บทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา

จากข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาตามที่กฎหมายกำหนดที่ผู้ศึกษาได้ยกขึ้นมา จะเห็นว่าองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการสรรหามากที่สุดคือ คณะกรรมการสรรหา เพราะเป็นองค์กรที่จะพิจารณาให้ได้มาซึ่งผู้ที่จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เมื่อเทียบกับวุฒิสภาที่ไม่มีอำนาจในการจะคัดเลือกบุคคลอื่นที่คณะกรรมการสรรหาไม่ได้เสนอชื่อมาได้ ดังนั้นในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะเน้นพิจารณาเรื่องสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาเรื่องบทบาทในการสรรหาเป็นสำคัญ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้มีที่มาที่หลากหลาย ซึ่งสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาถูกแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. ตัวแทนจากองค์กรตุลาการ ประกอบด้วย ประธานในองค์กรศาลตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด
2. ตัวแทนจากสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ ผู้แทนที่เลือกจากอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
3. ตัวแทนจากพรรคการเมือง ได้แก่ ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดเกี่ยวกับการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกตนเอง ...” หรือ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกตนเอง ...”²²⁷
4. ตัวแทนจากองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะในการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งต้องการการมีส่วนร่วมจากองค์กรทั้งหลายที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ อัยการสูงสุด นายกษัตริย์ถนอม นายความ ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

²²⁷ มาตรา 297 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดจำนวนคณะกรรมการสรรหาให้มีที่มาที่หลากหลาย ซึ่งสัดส่วนที่มีอิทธิพลในการสรรหามากที่สุด คือ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพราะมีสัดส่วนมากที่สุด ในคณะกรรมการสรรหา หากพิจารณาจากการที่ต้องใช้เสียงในการสรรหามากถึง 3 ใน 4 ของคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การจะอาศัยเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการสรรหาได้ทั้งหมดจึงต้องอาศัยกรรมการในส่วนของฝ่ายการเมืองและอุดมศึกษาเสมอ ยกเว้น การสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีคณะกรรมการสรรหาที่หลากหลาย แต่ในการจะเลือกให้ได้ผู้ที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งก็ยังคงอาศัยเสียงของตัวแทนจากฝ่ายการเมืองและสถาบันอุดมศึกษาด้วย

ข้อดีของการกำหนดคณะกรรมการสรรหาให้มีจำนวนมาก คือ การส่งเสริมให้องค์กรหลายฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการสรรหา โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองที่มีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ข้อเสียที่เกิดขึ้นในการให้น้ำหนักฝ่ายการเมืองมากคือปัญหาการบล็อกโหวตจากฝ่ายการเมือง เพราะตัวแทนฝ่ายการเมืองในคณะกรรมการสรรหามีอิทธิพลในการสรรหามาก และตัวแทนของฝ่ายการเมืองก็มาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมาก ทำให้วัตถุประสงค์ของการถ่วงดุลของฝ่ายการเมืองให้มีความหลากหลายไม่เกิดขึ้นจริง²²⁸

ในการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงปรับลดจำนวนคณะกรรมการสรรหาลงเป็นอย่างมาก โดยกำหนดคณะกรรมการสรรหาให้มีที่มาจากตัวแทนองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นเสียงส่วนมากและตัวแทนจากฝ่ายการเมืองเป็นเสียงส่วนน้อย และมีการตัดสัดส่วนของฝ่ายสถาบันอุดมศึกษาออกไป ทั้งนี้ ในส่วนของการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการสรรหาไว้เช่นเดิม

ข้อดีของการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้มีที่มาจากองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นเสียงส่วนใหญ่ คือ การได้คณะกรรมการสรรหาที่มีความรู้และประสบการณ์มาก เพราะประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครองมักเป็นบุคคลที่ทำงานในหน่วยงานมาอย่างยาวนาน ประกอบกับองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระเป็นกลางและได้รับความน่าเชื่อถือจากประชาชน แต่ข้อเสียที่เป็นจุดอ่อนสำคัญ คือ การขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และยังกำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาททางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งเป็นบทบาททางการเมืองอย่างหนึ่งมากเท่าไร ยิ่งกระทบภาคลักษณะในการวางตัวเป็นกลางขององค์กรตุลาการได้

กล่าวโดยสรุปแล้วในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในประเทศไทยตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นมีการออกแบบให้มี

²²⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "องค์กรอิสระกับการปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ" [ออนไลน์].

คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่ในการพิจารณาลั่นกรองเพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสม ก่อนเสนอบัญชีรายชื่อจำนวนสองเท่าของตำแหน่งที่ยังว่างอยู่ เพื่อให้วุฒิสภาในฐานะที่มีฐานเชื่อมโยงกับประชาชนผ่านการเลือกตั้งทำหน้าที่เลือกผู้ที่เหมาะสมก่อนจะนำรายชื่อให้ประธานวุฒิสภานำขึ้น ทูลเกล้าฯ ต่อไป ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทมากที่สุดคือองค์กรฝ่ายการเมือง ส่วนในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการออกแบบให้องค์กรที่มีบทบาทในการสรรหา ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมากที่สุดคือองค์กรตุลาการผ่านการกำหนดสัดส่วนใน คณะกรรมการสรรหาให้มีจำนวนมากกว่องค์กรอื่น ๆ ซึ่งในบทต่อไปจะได้อธิบายถึงกระบวนการ สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในต่างประเทศต่อไป

บทที่ 4

กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของต่างประเทศ : ศึกษากรณี ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศอังกฤษ และประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

ในบทนี้จะได้ศึกษากระบวนการสรรหาในประเทศต่าง ๆ 4 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศต้นแบบในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (ตามคำนิยามของ ดร.วิษณุ วรรณุญ²²⁹ แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่าองค์กรอิสระแทน) ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเป็นประเทศในภูมิภาคเดียวกับประเทศไทย ประเทศอังกฤษซึ่งมีแนวคิดในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีกระบวนการสรรหาที่เน้นหลักความรู้ความสามารถ หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในปี ค.ศ. 2012 และกรณีศึกษาประเทศสุดท้าย คือ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่มีการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ก็เพื่อศึกษาแนวทางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นมาตรฐานที่สำคัญในการพัฒนาแนวทางการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในประเทศไทยต่อไป

²²⁹ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 7.

4.1 กระบวนการสรรหาในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงสาระสำคัญใน 3 เรื่อง คือ 1. ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกา (4.1.1) ว่าด้วยแนวคิดระบบการเมืองสหรัฐอเมริกาและบทบาทการทำงานขององค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกา 2. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกา (4.1.2) ว่าด้วยกระบวนการในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หลักประกันความเป็นอิสระของผู้ดำรงตำแหน่ง และ 3. มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกา (4.1.3) ว่าด้วยการวิเคราะห์มาตรฐานในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ยังบังคับใช้เก่าแก่ที่สุด โดยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาออกเป็น 3 ฝ่าย คือ 1. สภาองเกรสทำหน้าที่เกี่ยวกับการนิติบัญญัติ โดยสภาองเกรสประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 435 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี ส่วนวุฒิสภาจำนวน 100 คนมาจากการเลือกตั้งรัฐละ 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี) 2. ประธานาธิบดีทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม (ประชาชนเลือกผู้แทนของรัฐ เพื่อไปเลือกประธานาธิบดี) และยังมีอำนาจทั้งในด้านการเสนอกฎหมาย อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระด้วย และ 3. ศาลสูงแห่งสหพันธรัฐทำหน้าที่ในด้านตุลาการว่าด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ส่วนศาลระดับมลรัฐนั้นผู้พิพากษามีที่มาจากการเลือกตั้ง

ในส่วนขององค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นองค์กรฝ่ายบริหารประเภทหนึ่งแต่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการโดยไม่ขึ้นต่อฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระเหล่านี้ได้รับการรับรองความเป็นอิสระโดยกฎหมายจัดตั้งที่สภาองเกรสให้ความเห็นชอบ ที่กำหนดอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรอิสระไว้โดยเฉพาะ ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถแทรกแซงการดำเนินงานได้ ในการจัดตั้งองค์กรเกิดจากแนวคิดการกระจายอำนาจในการบริหารทางด้านเศรษฐกิจซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการดูแล ประกอบกับการลดภารกิจของรัฐที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่จัดให้มีองค์กรอิสระมาทำหน้าที่ในการกำกับดูแล

เอกชนในเรื่องของการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ องค์การอิสระมิได้เข้าไปดำเนินการจัดการโดยตรงแต่เป็นเพียงผู้ควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น²³⁰

โดยองค์การอิสระแห่งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา จัดตั้งในปี ค.ศ. 1887 มีชื่อว่า คณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ (Interstate Commerce Commission (ICC) ซึ่งปัจจุบันได้โอนย้ายภารกิจให้กับคณะกรรมการกำกับการขนส่งทางบก (Surface Transportation Board (STB) แทน) ทำหน้าที่ควบคุมการแข่งขันและรักษาเสถียรภาพด้านราคาในอุตสาหกรรมการขนส่งทางรถไฟ รถ เรือ และการบิน²³¹ คณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐแม้จะสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ก็มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากหน่วยงานฝ่ายบริหารทั่วไปในจุดที่องค์กรถูกกำหนดให้เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อการใช้อำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงที่สังกัดเพื่อป้องกันการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่จากหน่วยงานที่สังกัด รวมไปถึงการไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดีและการใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงของฝ่ายการเมืองด้วย²³² ซึ่งประเด็นในการจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าวในขณะนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะไม่เคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากองค์กรนี้ไม่ขึ้นกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ๆ เลย อีกทั้งมีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการและอำนาจบริหารในองค์กรนั้นด้วย²³³ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1935 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาก็ได้ตัดสินรองรับการดำรงอยู่ขององค์การอิสระของรัฐในคดี Humphrey's Executor v United States ว่า การสถาปนาองค์การอิสระจากอำนาจบริหารแม้ว่าจะยังอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่เมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยอิสระโดยไม่สนว่าฝ่ายบริหารจะยินยอมตามด้วยหรือไม่ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ²³⁴

เนื่องด้วยควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การอิสระของรัฐ ทำให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยในช่วงแรกองค์การอิสระจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในด้านการกำกับดูแลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก เช่น การกำกับดูแลนโยบายทางการเงินของประเทศ การกำกับดูแลตลาดหุ้น การคุ้มครองทางการค้าให้เป็นธรรม การออกใบอนุญาตประกอบกิจการบางประเภท เป็นต้น และต่อมาได้ขยายภารกิจไปถึงด้านความมั่นคงและการเมือง เช่น การควบคุมดูแลการบริจาคเงินและการให้ประโยชน์อย่างอื่นอุดหนุนพรรคการเมืองและนักการเมือง งานด้านการข่าว การตรวจสอบรับเรื่องร้องเรียนเรื่องการทุจริตของรัฐ เป็นต้น และยังขยายไปถึงภารกิจทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อย่างสถาบันบริหารกิจการด้าน

²³⁰ มีโชค เฉิดอารีกิจ, "สถานะทางกฎหมายขององค์การอิสระในระบบกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 49.

²³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

²³² วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 17.

²³³ เรื่องเดียวกัน.

²³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

อวกาศ การควบคุมการติดตั้งและการใช้เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู เป็นต้น²³⁵ ซึ่งก็ได้มีการจัดตั้ง ยกเลิก ถ้ายโอนองค์กรเหล่านี้เรื่อยมา ในปัจจุบัน ก็ยังคงมีองค์กรอิสระเหล่านี้ก็เป็นจำนวนมาก โดยอาจ จำแนกเบื้องต้นได้ดังนี้

1. องค์กรอิสระทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น คณะกรรมการกำกับการซื้อขาย (Commodity Futures Trading Commission (CFTC)) สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านการเงิน (Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)) คณะกรรมการกำกับการเดินทางเรือแห่งชาติ (Federal Maritime Commission (FMC)) คณะกรรมการกำกับความปลอดภัยการขนส่งแห่งชาติ (National Transportation Safety Board (NTSB)) คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (Federal Communications Commission (FCC)) คณะกรรมการแห่งผู้ว่าการธนาคาร (Federal Reserve Board of Governors) คณะกรรมการนโยบายกองทุนเพื่อการเลิกจ้างแห่งชาติ (Federal Retirement Thrift Investment Board (FRTIB)) คณะกรรมการการค้าแห่งชาติ (Federal Trade Commission (FTC)) คณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Commission (ITC)) สำนักงานกำกับดูแลด้านการเคหะแห่งชาติ (Federal Housing Finance Agency (FHFA)) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Board (NLRB)) คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ (Postal Regulatory Commission (PRC)) คณะกรรมการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission (SEC)) สำนักงานช่วยเหลือธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Administration (SBA)) สำนักงานประกันสังคม (Social Security Administration (SSA)) คณะกรรมการกำกับกิจการขนส่งทางบก (Surface Transportation Board (STB)) สำนักไปรษณีย์ของรัฐ (United States Postal Service (USPS)) สำนักกำกับดูแลธุรกิจเครดิตยูเนียนแห่งชาติ (National Credit Union Administration (NCUA)) และ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Product Safety Commission (CPSC)) เป็นต้น

2. องค์กรอิสระทางด้านความมั่นคงและการเมือง เช่น สำนักข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency (CIA)) คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (Federal Election Commission (FEC)) คณะกรรมการกำกับดูแลพลังงานแห่งชาติ (Federal Energy Regulatory Commission (FERC)) สำนักที่ปรึกษาพิเศษแห่งชาติ (United States Office of Special Counsel (OSC)) สำนักบริหารทรัพย์สินแห่งรัฐ (General Services Administration (GSA)) สำนักบริการอาสาสมัคร (Selective Service System (SSS)) สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency (EPA)) เป็นต้น

²³⁵ เรื่องเดียวกัน.

3. องค์กรอิสระทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น คณะกรรมการกำกับด้านนิวเคลียร์ (Nuclear Regulatory Commission (NRC)) สถาบันวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (National Science Foundation (NSF)) สำนักบริหารด้านการบินและอวกาศแห่งชาติ (National Aeronautics and Space Administration (NASA)) สถาบันสมิธโซเนียน (Smithsonian Institution (SI)) สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ (National Archives and Records Administration (NARA)) เป็นต้น

4.1.2 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งฯ (ก.) ว่าด้วยภาพรวมในกระบวนการแต่งตั้งที่แม้จะมีองค์กรอิสระที่หลากหลายแต่ก็มีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งที่เหมือนกัน กับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งฯ (ข.) ว่าด้วยหลักประกันการทำงานขององค์กรอิสระในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งฯ

ก. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งฯ

กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการมีความเป็นอิสระในการทำงาน องค์กรอิสระจึงมีผู้ดำรงตำแหน่งฯเป็นคณะกรรมการ เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปตามมติขององค์คณะ และการตัดสินใจขึ้นอยู่กับองค์คณะ รวมไปถึงวัตถุประสงค์เรื่องวาระการดำรงตำแหน่งที่มีการครบวาระของกรรมการแต่ละคนที่ไม่ตรงกัน และหวังผลว่ายิ่งจำนวนกรรมการมีมากเท่าไรประธานาธิบดีซึ่งดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวย่อมไม่มีอิทธิพลในการแต่งตั้งองค์คณะทั้งหมดได้ ทั้งนี้มีแค่ 4 องค์กรที่มีผู้บริหารคนเดียว ได้แก่ United States Office of Special Counsel (OSC), Federal Housing Finance Agency (FHFA), Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) และ United States Social Security Administration (SSA)²³⁶

ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายกลางสำหรับกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ศึกษาจึงขอยกตัวอย่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระบางองค์กรเพื่อให้เห็นภาพของกระบวนการสรรหาและคัดเลือก ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการชื่อ Federal Communications Commission เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแลในกิจการการ

²³⁶ Kirti Datla and Richard L. Revesz, "Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies)," Cornell Law Review 98, 4 May 2013 (2013): 792-795.

สื่อสารภายในประเทศทั้งกิจการโทรคมนาคมหรือกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง ก่อตั้งโดยกฎหมาย Communications Act of 1934 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระจากรัฐบาล²³⁷ และรับนโยบายโดยตรงจากสภา Congress ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดงบประมาณประจำปี และเป็นผู้กำกับควบคุมผ่านการรับตรวจรายงานประจำปีขององค์กร²³⁸ ผู้ดำรงตำแหน่งใน Federal Communications Commission ประกอบด้วยกรรมการ 5 คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา (Senate) ทั้งนี้ ในจำนวน 5 คนดังกล่าวประธานาธิบดีจะเลือกบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 3 คนมิได้ รวมไปถึงกรรมการทุกคนที่ได้รับเลือกจะต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเงินใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจภายใต้การกำกับดูแล แล้วประธานาธิบดีจะได้เลือกกรรมการคนหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการ²³⁹ เป็นต้น

ในภาพรวมอาจสรุปกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดังต่อไปนี้²⁴⁰

1. ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมเพื่อเข้าดำรงตำแหน่ง โดยจะมีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องเป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกา (citizen of the United States) และต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรอิสระนั้น ๆ²⁴¹

ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมของประธานาธิบดีนั้น เนื่องจากรูปแบบการทำงานขององค์กรอิสระจะเป็นในรูปคณะกรรมการเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น เพื่อการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการให้มีความเป็นกลาง ประธานาธิบดีจะต้องเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมผ่านการกำหนดสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งโดยคำนึงถึงดุลยภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือแนวความคิดที่หลากหลาย โดยต้องจัดสรรตำแหน่งให้มีกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มเข้ามาเป็นกรรมการ หรือหากจะมีการแต่งตั้งนักการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการก็ต้องตั้งจากทุกพรรคการเมือง และยังรวมถึงการที่ประธานาธิบดีต้องหาทางต่อรองกับทางวุฒิสภา เพื่อให้รายชื่อที่ตนเสนอไปได้รับความเห็นชอบด้วย แต่อย่างไรก็ตามหลักการนี้ก็ได้ใช้กับทุกองค์กร โดยเฉพาะองค์กรที่มีผู้ดำรงตำแหน่งแค่คนเดียวเป็นผู้บริหาร²⁴²

²³⁷ รัตติกาล อ่องนุช, "กรอบแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อห้ามการอดหนุนไขว้ในบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 145.

²³⁸ มาตรา 4 (k) แห่ง Communications Act of 1934

²³⁹ Federal Communications Commission, "About the FCC" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2560.
แหล่งที่มา: <https://www.fcc.gov/consumers/guides/about-fcc>

²⁴⁰ มีโชค เจริญกิจ, "สถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระในระบบกฎหมายไทย," หน้า 60.

²⁴¹ มาตรา 4 (b) แห่ง Communications Act of 1934

²⁴² Kirti Datla and Richard L. Revesz, "Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies)," *Cornell Law Review*: 797-799.

2. เมื่อประธานาธิบดีเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ในขั้นตอนนี้วุฒิสภาจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ รวมถึงการตรวจสอบคุณพินิจในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีด้วย

การที่กระบวนการสรรหาและคัดเลือกถูกกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อคานอำนาจกันระหว่างประธานาธิบดีกับวุฒิสภา ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งยังออกแบบเพื่อความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่ง ผ่านการแต่งตั้งกรรมการแต่ละคนจะมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ถัดกันหรือเหลื่อมกัน (staggered dates) รวมไปถึงการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน (fixed term) เหล่านี้ต่างส่งเสริมเพื่อป้องกันการถูกรวบอำนาจจากการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งฯ ทั้งคณะโดยประธานาธิบดีคนเดียว เพราะวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีวาระเดียวไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งหมดได้ ประกอบกับกระบวนการถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่งก็ถูกกำหนดขอบเขตไว้ไม่ให้อ้างเหตุผลหรือแรงผลักดันทางการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยเหตุผลในด้าน การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้อย่างน้อยที่สุดเมื่อพิจารณาเชิงหลักการแล้ว ประธานาธิบดีจะไม่สามารถแทรกแซง การทำงานขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้โดยง่าย²⁴³

แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการออกแบบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่นานกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีนั้น ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันเสมอไปว่าการแต่งตั้งจะไม่ถูกรวบอำนาจโดยประธานาธิบดี ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการ Federal Communications Commission ซึ่งมีกรรมการทั้งสิ้น 5 ตำแหน่งในวาระ 5 ปีโดยจะมีการดำรงตำแหน่งครบวาระทุก ๆ หนึ่งปี เมื่อเทียบกับการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี 4 ปีแล้ว จะสามารถแต่งตั้งกรรมการเสียงข้างมากได้ถึง 3 คน ประกอบกับจุดอ่อนในเรื่องของการลาออกจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานกรรมการเมื่อมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่อันขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการแต่งตั้งได้ หรือในกรณีคณะกรรมการ The Securities and Exchange Commission (ตลาดหลักทรัพย์) ที่ประธานกรรมการมีธรรมเนียมปฏิบัติในการลาออกจากตำแหน่งประธานกรรมการและการเป็นกรรมการเมื่อมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเลือกประธานาธิบดีที่มีฐานจากพรรคการเมืองคนละพรรคกับประธานาธิบดีคนเก่า²⁴⁴ เป็นต้น

3. เมื่อที่ประชุมสภา Senate ให้ความเห็นชอบแล้ว หากประธานาธิบดีลงนามแต่งตั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ประธานาธิบดีจะต้องเริ่มต้นกระบวนการสรรหาและคัดเลือกใหม่

²⁴³ มีโชค ฉีดอารีกิจ, "สถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระในระบบกฎหมายไทย," หน้า 60.

²⁴⁴ Kirti Datla and Richard L. Revesz, "Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies)," *Cornell Law Review*: 820-822.

ข. กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งฯ

ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้ที่มีอำนาจในการถอดถอน คือ ประธานาธิบดี แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ คือ ประธานาธิบดีจะแทรกแซงการใช้อำนาจด้วยความเป็นอิสระในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งก่อนครบวาระไม่ได้โดยไม่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ตัวอย่างที่กฎหมายได้กำหนดเหตุในการถอดผู้ดำรงตำแหน่งไว้ เช่น ประพฤติตนบกพร่องไร้ประสิทธิภาพ ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย (malfeasance) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในบางองค์กรอิสระกฎหมายก็ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนเอาไว้ ตัวอย่างเช่น United States Office of Special Counsel (OSC) Federal Housing Finance Agency (FHFA) Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) United States Social Security Administration (SSA) หรือ Surface Transportation Board (STB) เป็นต้น ²⁴⁵

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งและกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดองค์กรให้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปตามมติขององค์กร และการตัดสินใจขึ้นอยู่กับองค์กรและวาระการดำรงตำแหน่งที่มีการครบวาระของกรรมการแต่ละคนที่ไม่ตรงกันทำให้ยังจำนวนกรรมการมีมากเท่าไร ประธานาธิบดีย่อมไม่มีอิทธิพลในการแต่งตั้งองค์กรทั้งหมดได้ ทั้งนี้มีแค่ 4 องค์กรที่มีผู้บริหารคนเดียว ได้แก่ United States Office of Special Counsel (OSC), Federal Housing Finance Agency (FHFA), Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) และ United States Social Security Administration (SSA)²⁴⁶

2. กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไว้แน่นอน โดยมีการกำหนดให้แต่ละตำแหน่งมีกำหนดครบวาระแตกต่างกันเพื่อไม่ให้ประธานาธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทั้งองค์กร และยังเป็นหลักประกันในการทำงานว่าในวาระการดำรงตำแหน่งจะไม่ถูกประธานาธิบดีและฝ่ายการเมืองกดดันในการทำงานด้วย ²⁴⁷

3. กำหนดเหตุในการถอดผู้ดำรงตำแหน่งไว้เป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายระบุไว้ เช่น ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ไร้ประสิทธิภาพ ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย (malfeasance) อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีหลายองค์กรที่ไม่มีการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น United States Office of Special Counsel (OSC), Federal Housing

²⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 786 – 789.

²⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 792 – 795.

²⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 789 – 792.

Finance Agency (FHFA), Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), United States Social Security Administration (SSA), Surface Transportation Board (STB)²⁴⁸ เป็นต้น

4. การกำหนดโครงสร้างกรรมการให้มีความเป็นกลาง ผ่านการกำหนดสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งโดยคำนึงถึงคุณภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือแนวความคิดที่หลากหลาย ดังนั้นต้องจัดสรรตำแหน่งให้มีกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มเข้ามาเป็นกรรมการ หรือหากจะมีการแต่งตั้งนักการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการก็ต้องตั้งจากทุก ๆ พรรคการเมือง และยังรวมไปถึงการที่ประธานาธิบดีต้องหาทางต่อรองกับทางวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบด้วย แต่อย่างไรก็ตามหลักการนี้ก็ได้ไม่ได้ใช้กับทุกองค์กร โดยเฉพาะองค์กรที่มีผู้ดำรงตำแหน่งแค่คนเดียวเป็นผู้บริหาร²⁴⁹

5. องค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระบางองค์กรมีอำนาจในการดำเนินคดีทางแพ่งโดยไม่ต้องผ่านการควบคุมโดยกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice (DOJ)) ตัวอย่างเช่น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระชื่อ Environmental Protection Agency มีอำนาจในการฟ้องคดีได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุอันตรายที่เป็นอันตราย (The Toxic Substances Control Act)²⁵⁰ เป็นต้น

6. ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณขององค์กรอิสระ การรายงานผลการดำเนินการต่อสภาองเกรส และองค์กรอิสระก็มีอำนาจในการเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมาย (Congressional Comments, Legislative Proposals, and Budget Authority) กล่าวคือ ในการเสนอแผนงบประมาณขององค์กรอิสระจะเสนอต่อสภาองเกรสและสำนักงบประมาณซึ่งสังกัดทำเนียบรัฐบาลพร้อมกัน ซึ่งต่างจากระบบปกติที่หน่วยงานภาครัฐต้องเสนอแผนงบประมาณต่อสำนักงบประมาณก่อนจะนำเข้าสภา ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้ประธานาธิบดีมีโอกาสใช้ประเด็นเรื่องงบประมาณมาเป็นข้อต่อรองในการทำงานขององค์กรอิสระได้ และในการรายงานผลการดำเนินงานหรือในกรณีที่มีข้อสังเกตต่อการทำงานนั้น สภาองเกรสจะเป็นผู้เรียกให้องค์กรอิสระเข้ารายงานผลการปฏิบัติงานเองจึงไม่ตกอยู่ในอำนาจบังคับของประธานาธิบดี²⁵¹

7. กำหนดให้องค์กรอิสระสามารถออกกฎเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ได้ (rulemaking) โดยไม่ต้องคำนึงถึงนโยบายของฝ่ายบริหาร (policymaking)²⁵²

²⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 786 – 789.

²⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 797 – 799.

²⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 799.

²⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 804 – 808.

²⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 808 – 812.

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ที่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระก็ยังคงมีอยู่บ้างอย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่

1. ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเกือบทั้งหมดในองค์คณะ อำนาจในการแต่งตั้งเป็นส่วนสำคัญที่กระทบกับการทำงานขององค์กรอิสระ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นผู้กำหนดนโยบายขององค์กร ซึ่งอาจถูกควบคุมโดยอ้อมโดยประธานาธิบดีผ่านการต่อรองในขณะแต่งตั้งได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ 1. ผู้ดำรงตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีกครั้ง อันอาจนำมาซึ่งการทำงานเพื่อเอาใจประธานาธิบดีเพื่อให้ได้รับเลือกเข้ามาทำงานใหม่ กับ 2. ผู้ดำรงตำแหน่งอาจทำหน้าที่เอนเอียงต่อฝ่ายบริหารเพื่อหวังผลตอบแทนทางการเมืองจากการไปดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองในอนาคต²⁵³

2. ในเรื่องของการออกแบบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่นานกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีนั้น ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันเสมอไปว่าการแต่งตั้งจะไม่ถูกครอบงำโดยประธานาธิบดีดังตัวอย่างที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว²⁵⁴

3. การที่องค์กรอิสระต้องทำงานประสานกับองค์กรฝ่ายบริหารทำให้เกิดโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดี ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือหรืออาจไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ต้องทำงานร่วมกับสำนักงานปรมาณูอาจเกิดการกีดกันหรือไม่ให้ความร่วมมือด้านงบประมาณ เป็นต้น ในทางปฏิบัติผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระบางคนจึงยอมต่ออิทธิพลของประธานาธิบดี²⁵⁵

4.1.3 มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีพื้นฐานในด้านประชาธิปไตยที่เก่าแก่มากประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะระบบประธานาธิบดีเป็นระบบที่เกิดขึ้นในบริบททางการเมืองของอเมริกา ในส่วนของการเกิดขึ้นขององค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ซึ่งจากรายละเอียดที่ได้กล่าวมาสามารถวิเคราะห์มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดให้องค์กรสรรหาต้องผ่านการรับรองจากองค์กรอื่น กล่าวคือประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร เสนอรายชื่อให้วุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนจากฝ่ายนิติบัญญัติให้

²⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 819 – 820.

²⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 820 – 822.

²⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 822 – 824.

ความเห็นชอบ แล้วจึงเสนอกลับให้ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง กระบวนการนี้ทำให้เกิดการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์เพราะประธานาธิบดีต้องเสนอรายชื่อบุคคล ที่เป็นที่น่าพอใจของวุฒิสภาด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่ประธานาธิบดีและวุฒิสภาส่วนใหญ่มีฐาน ของพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน

2. กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมีความเชื่อมโยงกับประชาชน กล่าวคือ องค์กรอิสระจัดตั้งตามกฎหมายระดับรัฐบัญญัติโดยมีหน้าที่ของหน่วยงานส่วนใหญ่เป็นเรื่อง ของการออกกฎ และกำกับดูแลเอกชน แม้จะมีได้มีหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐอย่าง องค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรง ตำแหน่งก็มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เนื่องจากประธานาธิบดีในฐานะผู้สรรหาบุคคลเป็น ตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งทางอ้อม (ประชาชนเลือกผู้แทนแล้วผู้แทนไปเลือกประธานาธิบดี) ส่วนวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบนั้นสมาชิกวุฒิสภาก็มีที่มาจาก การเลือกตั้งในแต่ละมล รัฐ

3. ในกระบวนการสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมไม่มีการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งไว้ในกฎหมาย รวมทั้งไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกที่เปิดเผย ต่อสาธารณะทำให้กระบวนการสรรหาไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริง

4. มีหลักประกันความเป็นอิสระภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่ง ทั้งการกำหนดวาระ การดำรงตำแหน่งและเหตุแห่งการถอดถอนทำให้ประธานาธิบดีจะถอดผู้ดำรงตำแหน่งด้วยเหตุ ทางการเมืองอย่างเดียวไม่ได้

อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนประการสำคัญสำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะเป็นประเทศ ที่เชื่อมั่นในระบบประธานาธิบดีอย่างเข้มแข็งและรัฐธรรมนูญเองก็กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจ ในการปกครองประเทศมากกว่าองค์กรภาคอื่น ๆ ดังนั้น การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งจึงเป็น ประเด็นทางการเมืองเสียส่วนใหญ่ และมักตกเป็นประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการพยายามแทรกแซง การทำงานขององค์กรอิสระของรัฐอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น การพยายามแทรกแซงการทำงานของ คณะกรรมการ Federal Communication Commission ในปี ค.ศ. 2014 เมื่อนายรอน จอห์น สัน (Ron Johnson) วุฒิสมาชิกจากรัฐ Wisconsin ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการแห่งสภา Congress ได้ยื่นจดหมายต่อนายทอม วิลเลอร์ (Tom Wheeler) ประธานคณะกรรมการ Federal Communication Commission (ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) ในปี ค.ศ. 2013) โดยในจดหมายเป็นการถามถึงการพบปะและประชุมกับเจ้าหน้าที่ จากทำเนียบขาว และนโยบายการตรวจสอบผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตไม่ให้ปรากฏวิดีโอหรือเนื้อหา จากเว็บไซต์บางเว็บไซต์ อันขัดต่อหลักการวางตัวเป็นกลาง (net-neutrality proposal) ซึ่งเป็น

แนวทางเดิมที่นายวิลเลอร์เคยยึดถือมาก่อน ส่วนกฎเกณฑ์ใหม่ที่ออกนั้น กลับสอดคล้องกับนโยบายการตรวจสอบการใช้ซึ่งเป็นนโยบายของประธานาธิบดีโอบามา²⁵⁶ เป็นต้น

4.2 กระบวนการสรรหาในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ในเรื่องกระบวนการสรรหาในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นี้ ผู้ศึกษาจะได้แบ่งอธิบายออกเป็น 3 เรื่อง ได้แก่ 1. ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (4.2.1) ว่าด้วยแนวคิดทางประวัติศาสตร์และความทั่วไปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในประเทศฟิลิปปินส์ในส่วนของคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ 2. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (4.2.2) ที่ว่าด้วยกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง และแนวคิดในการพัฒนากระบวนการสรรหาที่เสนอโดยองค์กรภาคเอกชนเพื่อให้กระบวนการสรรหามีความโปร่งใสและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และ 3. มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (4.2.3) ว่าด้วยการวิเคราะห์มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่สำคัญ

4.2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ในเบื้องต้นจะได้อธิบายถึงประวัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก่อน (ก.) เพื่อเป็นการอธิบายถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองฟิลิปปินส์ และจะได้กล่าวถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ (ข.) อันเป็นผลพวงจากประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศฟิลิปปินส์ต่อไปตามลำดับ

ก. ประวัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อปี ค.ศ. 1899 เพื่อจัดตั้งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ขึ้น โดยการเมืองในช่วงจัดตั้งนั้นไม่มีเสถียรภาพอย่างมาก เพราะรูปแบบการปกครองยังมีความไม่มั่นคงจากทั้งอิทธิพลทางการเมืองจากประเทศสหรัฐอเมริกาและการถูกยึดครองโดยประเทศญี่ปุ่นจากเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งภายหลังสงครามสิ้นสุดลงได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบสหรัฐอเมริกาแล้วคือมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น

²⁵⁶ LA-TIME, "Congress probing White House role in FCC chief's net-neutrality plan" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา: <http://www.latimes.com/business/la-fi-net-neutrality-fcc-chaffetz-probe-20150209-story.html>

3 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหารมีผู้นำคือประธานาธิบดี ฝ่ายนิติบัญญัติมีสภาองเกรสซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และฝ่ายตุลาการ²⁵⁷

ปัญหาที่ก่อกวนเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศฟิลิปปินส์อย่างมาก คือ เรื่องของการคอร์รัปชันและเรื่องอื้อฉาวของผู้นำประเทศ โดยเฉพาะในยุคที่นายเฟอร์ดินันด์ มาร์กอส (Ferdinand Marcos) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในช่วงปี ค.ศ. 1965 ถึงปี ค.ศ. 1969 รวมไปถึงช่วงที่ประกาศกฏอัยการศึกเมื่อปี ค.ศ. 1972 ควบรวมอำนาจการปกครองถึงปี ค.ศ. 1981 กฏอัยการศึกได้ถูกประกาศยกเลิกลงพร้อมมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ในปีนั้นเอง ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนั้นนายมาร์กอสก็ยังได้รับเลือกให้กลับมาดำรงตำแหน่งต่ออีกในวาระ 6 ปี โดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานใด ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน²⁵⁸

นายมากอสสิ้นอำนาจลงในปี ค.ศ. 1986 ด้วยวิกฤติทางการเมืองที่เริ่มต้นจากการประท้วงว่าการเลือกตั้งไม่สุจริตเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกแต่งตั้งโดยตัวประธานาธิบดีเอง ส่งผลให้ผู้ไม่พอใจออกมาชุมนุมประท้วงคัดค้านผลการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตบนท้องถนน ผลจากการประท้วงทำให้นายมาร์กอสและครอบครัวต้องลี้ภัยไปต่างประเทศ โดยในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 1986 นางคอราซอน (Corazon) ได้เข้ารับตำแหน่งเป็นประธานาธิบดี และได้ประกาศให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อลดล้างความเลวร้ายของการปกครองเผด็จการที่ผ่านมา จึงเป็นที่มาของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ฉบับปี ค.ศ. 1987 ขึ้นมา²⁵⁹

แนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ฉบับปี ค.ศ. 1987 มีต้นแบบจากประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1935 แต่เพิ่มแนวคิดของกฎหมายโรมัน กฎหมายสเปนและกฎหมายของแองโกลเข้าไปด้วย โดยเนื้อหาหลัก ๆ ของรัฐธรรมนูญ ได้แบ่งองค์การทางการเมืองออกเป็น 3 ส่วนคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการและมีการกำหนดเพิ่มองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญแยกต่างหากเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย²⁶⁰

ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดโครงสร้างทางการเมืองออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

1. ฝ่ายบริหารมีประธานาธิบดีเป็นประมุข โดยประธานาธิบดีมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีเพียงวาระเดียว ประธานาธิบดีมีอำนาจบริหารประเทศร่วมกับคณะรัฐมนตรีที่ตนเองแต่งตั้งโดยจะถูกรตรวจสอบจากฝ่ายอื่น ๆ

²⁵⁷ Institute for democracy and electoral assistance, "Constitutional history of the Philippines" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา:

<http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-philippines>

²⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

²⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจอย่างเผด็จการแบบยุคมาร์กอสอีก ตัวอย่างการตรวจสอบอำนาจประธานาธิบดี เช่น ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินประธานาธิบดีจะประกาศกฎอัยการศึกได้แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน สภาคองเกรสสามารถขยายระยะเวลาหรือเพิกถอนการประกาศได้ด้วยเสียงข้างมากในสภา ศาลสูงสามารถทบทวนการประกาศกฎอัยการศึกได้ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีสถานการณ์อันเป็นภัยร้ายแรง เป็นต้น

2. ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาคองเกรส ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (มาจากการเลือกตั้งทั้งจากจังหวัดและจากบัญชีรายชื่อ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี) และวุฒิสภา (มาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ 24 คน วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยห้ามดำรงตำแหน่งต่อเนื่องสองสมัย)

3. ฝ่ายตุลาการประกอบด้วยตุลาการในศาลสูงจำนวน 15 คนมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรใด²⁶¹

นอกจากนี้องค์กรดังกล่าวแล้ว ในรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติรับรองให้มืองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ส่งเสริมให้ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นด้วย โดยรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

ข. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ฉบับปี ค.ศ. 1987 กำหนดให้มืองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่ 3 องค์กร ได้แก่ 1. คณะกรรมการพิทักษ์ข้าราชการ (Civil Service Commission) 2. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Elections (COMELEC)) และ 3. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Commission on Audit)²⁶² โดยแต่ละองค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) คณะกรรมการพิทักษ์ข้าราชการ (Civil Service Commission)

คณะกรรมการพิทักษ์ข้าราชการ ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คนและกรรมการอีก 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี วาระเดียว ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการพิทักษ์ข้าราชการได้ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้²⁶³

1. มีสัญชาติฟิลิปปินส์โดยกำเนิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์
3. มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
4. ต้องไม่เคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งก่อนการสรรหา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ข้าราชการ มีดังต่อไปนี้²⁶⁴

1. ส่วนราชการ หมายรวมถึง ทุกกระทรวง ทบวง กรม และพนักงานของรัฐบาล รวมไปถึงหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของหรือเอกชนที่รัฐเป็นเจ้าของ

²⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

²⁶² Article IX (A) section 1. แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

²⁶³ Article IX (B) section 1. แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

²⁶⁴ Article IX (B) section 2. แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

2. การแต่งตั้งในส่วนราชการจะต้องอยู่บนฐานของระบบคุณธรรมและความเหมาะสมของหน่วยงาน เว้นแต่ตำแหน่งที่เกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงนโยบาย การรักษาความลับตำแหน่งที่ต้องใช้ศาสตร์เฉพาะชั้นสูง หรือตำแหน่งที่แต่งตั้งผ่านการสอบแข่งขัน

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งลูกจ้างจะไม่ถูกไล่ออกหรือพักงาน เว้นแต่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

4. เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งลูกจ้างต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการหาเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือนโยบายของพรรคการเมืองใด ๆ

5. จะต้องมีการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรต่อลูกจ้างของรัฐ

6. ลูกจ้างชั่วคราวของรัฐต้องได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ กฎหมายนอกจากจะต้องการรับรองสิทธิของข้าราชการแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐด้วย

(ข) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Elections (COMELEC))

คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือที่มีชื่อเรียกว่า COMELEC เป็นหนึ่งในสามองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปีเพียงวาระเดียว

คุณสมบัติพื้นฐานที่ต้องการของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งอีก 6 คน ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีดังต่อไปนี้²⁶⁵

1. ต้องมีสัญชาติฟิลิปปินส์โดยกำเนิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์
3. จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี
4. ต้องไม่เคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งก่อน
5. ต้องมีกรรมกรที่เป็นสมาชิกของ Philippine Bar ที่มีประสบการณ์

ในการทำงานด้านกฎหมายมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี

คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้²⁶⁶

1. ดำเนินการสืบสวนคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การคืนและการรับรองคุณสมบัติของผู้สมัครทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้งเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

²⁶⁵ Article IX (C) section 1. แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

²⁶⁶ Article IX (C) section 2. แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

2. พิจารณาเกี่ยวกับคำถามที่มีผลต่อการเลือกตั้ง รวมไปถึงการทำโพล และยังมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้ง และการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. ในกรณีที่ประธานาธิบดีเห็นพ้องด้วย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำการแทนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทางปกครอง รวมไปถึงอำนาจสั่งการกองทัพฟิลิปปินส์ เพื่อทำให้เกิดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ เรียบร้อย ซื่อสัตย์ และน่าเชื่อถือ

4. อำนาจจับจดทะเบียน พรรคการเมือง องค์กร หน่วยงานร่วม ที่กฎหมายบังคับให้ดำเนินกิจกรรมได้ต่อเมื่อมีการจดทะเบียนโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่องค์กรที่ไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ ได้แก่ ลัทธินิกายทางศาสนา องค์กรที่แสวงหาการกระทำความผิดและความรุนแรง องค์กรที่ต่อต้านรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรือองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลประเทศอื่น รวมไปถึงพรรคการเมืองที่รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์กร หรือหน่วยงานร่วม หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งใด หรือเกี่ยวข้องกับการทุจริตในเวทีนานาชาติ อาจถูกเพิกถอนการจดทะเบียนและต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

5. จัดเก็บเอกสารข้อมูล ได้แก่ หนังสือร้องเรียนที่เป็นทางการ คำร้องขอของคณะกรรมการ คำพิพากษาที่เกี่ยวกับการตัดสินหรือให้สิทธิผู้สมัคร คดีเกี่ยวกับการกระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้งต่าง ๆ

6. เสนอแนะต่อรัฐสภาเพื่อกำหนดการชี้วัดอย่างมีประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณต่อการเลือกตั้ง รวมไปถึงการกำหนดสถานที่จัดการเลือกตั้ง การกำหนดที่ติดป้ายรณรงค์ป้องกันการกระทำผิดในการเลือกตั้ง

7. เสนอต่อประธานาธิบดีให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างที่ละเมิดหรือไม่เชื่อฟังกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

8. นำเสนอรายงานเกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมทั้งการลงคะแนนเสียงของประชาชนในกรณีอื่น ๆ ด้วย

(ค) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Commission on Audit)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการอีก 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี เพียงวาระเดียว โดยรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ฯ ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้²⁶⁷

1. ต้องมีสัญชาติฟิลิปปินส์โดยกำเนิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

²⁶⁷ Article IX (D) section 1. แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

3. ได้รับใบรับรองการเป็นนักตรวจบัญชีสาธารณะ (Certified Public Accountants) และมีประสบการณ์ด้านการตรวจบัญชีไม่ต่ำกว่า 10 ปี หรือเป็นสมาชิกของ Philippine Bar ที่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านกฎหมายมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี

4. ต้องไม่เคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งก่อน

5. กรรมการทั้งสามคนต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่แตกต่างกันด้วย คณะกรรมการตรวจเงินของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีอำนาจดังต่อไปนี้²⁶⁸

1. มีอำนาจในการตรวจสอบบัญชี ประเมินบัญชี และชำระบัญชีทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล และหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของ รวมไปถึง

(1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการและสำนักงานที่มีอิสระในการบริหารงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ

(2) โรงเรียนและมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีความเป็นอิสระ

(3) บริษัทที่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือที่รัฐเป็นเจ้าของ

(4) หน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล แต่มีการบริหารงบประมาณผ่านเงื่อนโซ่ที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ ในระบบการควบคุมภายในของเจ้าหน้าที่ตรวจเงินในกรณีที่ไม่สามารถตรวจเงินได้เพียงพอ คณะกรรมการตรวจเงินอาจให้ปรับใช้หลักเกณฑ์ชี้วัดที่เป็นการชั่วคราวหรือเป็นกรณีพิเศษเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมในการแก้ไขข้อบกพร่องได้ โดยต้องเก็บรักษาบัญชีของรัฐตามวิธีการและระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งเอกสารประกอบอื่น ๆ ที่สำคัญด้วย

2. คณะกรรมการฯ มีอำนาจพิเศษภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ ที่จะตรวจสอบและตรวจบัญชี หรือสร้างกระบวนการที่ต้องดำเนินการผ่านการออกกฎหมายหรือระเบียบ เพื่อป้องกันความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินของรัฐได้

4.2.2 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

เรื่องของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นอกจากจะมีการกล่าวถึงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งฯ (ก.) ตามกฎหมายแล้ว ยังจะได้กล่าวถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งฯ (ข.) ด้วย ทั้งนี้เพื่อศึกษาระบบการสรรหาว่ามีหลักประกันความเป็นอิสระทั้งในการแต่งตั้งและการถอดถอนมากน้อยเพียงใด

²⁶⁸ Article IX (D) section 2. แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

ก. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งฯ

กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งในภาพรวมขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์นั้น ประธานกรรมการและกรรมการได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ผ่านความเห็นชอบของ คณะกรรมาธิการร่วมสองสภาชื่อว่า Commission on Appointments ซึ่งประธานาธิบดีอาจตั้ง คณะกรรมการสรรหาเพื่อคัดกรองหาผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ก่อนเสนอชื่อให้ตนเองเป็นผู้คัดเลือกแล้วจึงจะเสนอรายชื่อให้คณะกรรมาธิการร่วมสองสภารับรองก็ได้²⁶⁹ โดยคณะกรรมาธิการร่วมสองสภาประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธาน มีสมาชิกวุฒิสภา 12 คน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 12 คน โดยสัดส่วนของสมาชิกแต่ละสภานั้นขึ้นอยู่กับสัดส่วนที่พรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ²⁷⁰ ในการลงคะแนนให้ความเห็นชอบนั้นประธานจะมีอำนาจลงคะแนนในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการร่วมสองสภา จะทำงานได้ต่อเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมสภาเท่านั้น²⁷¹

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมาธิการสองสภามีวิธีการ ดังนี้²⁷²

อำนาจในการแต่งตั้งของประธานาธิบดี สามารถแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในขณะที่รัฐสภา เปิดสมัยประชุม (during the session of the congress) กับกรณีที่เป็นกรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ไปก่อนในสมัยปิดประชุมรัฐสภา (interim appointments)

กระบวนการแต่งตั้งในสมัยประชุมสภาปกติ กล่าวโดยสรุปคือ เริ่มจากการที่ ประธานาธิบดีส่งรายชื่อ (nomination) มาให้คณะกรรมาธิการร่วมสองสภาให้ความเห็นชอบ (consent) ประธานาธิบดีจึงจะแต่งตั้ง (appointment) แล้วจึงเรียกผู้ได้รับแต่งตั้งมาดำรงตำแหน่ง (acceptance by the nominee)

ในกรณีการแต่งตั้งในสมัยปิดประชุมสภารัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้อำนาจประธานาธิบดี ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งชั่วคราวไปพลางก่อนได้²⁷³ โดยกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง ชั่วคราวเริ่มจากประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสม (appointment) แล้วจึงมีการให้คำรับรองใน ภายหลังโดยคณะกรรมาธิการร่วมสองสภา (confirmation) ในวิธีการแต่งตั้งนี้เมื่อมีการแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งชั่วคราวโดยประธานาธิบดีแล้วคำสั่งย่อมมีผลทันที ทั้งนี้ หากคณะกรรมาธิการร่วมสอง สภาไม่เห็นชอบบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งในสมัยปิดประชุมสภาก็สามารถไม่ให้ความเห็นชอบการ

²⁶⁹ Article VII section 16 แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippine

²⁷⁰ Article VI Section 18 แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippine

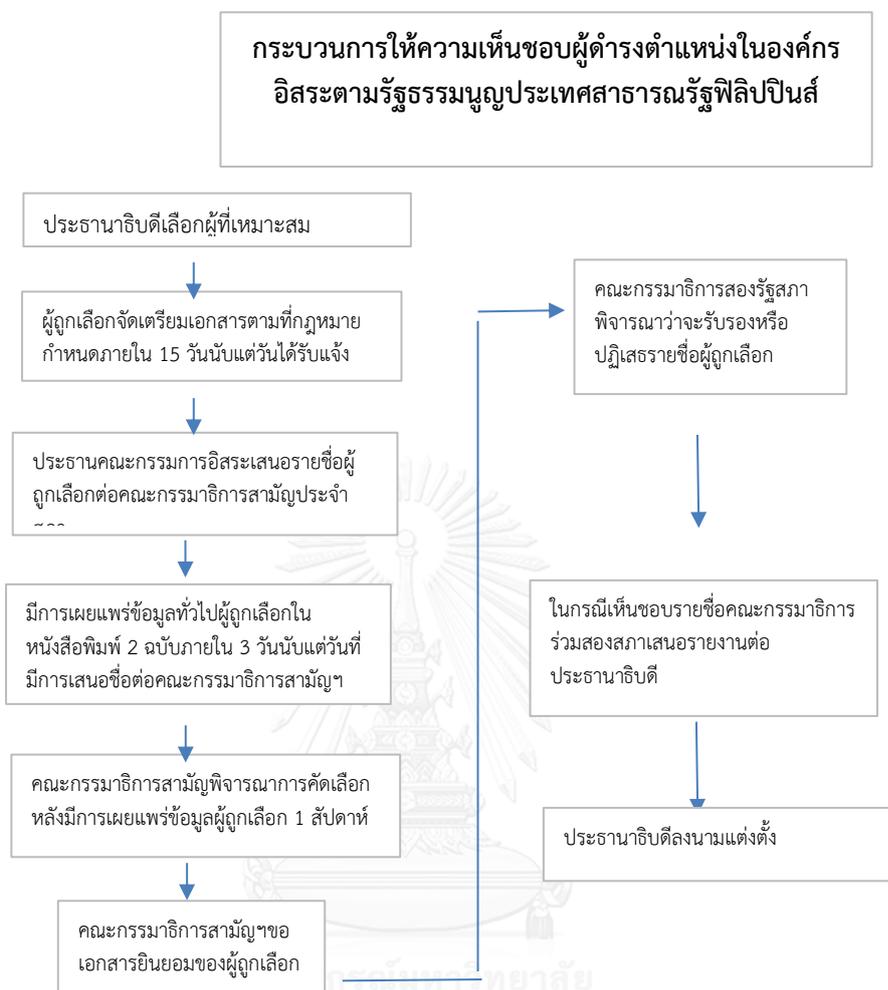
²⁷¹ Article VI Section 19 แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippine

²⁷² Commission on Appointments, "Confirmation Flow Process " [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 259 แหล่งที่มา: www.comappt.gov.ph/index.php/confirmation-process/confirmation-procedure

²⁷³ Article VII section 16 แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippine

แต่งตั้งดังกล่าวได้ แต่จะดำเนินการดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีการเปิดประชุมสภาสมัยหน้าเท่านั้น ซึ่งเป็นจุดอ่อนให้การแต่งตั้งในสมัยปิดประชุมสภาไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรฝ่ายใด ๆ เลย





แผนภาพที่ 1 แผนภาพแสดงขั้นตอนกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง (แปล)

ที่มา <http://www.comappt.gov.ph/index.php/confirmation-process/confirmation-procedure>

ข. กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ฉบับปี ค.ศ. 1987 ได้กำหนดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งไว้ในบทที่ 11 ว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเฉพาะในกรณีที่ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง เป็นกบฏ รับสินบนและทุจริตต่อตำแหน่ง

หน้าที่ให้สินบน รวมทั้งความผิดอาญารุนแรงอื่น ๆ (other high crimes) หรือการทรยศต่อความเชื่อใจของสาธารณะ (betrayal of public trust) เท่านั้น²⁷⁴

สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาเบื้องต้นในการเสนอขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้ โดยต้องมีเสียงในการถอดถอนอย่างน้อย 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อรับรองการถอดถอนก่อนจะส่งเรื่องต่อไปยังวุฒิสภา ทั้งนี้ ในการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งคนเดียวกันต้องไม่ทำต่อเนื่องหลายครั้งภายใน 1 ปี²⁷⁵

วุฒิสภาจะมีมติถอดถอน (Impeachment) ผู้ดำรงตำแหน่งได้ต่อเมื่อมีมติเห็นชอบให้ถอดถอนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด²⁷⁶

กล่าวโดยสรุป ในส่วนของกระบวนการสรรหาและกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระฟิลิปปินส์พบว่าในส่วนของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นดุลพินิจโดยแท้ของประธานาธิบดี ซึ่งการไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดกรอบดุลพินิจเพื่อให้ได้ผู้มีความรู้ความสามารถตามกฎหมายได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ตัวอย่างเช่น ในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งโดยประธานาธิบดีฟิลิปปินส์นั้นในปี ค.ศ. 2008 เคยถูกกล่าวหาว่าไม่มีความโปร่งใสในกระบวนการสรรหา เพราะหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่นอกเหนือจากคุณสมบัติขั้นต่ำไม่เคยถูกเผยแพร่แต่อย่างใด ประธานาธิบดีมีเอกสิทธิ์ในการเลือกกรรมการการเลือกตั้งโดยอิสระ โดยจะถูกตรวจสอบผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมสองสภา (Commission on Appointments) ที่มีสมาชิกที่มาจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา

ขั้นตอนของการสรรหาเริ่มจากการตั้งคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นอำนาจของประธานาธิบดีแต่ก็ไม่มีเปิดเผยชื่อของคณะกรรมการสรรหาเลย โดยให้เหตุผลว่าเพื่อป้องกันการวิ่งเต้นของผู้สมัคร ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2008 ประธานาธิบดีอาโรโย (Arroyo) ได้เลือกนายโจส เมโล (Jose Melo) ซึ่งเคยเป็นตุลาการศาลสูง จากบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหา แต่ก็มีปัญหาในขั้นของการรับรองโดยคณะกรรมการร่วมสองสภาที่ไม่ยอมรับ และสุดท้ายประธานาธิบดีอาโรโยก็แต่งตั้งนายโจส เมโลให้เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งในช่วงปิดสมัยประชุมสภา ซึ่งกรณีดังกล่าวได้ถูกวิจารณ์โดย นายวินเซนต์ ลาซาติน (Vincent Lazatin) ผู้บริหารของเครือข่ายที่ชื่อว่า Transparency and Accountability Network หรือ TAN โดยวิจารณ์ว่าการได้มาดังกล่าวไม่มีความโปร่งใส มีส่วนร่วมกับประชาชนน้อย หลักเกณฑ์

²⁷⁴ Article XI section 2 แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippine

²⁷⁵ Article XI section 3 แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippine

²⁷⁶ Article XI section 3 แห่ง The 1987 Constitution of the Republic of the Philippine

ในการพิจารณาไม่ถูกเปิดเผย คณะกรรมาธิการร่วมสองสภามีหน้าที่แค่รับรองหรือไม่รับรองเท่านั้นไม่มีบทบาทอย่างอื่น และการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเป็นมิตรต่อฝ่ายการเมือง²⁷⁷

นายวินเซนต์ได้เสนอทางแก้ในการปรับปรุงกระบวนการสรรหาทั้งในส่วนของการกระบวนการให้มีการเปิดเผยรายชื่อคณะกรรมการสรรหาโดยเปิดโอกาสให้มีสัดส่วนที่หลากหลายและเปิดโอกาสให้ประชาชนวิจารณ์ความเหมาะสมของผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อโดยต้องการเพิ่มหลักเกณฑ์ในการสรรหาที่เกี่ยวข้องกับความซื่อสัตย์ ความสุจริต ความเป็นอิสระ การมีภาพลักษณ์ที่ดี และพิจารณาเพิ่มสัดส่วนของกรรมการที่ไม่ใช่นักกฎหมายให้มากขึ้น²⁷⁸

ในช่วงปี ค.ศ. 2007 มีการจัดตั้งคณะปฏิรูปการเลือกตั้ง (Committee of electoral reform) ที่เป็นองค์กรภาคประชาสังคมอันมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้มีการกระบวนการสรรหาที่มีความโปร่งใสมากขึ้นโดยเฉพาะต้องการให้มีการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่ทั้งคณะ โดยคณะกรรมการปฏิรูปการเลือกตั้ง ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ได้แก่ ประธานเนติบัณฑิตยสภาแห่งประเทศไทยฟิลิปปินส์ คณบดีมหาวิทยาลัยของรัฐ ประธานองค์กรเอกชน และฝ่ายบริหารของ NGOs เป็นต้น²⁷⁹ คณะกรรมการปฏิรูปเสนอให้มีการแสดงบัญชีรายชื่อผู้สมัครต่อสื่อมวลชนโดยมีการเปิดเผยประวัติอย่างละเอียด (Curriculum Vitae) ทั้งของผู้สมัครและของผู้ที่รับรองผู้สมัครด้วย ก่อนจะมีการส่งบัญชีรายชื่อพร้อมความเห็นต่อประธานาธิบดีและคณะกรรมการสรรหา (Palace search committee)²⁸⁰

โดยหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปการเลือกตั้งใช้ในการพิจารณาบัญชีรายชื่อผู้สมัครนั้นถูกชี้นำตามหลักเกณฑ์ข้างล่าง ดังนี้²⁸¹

²⁷⁷ Vincent Lazatin, "TAN Assessment of the COMELEC Appointment Process and CSO Participation" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา: http://pcij.org/blog/wp-docs/TAN_assessment.pdf

²⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁷⁹ The Electoral Knowledge Network, "Criteria for selection of Electoral Commissioners" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/513292555>

²⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

²⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

CRITERIA FOR SELECTION		
เกณฑ์ (CRITERIA)	นิยาม (DEFINITION)	ตัวชี้วัด (INDICATORS)
ความสามารถ (COMPETENCE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ วุฒิการศึกษา ▪ ประกาศนียบัตรเฉพาะด้าน ▪ ประสบการณ์ทำงานในภาครัฐหรือภาคเอกชน ▪ ประวัติการดำรงตำแหน่ง ▪ ผลงานในอดีต 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ เป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานอื่น ▪ มีประสบการณ์ด้านการเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 5 ปี ▪ ดำรงตำแหน่งผู้บริหารไม่ต่ำกว่า 5 ปี ▪ มีความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับเทคโนโลยีและการสื่อสาร ▪ มีประสบการณ์ทำงานในหน่วยงานของรัฐ
ความซื่อสัตย์ (PROBITY/INTEGRITY)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ มีการตรวจสอบประวัติในด้านความซื่อสัตย์สุจริตทั้งในหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ตรวจสอบประวัติในเรื่องความซื่อสัตย์ การให้สัมภาษณ์ และความมั่นคงของการดำรงตน
ความเป็นอิสระ (INDEPENDENCE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ไม่ลำเอียง ▪ มีความเป็นตัวเอง ▪ มีความสามารถในการบ่งชี้การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการกระทำในทำนองเดียวกัน ▪ มีความซื่อสัตย์ต่อตำแหน่งหน้าที่มิใช่ต่อตัวบุคคล 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองภายใน 6 ปี ▪ ไม่เป็นตัวแทนลงรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี ▪ ไม่มีเป็นพี่น้อง คู่หมั้นหรือเคยเป็นคู่หมั้นกับญาติของประธานาธิบดีหรือนักการเมือง ▪ ตรวจสอบประวัติหรือผลงานที่แสดงออกถึงความเป็นอิสระ

ตารางที่ 1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสรรหา (CRITERIA FOR SELECTION) (แปล)

4.2.3 มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีปัญหาทางการเมืองจากการที่เคยมีผู้นำเผด็จการ ทำให้ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1987 มีการกำหนดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจในประเด็นสำคัญ ๆ 3 เรื่อง คือ เรื่องของระบบราชการ เรื่องการเลือกตั้ง และเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน แม้การเมืองจะเป็นระบบประธานาธิบดีที่ต้องเชื่อมั่นในตัวผู้นำสูง แต่ก็เกิดการตรวจสอบอำนาจของประธานาธิบดีอยู่หลายส่วนอันรวมถึงเรื่องของการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ ในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

1. การถ่วงดุลในการสรรหาระหว่างประธานาธิบดีกับคณะกรรมการร่วมสองสภา (Commission on Appointments) เป็นไปได้น้อย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ประธานาธิบดีสามารถแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งได้ทั้งในสมัยการประชุมรัฐสภาและนอกสมัยการประชุมรัฐสภา ซึ่งในการประชุมนอกสมัยการประชุมรัฐสภานั้นเปิดโอกาสให้ประธานาธิบดีสามารถแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งไปก่อนโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่วมสองสภาได้ และการจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเปิดประชุมรัฐสภามัยหน้า และในทางปฏิบัติประธานาธิบดีฟิลิปปินส์มักจะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในช่วงดังกล่าว อำนาจในการสรรหาผู้จะดำรงตำแหน่งจึงอยู่ที่ประธานาธิบดีเป็นหลัก

2. การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์มีความสอดคล้องกับหลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยทางอ้อม เพราะ ผู้ที่อำนาจแต่งตั้งและคณะกรรมการร่วมสองสภาต่างก็มีความยึดโยงกับประชาชนจากการเลือกตั้ง

3. การกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นจะช่วยกรองให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการเข้าดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตามในเรื่องของการประเมินความเหมาะสมของแต่ละบุคคลยังมีปัญหาในเรื่องความชัดเจน เพราะไม่มีหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณสมบัติเฉพาะด้าน ดังนั้นจึงอาจเปิดช่องให้มีการเสนอบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประธานาธิบดีมาดำรงตำแหน่งได้

4. มีหลักประกันในการทำงานที่เป็นอิสระจากการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีการกำหนดเหตุในการถอดถอนต่อเมื่อได้ศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง เป็นกบฏ รับสินบนและทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ให้สินบน รวมทั้งความผิดอาญารุนแรงอื่น ๆ (other high crimes) หรือการทรยศต่อความเชื่อใจของสาธารณะ (betrayal of public trust) เท่านั้น เพื่อป้องกันการแทรกแซงการทำงานด้วยการถอดถอนทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าองค์กรภาคประชาสังคมได้พยายามเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกซึ่งในปัจจุบันยังมีความไม่ชัดเจน โปร่งใส เพราะการสรรหาและคัดเลือกยังเป็นไปโดยดุลพินิจของประธานาธิบดีอันเป็นเรื่องในเชิงอัตวิสัย จึงมีการเสนอแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังเช่นแนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูปการเลือกตั้งในการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์ และความเป็นเป็นอิสระตามเนื้อหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.3 กระบวนการสรรหาในประเทศอังกฤษ

ในส่วนของการสรรหาในประเทศอังกฤษนี้ ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงรายละเอียดและสาระสำคัญใน 3 เรื่อง ได้แก่ 1. ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระในประเทศอังกฤษ (4.3.1) อันว่าด้วยแนวคิดในการเกิดองค์กรอิสระและแนวทางในการพัฒนาองค์กรอิสระในประเทศอังกฤษ 2. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศอังกฤษ (4.3.2) อันว่าด้วยกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามที่กฎหมายกำหนด และ 3. มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษ (4.3.3) ที่ว่าด้วยการวิเคราะห์มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษ

4.3.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และยังมีรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย นอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังมีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไป ส่วนราชการส่วนกลางจะมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารทั่ว ๆ ไป การกำกับดูแล การจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างกฎระเบียบต่าง ๆ เท่านั้น จึงทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของอังกฤษนั้นมีจำนวนมากและมีความหลากหลาย²⁸² การดำเนินงานขององค์กรอิสระอยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยประธานและกรรมการ โดยที่กรรมการส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานในลักษณะที่มีชั่วโมงประจำ และไม่รับเงินค่าตอบแทน แต่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายอื่นได้ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3-5 ปี และอาจได้รับการต่ออายุการดำรงตำแหน่งอีกตามขั้นตอน²⁸³

วิวัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษเป็นไปอย่างรวดเร็ว กล่าวคือหลังจากที่ได้มีการนำเอาแนวความคิดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้เพื่อจัดตั้ง

²⁸² วิษณุ วรัญญู, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, หน้า 21.

²⁸³ ญัฐพงษ์ วารสิทธิ์, "มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553), หน้า 95.

องค์กรอิสระจำนวนประมาณสิบกว่าองค์กรในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 แล้ว ระยะเวลา 60 ปีให้หลังคือในปี ค.ศ. 1959 พบว่าองค์กรประเภทนี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาในจำนวนไม่ต่ำกว่า 100 องค์กร โดยช่วงระยะเวลาที่ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของอังกฤษเพิ่มจำนวนมากที่สุดคือช่วงทศวรรษ 1970 โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1974 ถึงปี ค.ศ. 1979 อันเป็นช่วงเวลาที่พรรคแรงงาน (Labour Party) ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล ปรากฏว่ามีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอยู่ถึง 252 องค์กร และมีผู้คนทำงานอยู่ในองค์กรเหล่านี้รวมกันแล้วถึงประมาณ 184,000 คน แต่ตัวเลขเหล่านี้ก็ยังน้อยกว่าตัวเลขที่ได้จากการศึกษาของ The Adam Smith Institute ซึ่งรายงานว่าเมื่อตอนเริ่มต้นรัฐบาลของนางมากาเรต แทรชเชอร์ (Margaret Thatcher) นั้นมีจำนวนองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอยู่ถึง 3,068 องค์กรรัฐบาลของนางมากาเรตเห็นว่าจำนวนขององค์กรอิสระมีจำนวนมากเกินไปและอาจมีบางองค์กรที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องดำรงอยู่ในสถานะที่เป็นอิสระเช่นเดิมแล้วจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งมีนายเลโอ เพลียสกี (Sir Leo Pliatzki) อดีตข้าราชการระดับสูงเป็นประธานเพื่อทำการศึกษาและสำรวจองค์กรเหล่านี้ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “fringe bodies” อันหมายถึงองค์กรของรัฐรูปแบบพิเศษแตกต่างจากองค์กรของรัฐทั่วไป โดยอาศัยข้อมูลจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อคิดเห็น ข้อวิพากษ์วิจารณ์การควบคุมดูแลและความรับผิดชอบขององค์กรประเภทนี้

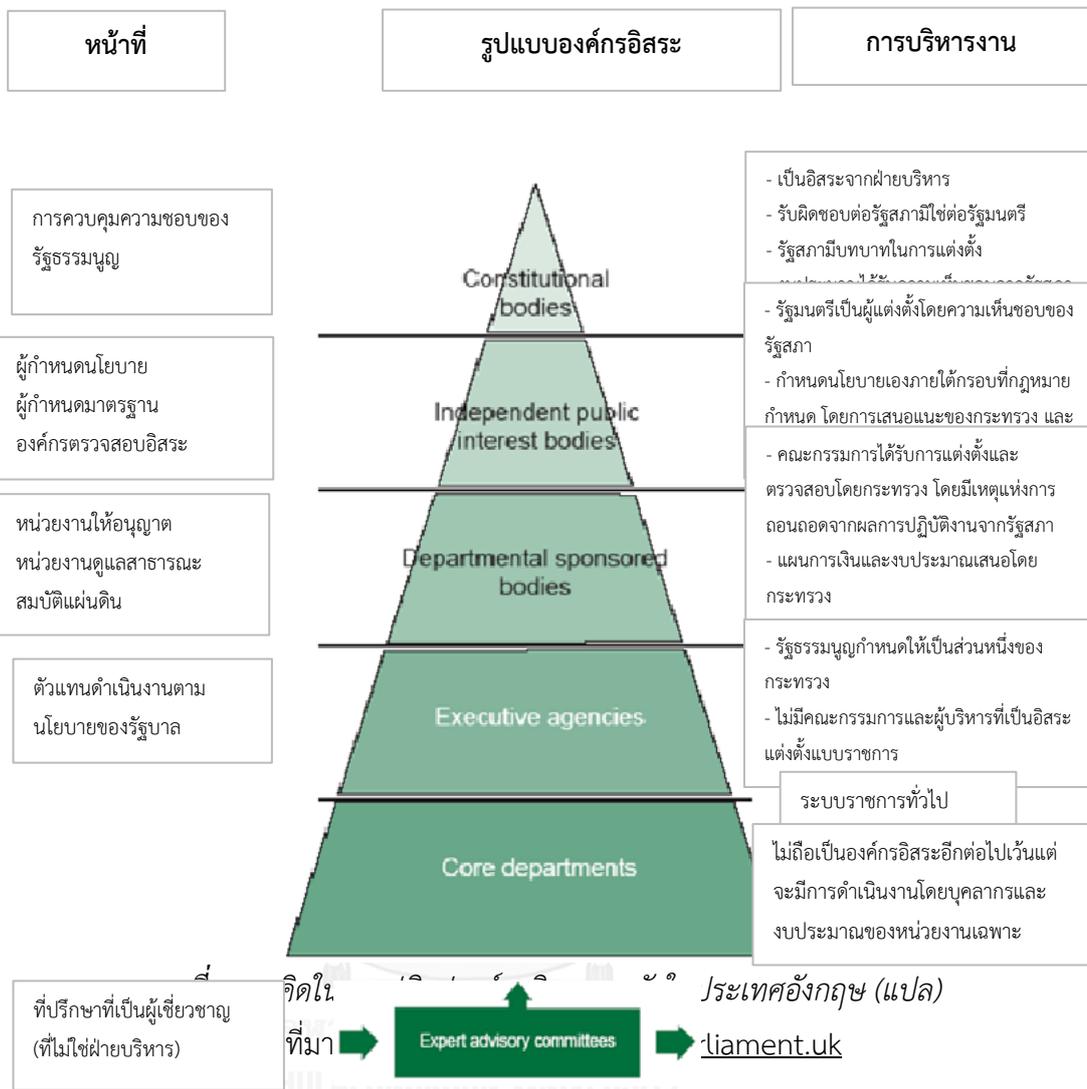
ในปีต่อมา เมื่อรายงานของนายเลโอเผยแพร่นี้ได้มีการเปลี่ยนชื่อ “fringe bodies” มาเป็น “Non-Departmental Public Body” (NDPB) และอธิบายว่าองค์กรประเภทดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “Public Bodies” ซึ่งหมายถึง องค์กรที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลแต่มิใช่ส่วนราชการและไม่อยู่ในสังกัดของส่วนราชการ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจหน้าที่และกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มิใช่เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ อีกทั้ง ขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ได้แก่งานที่อยู่นอกเหนือจากความรับผิดชอบของรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรของรัฐที่ดำเนินการอย่างเป็นอิสระมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐมนตรีแต่ยังได้รับการสนับสนุนทางงบประมาณและบุคลากรจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่กรณีจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานขององค์กรอิสระเหล่านี้โดยจะต้องรายงานต่อรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายและผลการดำเนินงานขององค์กรซึ่งกระทรวงให้การสนับสนุน²⁸⁴

สถานะทางกฎหมายขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นได้ทั้งนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งองค์กรหรือการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ข้อที่น่าสนใจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักประกันความเป็นอิสระก็คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทุกองค์กรจะต้องรับผิดชอบในการ

²⁸⁴ สรุปความจาก Report on Non-Departmental Public Bodies”, Her Majesty’s Stationery Office, January 1980.

ปฏิบัติงานต่อรัฐสภา กล่าวคือหน่วยงานของรัฐสภา เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Parliamentary Ombudsman) และ National Audit Office จะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระเหล่านี้ร่วมกับการตรวจสอบของคณะกรรมการประจำรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2010 ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศที่จะปรับลดภารกิจของรัฐลงโดยเฉพาะการยกเลิก Public Bodies ที่ไม่มีความจำเป็นและถ่ายโอนงานให้หน่วยงานภาคประชาสังคมหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการแทน โดนข้อมูลจาก รายงานฉบับที่ 5 ของ Public Administration Committee เกี่ยวกับการปรับลดองค์กรอิสระ (Smaller Government : shrinking the Quango State) ที่ต้องการจัดโครงสร้างองค์กรอิสระโดยสถาบันเพื่อการปกครอง (Institute for Government) หน่วยงานการกุศลที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงกิจการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ได้แบ่งประเภทองค์กรอิสระดังกล่าวออกเป็น 11 ประเภท ได้แก่ องค์กรอิสระที่ให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) องค์กรอิสระด้านบริหาร (Executive NDPBs) กรรมการกำกับดูแลอิสระ (Independent monitoring boards) องค์กรอิสระทั่วไป ('other' NDPBs) องค์กรอิสระที่มีอำนาจตัดสินข้อพิพาท (Tribunal NDPBs) หน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Executive Agencies) หน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวง (Non-Ministerial Departments) บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (Public corporations) หน่วยงานอิสระตามรัฐบัญญัติ (Independent statutory bodies) องค์กรพิเศษ ด้านสาธารณสุข (Special health authorities) องค์กรอิสระในรัฐสภา (Parliamentary bodies) และธนาคารแห่งอังกฤษ (and the Bank of England) โดยในข้อเสนอ นั้นต้องการให้มีการจัดกลุ่มองค์กรอิสระให้เหลือเพียง 4 ประเภท คือ 1. หน่วยงานอิสระระดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional bodies) ที่ควรกำหนดให้รัฐสภามีบทบาทในการสรรหาและแต่งตั้ง 2. หน่วยงานอิสระด้านการตรวจสอบการทำงาน รับรองมาตรฐานหรือกำหนดหลักเกณฑ์ (Independent public interest bodies) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา 3. หน่วยงานอิสระสนับสนุนกระทรวง (Departmental sponsored bodies) การแต่งตั้งและสรรหาโดยกระทรวง 4. หน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Executive agencies) รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง ดังนั้น จึงไม่มีผู้บริหารหน่วยงานที่เป็นอิสระเพราะได้รับการแต่งตั้งผ่านกระบวนการแบบราชการ



4.3.2 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษ

ในกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (Quasi autonomous non-governmental organizations หรือ Quangos) นั้น รัฐมนตรีคือผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง แนวคิดเรื่ององค์กรอิสระของรัฐได้รับการพัฒนาในปี ค.ศ. 1995²⁸⁵ เมื่อลอร์ดโนแลน (Lord Nolan) อดีตสมาชิกสภาขุนนางอังกฤษที่ทำหน้าที่ด้านกฎหมาย (Law lord) และคณะกรรมการมาตรฐานส่วนกลาง (Committee on Standards in Public Life) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ชื่อว่า Commissioner for Public Appointments โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้เกิดกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีความยุติธรรม (Fair) เปิดกว้าง (Open) และมีความโปร่งใส (Transparent) โดยคณะกรรมการ Commissioner for Public

²⁸⁵ the Public Appointments Order in Council ปี ค.ศ. 1995 (วันที่ 23 พฤศจิกายน 1995)

Appointments ได้รับการแต่งตั้งโดยสมเด็จพระราชินีนาถ (Crown) และมีสถานะที่เป็นอิสระจากรัฐบาลโดยการไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการ²⁸⁶

ในกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ได้รับรองความเป็นอิสระของคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อที่จะสามารถทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ กำหนดกฎเกณฑ์ รวมถึงมีอำนาจรับรองความชอบในกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งในเรื่องของการกำหนดกฎเกณฑ์นั้น กฎหมายจัดตั้งได้กำหนดหน้าที่อย่างหนึ่งคือการทำงานของคณะกรรมการ ต้องมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยกระบวนการสรรหาและหลักการสำคัญ (Code of Practice) และต้องจัดทำและเผยแพร่รายงานประจำปีว่าด้วยกระบวนการแต่งตั้งของรัฐ ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวจะไม่มีหน้าที่ในการแต่งตั้งข้าราชการ หรือตุลาการที่เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการพิทักษ์ราชการ (Civil Service Commission) กับคณะกรรมการแต่งตั้งตุลาการ (Judicial Appointments Commission)²⁸⁷

หน้าที่หลักของคณะกรรมการถูกกำหนดใน the Public Appointments Order 2014 โดยแบ่งเป็น 3 หน้าที่หลัก ดังนี้²⁸⁸

1. ออกกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง โดยต้องจัดทำกฎหมาย Code of Practice ที่มีหลักการและมาตรฐานหลักเชื่อมโยงกับความรู้ความสามารถ กำหนดกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งส่วนหนึ่ง และการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
2. ควบคุมให้มีการปฏิบัติตาม Code of Practice โดยต้องมีการตรวจสอบกระบวนการแต่งตั้ง และจัดทำรายงานประจำปีที่มีรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผลสรุปของการประเมินคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง ข้อร้องเรียนและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่เคยเกิดขึ้นในรอบ 12 เดือน
3. ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเชื่อมโยงที่หลากหลายและความเท่าเทียมกันในโอกาสของผู้สมัคร เพื่อให้กระบวนการแต่งตั้งที่จะเกิดขึ้นมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการได้คนดีคนเก่ง

ทั้งนี้ คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments เองไม่ได้มีหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเพราะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรี รวมทั้งคณะกรรมการฯ ก็ไม่มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครต่อสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงที่สนับสนุนองค์กรอิสระ

²⁸⁶ Commissioner for Public Appointments, "The Commissioner for Public Appointments" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา:

<http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/>

²⁸⁷ เรื่องเดียวกัน

²⁸⁸ เรื่องเดียวกัน

โดยแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานของคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments มี 7 ประการ ดังที่ปรากฏใน Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies ฉบับปี ค.ศ. 2009 ดังนี้²⁸⁹

1. Ministerial Responsibility รัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อการแต่งตั้งยิ่งกว่าผู้อื่น ทั้งนี้กระทรวงจะต้องจัดทำหลักเกณฑ์การคัดเลือกโดยต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในภายหลัง

2. Merit การแต่งตั้งต้องยึดถือเกณฑ์การคัดเลือกจากความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพ และต้อง สอดรับกับความจำเป็นขององค์กรอิสระนั้น ๆ

3. Independent scrutiny การแต่งตั้งทุกครั้งจะต้องมีการตรวจสอบอย่างละเอียด โดยผู้ตรวจสอบอิสระ (Independent assessors) ร่วมอยู่ด้วยทุกครั้ง

4. Equal opportunities กระทรวงต่าง ๆ จะต้องมีการดำเนินการตามเกณฑ์ที่เปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน

5. Probity กรรมการขององค์กรอิสระของรัฐจะต้องยึดมั่นหลักการและคุณค่าของการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันอย่างมีเอกภาพ

6. Openness and transparency กระบวนการคัดเลือกต้องทำโดยเปิดเผย มีความโปร่งใสทุกขั้นตอนและจะต้องมีเอกสารที่ตรวจสอบย้อนหลังได้

7. Proportionality กระบวนการแต่งตั้งต้องปฏิบัติตามหลักเรื่องความได้สัดส่วน (The Principle of proportionality) กล่าวคือต้องคำนึงถึงลักษณะตำแหน่งงาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เหมาะสมกับผู้เข้ารับการสรรหา

ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ Commissioner of Public Appointments ได้มีการประกาศใช้ Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies ในปี ค.ศ. 2012 ให้มีผลบังคับใช้สำหรับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2012 เป็นต้นไป (ถ้าเป็นการแต่งตั้งก่อนหน้านั้นให้บังคับตามกฎหมายในปี 2009) โดยรายละเอียดของ Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies ปี ค.ศ. 2012 ได้วางหลักการและกระบวนการที่จำเป็นสำหรับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของรัฐ ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ พึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาและแต่งตั้งให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับนี้ที่มีสถานะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ทั้งนี้ สาระสำคัญของ Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies ปี ค.ศ. 2012 มีดังต่อไปนี้

²⁸⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, แนวคิดว่าด้วยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ : รูปแบบที่เหมาะสมของการได้มาซึ่งกรรมการในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 27.

(ก) หลักการสำคัญในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง²⁹⁰

รัฐมนตรี คือ ผู้ที่มีอำนาจในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง รวมทั้งกระทรวงที่รับผิดชอบในกระบวนการแต่งตั้งทุกครั้งจำเป็นต้องพิจารณาหลักการ 3 ข้อนี้เป็นสำคัญ ได้แก่

1. Merit คือ หลักความรู้ความสามารถ ในการจะทำบัญชีรายชื่อเพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งนั้นจะต้องเป็นบัญชีรายชื่อที่ประกอบด้วยผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง มีที่มาที่หลากหลายจากองค์กรที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ ซึ่งความเหมาะสมทางความสามารถนี้ต้องสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรอิสระนั้นด้วย

2. Fairness กระบวนการคัดเลือก (selection process) ต้องมีลักษณะเป็นรูปธรรม ไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบและใช้กับผู้สมัครทุกคน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกนั้นต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่ได้แจ้งต่อสาธารณะแล้วด้วย

3. Openness ข้อมูลที่จำเป็นทั้งก่อนและในระหว่างกระบวนการสรรหาจะต้องมีการเผยแพร่อยู่เสมอ โดยในการประชาสัมพันธ์เชิญชวนผู้สมัครนั้นจะต้องออกแบบเพื่อดึงดูดให้ผู้มีชื่อเสียงและบุคลากรเก่ง ๆ ในองค์กรที่หลากหลายเข้ามาสมัคร

(ข) ประเด็นเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวง²⁹¹

ในการกำหนดกระบวนการสรรหานั้น กระทรวงโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี จะต้องกำหนดกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งแต่ละครั้งให้สอดคล้องกับ Code of Practice นี้ แม้จะไม่มี การกำหนดกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งที่จะเป็นแนวทางเดียวกับการสรรหาในทุกครั้ง เพราะการสรรหาแต่ละครั้งต้องเป็นพลวัตรและสอดคล้องกับความสามารถที่จำเป็นของตำแหน่งนั้น แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกครั้งจำเป็นต้องมีหลักการ มาตรฐานที่จำเป็น (essential requirements) ได้แก่หลักการเรื่อง merit เรื่อง fairness และเรื่อง openness อยู่ด้วย ดังนี้

1. ต้องมีคณะกรรมการสรรหา (panel) ทำหน้าที่ประเมินผู้สมัครได้อย่างไม่มีความลำเอียงต่อหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกให้คะแนน ซึ่งการประเมินนี้ต้องรวมไปถึงมุมมองจากบุคคลภายนอกผ่านการมีกรรมการหนึ่งคนที่เป็นอิสระจากกระทรวง รวมทั้งต้องเป็นอิสระจากองค์กรอิสระที่ดำเนินการสรรหานั้นด้วย

2. กรรมการสรรหาโดยตำแหน่งมี 2 กรณี คือ 1. สำหรับการแต่งตั้งประธานกรรมการในองค์กรอิสระ จะต้องมีการสรรหาที่เป็นผู้ประเมิน (Assessor) ซึ่งตั้งตามมาตรา 5 แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments กับ 2. ในกรณีแต่งตั้ง

²⁹⁰ Article 2 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

²⁹¹ Article 3 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

กรรมการอื่น ๆ ในองค์กรอิสระ ให้เจ้าหน้าที่ในกระทรวง หรือในกรณีที่ทางกระทรวงยินยอมให้ประธานกรรมการในองค์กรอิสระหรือกรรมการที่มีอาวุโสเป็นกรรมการก็ได้

3. รัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครเป็นคนสุดท้าย ต้องมีส่วนในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินผู้สมัคร รวมทั้งแผนงานการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดการสรรหาที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักเกณฑ์กลางที่ได้รับการรับรองของของคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments จะต้องถูกใช้เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ โดยกระทรวงจะต้องเน้นในการดึงดูดให้ได้ผู้สมัครจากหลากหลายศาสตร์ที่มีชื่อเสียงรวมทั้งกลุ่มที่เป็นเสียงส่วนน้อยด้วย แต่ถ้าหากเป็นการสรรหาเพื่อให้รัฐมนตรีแห่งเวลส์หรือองค์กรอิสระในเวลส์แล้วจะต้องมีการกำหนดเรื่องภาษาเวลส์ในหลักเกณฑ์ด้วย

4. บัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาที่ลงนามโดยประธาน เมื่อภายหลังกระบวนการสรรหาเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องระบุถึงข้อมูลในแต่ละขั้นตอนของการสรรหาและผลลัพธ์ของกระบวนการ โดยยืนยันว่ากระบวนการต่าง ๆ ได้ดำเนินการตาม Code of Practice แล้ว

5. กระบวนการแต่งตั้งผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกต้องมีการเผยแพร่เสมอ
 ทั้งนี้กระทรวงจะต้องรับรองว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระนั้น ๆ Equality Act 2010 ที่ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติ ทั้งทางเพศ ทางอายุ ความพิการ การสมรส การตั้งครรรภ์ และความหลากหลายในด้านอื่น ๆ

(ค) ประเด็นเรื่อง Standards of Public Life²⁹²

Standards of Public Life เป็นแนวคิดของ Lord Nolan ว่าด้วยหลักการเจ็ดประการของการบริหารบ้านเมืองที่ดีซึ่งใช้กับทั้งราชการและหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ซึ่ง Standards of Public Life ประกอบด้วย

1. Selflessness ต้องมีคุณลักษณะเป็นผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนตัว ไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากตำแหน่งหน้าที่
2. Integrity มีคุณลักษณะด้านความมั่นคง พยายามหลีกเลี่ยงการเป็นหนี้ต่อภาคเอกชนหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ
3. Objectivity คุณลักษณะของความเป็นกลาง ตัดสินใจโดยปราศจากอคติ เป็นธรรม บนพื้นฐานเหตุและผลผ่านเอกสารหรือหลักฐานต่าง ๆ อย่างรอบคอบ
4. Accountability มีความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้อำนาจหรือตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ อย่างน้อยต้องมีการพิจารณาตามความเหมาะสมขององค์กรอิสระ

²⁹² Article 4 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

5. Openness มีคุณลักษณะการใช้อำนาจอย่างมีเหตุมีผลและเปิดเผยได้ ในคำสั่งหรือการดำเนินการใดต้องมีเหตุผลประกอบการตัดสินใจ ข้อมูลที่ไม่อาจเปิดเผยนั้นจะเปิดเผยต่อเมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอโดยเฉพาะเท่านั้น

6. Honesty มีคุณลักษณะของความซื่อสัตย์ โดยมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลผลประโยชน์ส่วนตัวที่อาจเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อหลีกเลี่ยงการพัวพันข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นในอนาคตรหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ

7. Leadership มีคุณลักษณะความเป็นผู้นำที่ต้องสนับสนุนหลักการที่ได้กล่าวมา และกล้าเผชิญหน้ากับพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดในอนาคต

ผู้สมัครแต่ละคนต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐาน 7 ประการ (Public Life's Seven Principle) ของ Public Life ผนวกเข้ากับ code ฉบับนี้²⁹³ โดยคณะกรรมการสรรหาต้องประเมินว่าผู้สมัครทั้งหมดมีเกณฑ์ครบทั้ง 7 ข้อ โดยไม่มีปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (no conflicts of interest) ในระดับที่จะกระทบการทำงานในตำแหน่ง

ทั้งนี้ประเด็นเรื่องการดำเนินการทางการเมืองไม่มีผลในการแต่งตั้ง แต่ถ้าคณะกรรมการสรรหาเห็นว่าการดำเนินการทางการเมืองใดอาจเป็นอุปสรรคในการทำหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง เช่น การเป็นโฆษกพรรคการเมือง การบริจาคเงินให้พรรค หรือเป็นตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งในรอบ 5 ปี ที่ผ่านมาก็อาจมีการจัดทำข้อมูลให้เฉพาะผู้สมัครผ่านการประเมินในขณะสัมภาษณ์เพื่อให้ข้อมูลการดำเนินการทางการเมืองของผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือก และข้อมูลดังกล่าวจะถูกเปิดเผยเมื่อมีการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวโดยรัฐมนตรีแล้ว

(ง) ประเด็นด้านคณะกรรมการสรรหา (Public Appointments Assessors)²⁹⁴

คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments จะอบรม และแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา (Public Appointments Assessors) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกระบวนการสรรหาให้ปฏิบัติตาม code of Practice นี้ รวมไปถึงการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหาโดยตำแหน่งในกระบวนการสรรหาประธานกรรมการในองค์กรอิสระทุกองค์กร เว้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments เห็นว่ามีความเสี่ยงหรือแนวทางอื่นที่เหมาะสมกว่าก็อาจไม่ให้มีการสรรหาที่เป็นผู้ประเมินการแต่งตั้งก็ได้ ทั้งนี้ ถ้าคณะกรรมการ Commissioner

²⁹³ Article 4 sec. 4.1 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

²⁹⁴ Article 5 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

for Public Appointments เห็นควรให้กรรมการสรรหาที่เป็นผู้ประเมินการแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาในการแต่งตั้งกรรมการตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งประธานก็สามารถทำได้

การที่ต้องมีผู้ประเมินการแต่งตั้งก็เพื่อตรวจสอบการสรรหาผู้สมัครว่าได้ดำเนินการบนพื้นฐานความรู้ความสามารถ (merit) บนหลักความเป็นธรรมและเปิดเผย (fair and open competition) หรือไม่ แต่จะไม่มีอำนาจในการออกเสียงว่าผู้สมัครเหมาะสมจะได้ขึ้นบัญชีโดยมีเพียงอำนาจในการเซ็นรับรองว่ากระบวนการสรรหาได้ดำเนินการตาม Code of Practice แล้วเท่านั้น

(จ) ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรี²⁹⁵

นอกจากอำนาจในการคัดเลือกผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อและแต่งตั้งแล้ว รัฐมนตรียังมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ในขั้นต้นก่อนมีการสรรหาต้องมีการตกลงระหว่างกระทรวงกับรัฐมนตรีถึงกระบวนการสรรหา หลักเกณฑ์การให้คะแนน แนวทางการประชาสัมพันธ์รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพที่ต้องการเชิญเข้าร่วมสมัคร

2. ต้องติดตามรายงานความคืบหน้าของการสรรหาอยู่เรื่อย ๆ

3. เมื่อมีการจัดทำบัญชีรายชื่อที่มีผู้สมัครที่ผ่านการประเมินแล้วจะต้องมีการเชิญผู้ที่ได้รับเลือกเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสัมภาษณ์ ยกเว้นแต่กรณีที่มีผู้เหมาะสมแค่รายเดียวอาจไม่ต้องเชิญก็ได้

ทั้งนี้ รัฐมนตรีสามารถสอบถามยังกรรมการสรรหาในมุมมองด้านความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และทักษะของผู้ได้รับเลือกจากข้อมูลการคัดเลือกซึ่งกรรมการสรรหาแต่ละคนได้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร (เป็นข้อมูลที่เปิดเผยในกลุ่มคณะกรรมการสรรหาด้วยกัน) เมื่อได้รับบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการประเมินจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว รัฐมนตรีอาจเชิญผู้สมัครก็ได้แต่ต้องเชิญผู้สมัครทุกคนเข้าสัมภาษณ์เป็นการส่วนตัว ในกรณีนี้คณะกรรมการสรรหาต้องจับบันทึกในการสัมภาษณ์ด้วยแต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีไม่มีอำนาจเพิ่มหรือตัดรายชื่อบุคคลใดออกจากบัญชี หรือแต่งตั้งบุคคลที่อยู่นอกบัญชีได้ หากรัฐมนตรีไม่เห็นชอบในการแต่งตั้งต้องมีการบันทึกเหตุผล และสามารถให้มีการสรรหาใหม่ได้

(ข) ประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาก่อนการแต่งตั้ง (Pre-appointment Scrutiny)²⁹⁶

²⁹⁵ Article 6 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

²⁹⁶ Article 7 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

ในกรณีที่การแต่งตั้งจะต้องมีการรับฟังความเห็นจากคณะกรรมการชื่อ Parliamentary Select Committee รัฐมนตรีจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการจากรัฐสภาดังกล่าวถึงรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและรูปแบบของการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะด้วย

(ข) ประเด็นเรื่องรายงานประเมินขีดความสามารถและการปฏิบัติตามกฎหมาย²⁹⁷

ในรายงานประจำปีที่ต้องรายงานต่อปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) ของแต่ละกระทรวงนั้น กระทรวงจะต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้บนฐานของการประเมินตนเองว่าได้ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้อย่างไรบ้างและแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา โดยข้อมูลนี้ต้องเก็บไว้อย่างน้อย 2 ปี ทั้งนี้ คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments อาจตั้งผู้ประเมินเพื่อสุ่มตรวจสอบการสรรหาและแต่งตั้งในแต่ละครั้งก็ได้

ในกรณีที่มีการตรวจพบว่ากระทรวงละเลยที่จะปฏิบัติตาม Code of Practice นี้ คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments อาจกำหนดให้กระทรวงจัดทำแผนเพื่อปรับปรุงกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง รวมทั้งอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการประเมินเฉพาะขึ้นมาเพื่อติดตามตรวจสอบการสรรหาและแต่งตั้งในช่วงเวลาหนึ่งได้ คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments จะทำการเผยแพร่รายงานขีดความสามารถและการปฏิบัติตามกฎหมายของแต่ละกระทรวง โดยอาจแสดงทั้งส่วนที่เป็นจุดอ่อน จุดแข็งและตัวอย่างที่ดีที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะและยังเป็นการให้ข้อมูลต่อกระทรวงต่าง ๆ ได้ทบทวนและนำแบบอย่างที่ดีไปปฏิบัติ

(ค) ประเด็นเกี่ยวกับการร้องเรียน²⁹⁸

บุคคลใด ๆ ก็สามารถแจ้งข้อร้องเรียนว่าการสรรหาไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ โดยต้องแจ้งต่อกระทรวงที่ดำเนินการสรรหาเพื่อให้มีการสืบสวนก่อน หากผลการสืบสวนไม่เป็นที่พอใจแล้ว บุคคลนั้นอาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ได้ อย่างไรก็ตามการทำการร้องเรียนต่อคณะกรรมการต้องทำภายใน 12 เดือนนับแต่มีการแต่งตั้งส่วนเวลาในการพิจารณาร้องของคณะกรรมการไม่มีข้อจำกัดด้านเวลา

ในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนของการร้องเรียนนั้นให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงที่ทำการแต่งตั้งที่ต้องแจ้งว่าบุคคลมีสิทธิในการร้องเรียนและต้องอธิบายขั้นตอนในการแจ้งเรื่องต่อคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ด้วย

²⁹⁷ Article 8 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

²⁹⁸ Article 9 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

(ณ) ประเด็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคนเดิมและการขยายระยะเวลาดำรงตำแหน่ง²⁹⁹

รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งคนเดิมหรือขยายระยะเวลาดำรงตำแหน่งได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งขององค์กรอิสระกำหนดให้สามารถแต่งตั้งคนเดิมหรือขยายระยะเวลาดำรงตำแหน่งได้
2. ต้องมีการประเมินความพึงพอใจในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมทั้งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ร้องขอและ
3. อย่างไรก็ตามห้ามดำรงตำแหน่งเดิมเกินกว่า 10 ปี

(ญ) ข้อยกเว้นในการไม่ต้องปฏิบัติตาม code of Practice³⁰⁰

1. กรณีที่แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่มาโดยตำแหน่ง
2. กรณีที่แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นสัดส่วนขององค์กรอิสระเอง
3. รัฐมนตรีแต่งตั้งในบัญชีสำรอง (reserve lists) ในกรณีที่ตำแหน่งว่างลงภายใน 12 เดือนหลังมีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งครั้งก่อน โดยตำแหน่งที่ว่างลงนั้นมีคุณสมบัติที่เหมือนกันกับการสรรหาเดิม กระทรวงอาจนำบัญชีรายชื่อเดิมที่เคยสรรหาเสนอให้รัฐมนตรีคัดเลือกได้
4. ข้อยกเว้นในกรณีที่คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ได้ตกลงกับกระทรวงว่าจะใช้กระบวนการสรรหาอื่นโดยไม่ปฏิบัติตาม Code of Practice นี้ก็ได้ หากมีเหตุผลอันสมควรว่ากระบวนการสรรหาวิธีอื่นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมากกว่า

ทั้งนี้ ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2016 ที่ผ่านมา ประเทศอังกฤษได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของรัฐอีกครั้ง โดยกฎหมายฉบับใหม่มีชื่อว่า Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้กับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งใด ๆ ที่จัดขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2017 เป็นต้นไป ส่วนกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งขององค์กรอิสระของรัฐก่อนหน้านี้ให้ปฏิบัติตาม Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies ปี ค.ศ. 2012 ต่อไป

²⁹⁹ Article 10 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

³⁰⁰ Article 11 แห่ง Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

สาระสำคัญของ Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016 มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของรัฐ ดังต่อไปนี้

(ก) เจตนารมณ์ของกระบวนการสรรหา³⁰¹

ในกระบวนการสรรหาของภาครัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. Ministerial responsibility ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้สมัครใด ๆ จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในดุลพินิจและการกระทำ ส่วนรัฐมนตรีจาก Welsh จะมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (National Assembly) ของ Wales แทน
2. Selflessness รัฐมนตรีต้องคัดเลือกผู้สมัครบนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง
3. Integrity รัฐมนตรีต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียต่อบุคคลหรือหน่วยงานใดที่อาจมีผลต่อการทำงานขององค์กรอิสระ หากกรณีที่เกี่ยวข้องทางการเงิน ครอบครัว หรือในฐานะเพื่อน ก็ต้องมีการแจ้งถึงความสัมพันธ์และการแก้ไขส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวด้วย
4. Merit ในกระบวนการสรรหาทั้งกระบวนการ ต้องคำนึงถึงหลักความสามารถ โดยในกระบวนการนำเสนอรายชื่อต่อรัฐมนตรีจะต้องเสนอตัวเลือกที่หลากหลายและเป็นผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง มีทักษะและประสบการณ์ที่ตรงกับสายงานขององค์กรอิสระแต่ละแห่ง
5. Openness กระบวนการสรรหาสาธารณะจะต้องเปิดกว้างและโปร่งใส
6. Diversity กระบวนการสรรหาสาธารณะต้องสะท้อนถึงความหลากหลายในสังคม โดยเฉพาะสัดส่วนในคณะกรรมการขององค์กรอิสระควรคำนึงถึงความสมดุลของทักษะและพื้นฐานของกรรมการให้มีความหลากหลายด้วย
7. Assurance กระบวนการสรรหาต้องมีหลักประกันในการตรวจสอบและถ่วงดุล ซึ่งคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments จะมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบให้กระบวนการสรรหาเป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้
8. Fairness กระบวนการคัดเลือกต้องมีความเป็นกลาง ยุติธรรม โดยผู้สมัครทุกคนต้องได้รับการประเมินด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน

(ข) หน้าที่ของรัฐมนตรี³⁰²

ในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของรัฐนั้น รัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่หลักรวมทั้งยังมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย ส่วนกระทรวงต่าง ๆ ที่องค์กรอิสระสังกัดจะเป็น

³⁰¹ Article 2 แห่ง Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

³⁰² Article 3 แห่ง Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

หน่วยงานสนับสนุนในการให้ข้อมูลต่อรัฐมนตรีสำหรับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งทั้งหมดตั้งแต่นั้น
ขั้นตอนเตรียมการสำหรับการสรรหา และขั้นตอนอื่น ๆ ในภายหลัง อันได้แก่

1. ก่อนจะมีการสรรหา รัฐมนตรีต้องได้รับการหารือในรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งที่จะทำการสรรหา ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ค่าตอบแทน รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งคนปัจจุบันและความหลากหลายในคณะกรรมการในปัจจุบัน ในกรณีดังกล่าวให้รวมถึงกรณีที่จะเสนอให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งคนเดิมด้วย

2. รัฐมนตรีต้องให้ความเห็นชอบในการประกาศตำแหน่งรับสมัคร กระบวนการคัดเลือกที่จะใช้ ซึ่งการคัดเลือกและกระบวนการสรรหาจะต้องมีเหตุผลและสอดคล้องกับภารกิจของแต่ละองค์กรอิสระของรัฐด้วย

3. กระทรวงจะต้องแสวงหาแนวทางที่รัฐมนตรีจะเห็นชอบโดยอาจเสนอให้ใช้ที่ปรึกษาด้านการสรรหา (recruitment consultants) โดยกระทรวงจะทำหน้าที่ให้ข้อมูลถึงความจำเป็นและค่าใช้จ่ายในกรณีที่จะใช้ที่ปรึกษาด้านการสรรหา และควรพิจารณาแนวทางใด ๆ เพื่อให้สามารถระบุและดึงดูดผู้สมัครที่มีความสามารถ ซึ่งในกรณีที่รัฐมนตรีกำหนดให้มีที่ปรึกษาด้านการสรรหาแล้ว กระทรวงสามารถกำหนดให้ที่ปรึกษาและรัฐมนตรีได้ตกลงพูดคุยกันเพื่อให้กระบวนการทำงานสอดคล้องกับแนวทางที่รัฐมนตรีกำหนดในแต่ละขั้นตอนสรรหาและแต่งตั้ง

4. รัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา (Advisory Assessment Panels) ที่จะทำหน้าที่รายงานความก้าวหน้าในแต่ละขั้นตอนของการสรรหาต่อรัฐมนตรี

5. ก่อนจะมีการเปิดให้รับสมัคร รัฐมนตรีและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรพิจารณาถึงรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลารับสมัครแล้ว รัฐมนตรีสามารถปรึกษาเกี่ยวกับคุณสมบัติและความหลากหลายในสาขาวิชา รวมไปถึงการจะกำหนดขยายระยะเวลารับสมัครด้วย โดยรัฐมนตรีสามารถเข้ารับฟังข้อมูลและให้ความเห็นต่อคณะกรรมการสรรหาได้ตลอดทุกขั้นตอนของการสรรหาและแต่งตั้ง

6. ในการตัดสินใจของรัฐมนตรีในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้สมัคร กระทรวงต้องทำหน้าที่สนับสนุนให้รัฐมนตรีสามารถคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมทั้งในด้านทักษะและประสบการณ์ รวมถึงได้มาซึ่งบุคคลที่มีทักษะในการมองภาพรวมของการทำงานในองค์กรอิสระของรัฐด้วย

7. ในตอนท้ายของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง รัฐมนตรีจะได้รับบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาต้องไม่กำหนดลำดับของผู้สมัครใด ๆ เว้นแต่รัฐมนตรีจะสอบถามเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีสามารถปฏิเสธที่จะไม่เลือกบุคคลใดและให้ดำเนินกระบวนการสรรหาใหม่ก็ได้

8. รัฐมนตรีมีโอกาสในการจะพบผู้สมัครที่ได้รับเลือกในบัญชีไม่ว่าจะก่อนหรือภายหลังจากสัมภาษณ์ก็ได้

9. รัฐมนตรีสามารถตั้งตัวแทนเพื่อรับผิดชอบในกระบวนการสรรหาได้ในส่วนของการตั้งคำถามที่จะใช้ในกระบวนการสรรหา แต่จะดำเนินการดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสำนักนายกรัฐมนตรี (Cabinet Office) ก่อน

รัฐมนตรีต้องพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการสรรหา (Advisory Assessment Panels) แต่ไม่จำเป็นต้องผูกมัดตามข้อเสนอดังกล่าว และรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะปฏิเสธความเห็นของคณะกรรมการสรรหาได้หากมีเหตุผลด้านความสามารถ (merit) ในการนี้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้มีการสรรหาใหม่ด้วยคณะกรรมการสรรหาชุดใหม่ได้ นอกจากนี้ รัฐมนตรีสามารถเลือกที่จะแต่งตั้งบุคคลใดที่ไม่ได้รับการเสนอโดยคณะกรรมการสรรหาก็ได้ แต่จะดำเนินการได้ต่อเมื่อมีการหารือกับคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ในช่วงก่อนจะมีการประกาศต่อสาธารณะ (public announcement) และในการตัดสินใจดังกล่าวต้องมีการแจ้งให้สาธารณะได้ทราบด้วย

รัฐมนตรียังมีอำนาจในกรณีพิเศษ กล่าวคือ รัฐมนตรีเองอาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งโดยไม่ต้องมีการแข่งขันก็ได้ โดยต้องให้เหตุผลต่อสาธารณะในการตัดสินใจดังกล่าว และการจะทำได้จะต้องผ่านการหารือจากคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ในช่วงก่อนกระบวนการแต่งตั้งจะถูกประกาศ

สำหรับในกรณีที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่ง กฎหมายกำหนดให้กระทรวงต้องกำหนดระยะเวลาช่วงหนึ่งในตอนต้นของการสรรหาเพื่อให้รัฐมนตรีมีโอกาสพิจารณาว่าจะแต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่ง หรือจะขยายระยะเวลาสรรหาและคงไว้ซึ่งกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งก่อน ซึ่งการจะแต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่งนั้น ก็ต้องพิจารณาบนพื้นฐานด้านความสามารถในการทำงาน รวมทั้งปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ความหลากหลายทางด้านสาขาวิชาของคณะกรรมการที่มีอยู่ ความสมดุลในด้านทักษะและประสบการณ์ของคณะกรรมการที่มีอยู่ เป็นต้น

ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่งหรือขยายระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะขององค์กรห้ามมิให้กระทำ ประกอบกับต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาได้ระดับน่าพอใจโดยมีหลักฐานที่มีน้ำหนักเพื่อแสดงให้คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ตรวจสอบในภายหลังได้

ในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่ง กฎหมายฉบับใหม่กำหนดข้อห้ามมิให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งเกินสองวาระ หรืออยู่ในตำแหน่งใดเกิน 10 ปี แต่ก็มีข้อยกเว้นที่รัฐมนตรีจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเกินไปกว่า 10 ปีได้ในตำแหน่งที่ต้องใช้ประสบการณ์ในการทำงานและความเชี่ยวชาญ

พิเศษโดยไม่ต้องอิงกับวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งช้อยกเว้นในตำแหน่งดังกล่าว คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments จะเป็นผู้ประกาศก่อนที่จะมีการสรรหา

(ค) หน้าที่ของคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments³⁰³

ในกฎหมายฉบับใหม่ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการสรรหาสาธารณะ (public appointments) และรับประกันความเป็นอิสระ รวมทั้งเป็นผู้ประสานงานระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดกระบวนการสรรหาผู้สมัครที่มีฐานที่มาที่หลากหลายด้วย โดยกฎหมายฉบับใหม่นี้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ 2 ประการ คือ

1. กำกับดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและพัฒนาขีดความสามารถ กล่าวคือ คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments จะต้องเผยแพร่รายงานประจำปีถึงภาพรวมของกระบวนการสรรหาสาธารณะที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งในหลักการและขั้นตอนโดยมีข้อมูลเชิงสถิติชี้วัดการแต่งตั้งและการตรวจสอบเรื่องความหลากหลายด้วย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวคณะกรรมการฯ มีอำนาจขอไปยังกระทรวงต่าง ๆ ได้ ซึ่งคณะกรรมการจะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่ทั้งรัฐมนตรีหรือกระทรวงในกรณีที่เกิดปัญหาร้องเรียนหรือต้องการยกเว้นข้อจำกัดในบางกรณี รวมทั้งคณะกรรมการฯ อาจจัดทำรายงานสรุปเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งที่มีประสิทธิภาพได้ สุดท้ายในกรณีที่เกิดการร้องเรียนว่าการสรรหาและแต่งตั้งมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ขั้นตอนกำหนดให้ต้องแจ้งต่อกระทรวงที่ดำเนินการสรรหาเพื่อให้มีการสืบสวนก่อน หากผลการสืบสวนไม่เป็นที่พอใจแล้ว บุคคลนั้นอาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ได้

2. ความหลากหลาย กล่าวคือ คณะกรรมการฯ ต้องเป็นผู้บุกเบิกให้เกิดการสรรหาและแต่งตั้งที่หลากหลายของผู้สมัคร เพื่อเป็นแนวทางในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานต่าง ๆ

(ง) หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา³⁰⁴

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สนับสนุนรัฐมนตรีในด้านการพิจารณาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง โดยคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงและ

³⁰³ Article 4 แห่ง Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

³⁰⁴ Article 5 แห่ง Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

กรรมการสรรหาที่เป็นอิสระ ซึ่งในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งที่มีใช้ระดับผู้บริหารหรือคณะกรรมการ ในองค์กรอิสระของรัฐแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้พิจารณาจากบุคคลภายใน องค์กรเหล่านั้นด้วย และที่สำคัญรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในองค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหาและผู้จะเป็นกรรมการสรรหาด้วย

ในส่วนของการสรรหาที่เป็นอิสระต้องเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือว่ามีความเป็นอิสระ จากกระทรวงและจากองค์กรอิสระของรัฐ แต่ก็ได้ปิดกั้นว่าผู้ซึ่งเคยทำงานในองค์กรอิสระของรัฐแห่ง อื่นที่มีใช้ตำแหน่งผู้บริหารจะเป็นกรรมการสรรหาที่เป็นอิสระไม่ได้ โดยรัฐมนตรีจะพิจารณาในแง่ที่ว่า บุคคลเหล่านี้มีความสัมพันธ์หรือปัจจัยอื่นใดที่จะมีผลกระทบต่อการทำงานที่สรรหาหรือไม่ ยิ่งการ สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญแล้ว กรรมการสรรหาที่เป็นอิสระจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของ กรรมการสรรหาอิสระอาวุโส (Senior Independent Panel Member) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วน ต่อไป (จ.)

คณะกรรมการสรรหาต้องหารือกับรัฐมนตรีในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ การประเมินผู้สมัครที่จะชี้วัดความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับการทำงานในองค์กรอิสระของรัฐ กระบวนการในการประเมินควรจะต้องสอดคล้องกับการสรรหาและสะท้อนถึงทักษะและประสบการณ์ ที่จำเป็นในการทำงานในตำแหน่งที่ต้องการ ทั้งนี้ อาจใช้เทคนิคการประเมินที่หลากหลายได้ แต่อย่างไรก็ตามต้องใช้ประเมินผู้สมัครทุกรายอย่างเท่าเทียมกันและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ชี้วัดที่ได้ เคยประกาศไว้ก่อนในตอนรับสมัครด้วย

คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการโดยพิจารณาตามมุมมองที่รัฐมนตรีต้องการ ในทุกขั้นตอนของการสรรหาและแต่งตั้ง (รวมไปถึงกระบวนการภายหลังตั้งแต่คณะกรรมการสรรหา กำหนด long lists และ short lists ในการประเมินแล้วด้วย) ในการดำเนินการดังกล่าวเป็นหน้าที่ ของกรรมการสรรหาที่มีที่มาจากกระทรวงจะเป็นผู้แจ้งให้กรรมการอื่นได้ทราบในแต่ละขั้นตอน โดยรัฐมนตรีเองก็สามารถแจ้งลำดับสัมภาษณ์ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อต่อคณะกรรมการสรรหาได้ ถ้าหากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยว่าการสัมภาษณ์จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมก็ต้องแจ้งเหตุผล ต่อรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการแจ้งไปยังผู้สมัคร

กล่าวโดยสรุปแล้ว หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคือการพิจารณาอย่างเป็นกลางว่าผู้สมัคร รายใดบ้างที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนด เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่ง เมื่อได้รายชื่อผู้สมัครที่เหมาะสมเป็นบัญชีรายชื่อแล้วจึงเสนอต่อไปยังรัฐมนตรีเพื่อให้ รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะคัดเลือกบุคคลใด และดำเนินการแต่งตั้งต่อไป

(จ) หน้าที่ของกรรมการสรรหาอิสระอาวุโส (Senior Independent Panel Member)³⁰⁵

ในกรณีที่การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญนั้น (significant appointment คือ ตำแหน่งที่ถูกกำหนดโดยรัฐมนตรีและคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments พิจารณาร่วมกันว่ามีความสำคัญต่อการตรวจสอบ) จะต้องมีกรรมการสรรหาอิสระอาวุโสเพิ่มในคณะกรรมการสรรหาด้วย โดยกรรมการสรรหาอิสระอาวุโสแต่งตั้งจากผู้ที่เป็อิสระจากกระทรวงและองค์กรที่จะดำเนินการสรรหาและแต่งตั้ง รวมไปถึงต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองด้วย กล่าวคือมิได้เป็นลูกจ้างของพรรคการเมือง ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรค เป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งจากพรรค เคยปราศรัยอย่างเป็นทางการในนามพรรค หรือได้บริจาคเงินหรือให้ทุนในระดับนัยสำคัญถึงขนาดที่กำหนดให้ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการเลือกตั้งแก่พรรคการเมือง

รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสรรหาอิสระอาวุโส แต่ก่อนจะแต่งตั้งได้ต้องผ่านการหารือกับคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ก่อน ซึ่งกระบวนการหารือดังกล่าวต้องมีระยะเวลาให้คณะกรรมการกับรัฐมนตรี (หรือจะหารือพร้อมกันทั้งรัฐมนตรีกับกรรมการสรรหาอิสระอาวุโส) ก่อนคณะกรรมการสรรหาชุดใหญ่จะดำเนินการสรรหา

หน้าที่ของกรรมการสรรหาอิสระอาวุโสมีเพียงการจัดทำหนังสือรายงานการแต่งตั้ง (appointment letter) ว่าด้วยการตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมาย Governance Code on Public Appointment ปี ค.ศ. 2016 ซึ่งแบบของหนังสือเป็นไปตามแบบแนบท้ายกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยกรรมการสรรหาอิสระอาวุโสต้องสำเนาหนังสือส่งให้คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ด้วย

(ข) หน้าที่ของกระทรวง³⁰⁶

กระทรวงมีหน้าที่ดำเนินกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งเพื่อให้รัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งโดยปฏิบัติตามกฎหมาย Governance Code on Public Appointment ปี ค.ศ. 2016 และตามแนวทางที่คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments กำหนด ซึ่งกระทรวงเองก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ว่ามารวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งด้วย ซึ่งในกฎหมาย Governance Code on Public Appointment ปี ค.ศ. 2016 แบ่งหน้าที่ของกระทรวงออกเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

³⁰⁵ Article 6 แห่ง Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

³⁰⁶ Article 7 แห่ง Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

1. กองการแต่งตั้งของกระทรวง (Departmental appointments teams) กล่าวคือ แต่ละกระทรวงจะต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องงานสรรหาและแต่งตั้ง โดยจัดเป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบเฉพาะในกระทรวงและมีตัวแทนที่มีอำนาจตัดสินใจรวมอยู่ด้วย ซึ่งในตอนท้ายของกระบวนการแต่งตั้งที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย Governance Code on Public Appointment ปี ค.ศ. 2016 นี้ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือตัวแทนอาวุโสของกองต้องชี้แจงเป็นรายงานว่ากระบวนการสรรหาและแต่งตั้งได้ดำเนินไปตามหลักการและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว โดยต้องส่งให้คณะกรรมการสรรหารับรองแล้วจึงนำรายงานดังกล่าวเก็บบันทึกไว้เพื่อกรณีที่คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments จะได้ตรวจสอบ

2. ความหลากหลาย (Diversity) กล่าวคือ เพื่อให้การทำงานขององค์กรอิสระเป็นไปอย่างเป็นกลาง การกำหนดให้องค์กรประกอบด้วยบุคคลที่มีที่มาที่หลากหลายในสาขาวิชา ในประสบการณ์ และในพื้นฐานที่หลากหลายย่อมเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น กระทรวงจะต้องออกแบบและดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งให้เอื้อต่อการเกิดความหลากหลายในการแต่งตั้งด้วย (ซึ่งรวมไปถึงความหลากหลายด้านเพศ ร่างกาย เชื้อชาติ เพศสภาพ และพื้นฐานทางสังคมด้วย) เพื่อการนี้กฎหมายจึงกำหนดขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) รับประกันว่าการประเมินรายละเอียดงานจะเน้นชี้วัดด้านทักษะที่สำคัญในการปฏิบัติงาน และจะไม่มีคำศัพท์ที่เข้าใจได้เฉพาะกลุ่ม

(2) ในแบบประเมินด้านรายละเอียดงาน (job description) และกระบวนการคัดเลือกจะให้น้ำหนักด้านความสามารถเหนือประสบการณ์

(3) ให้กระทรวงจัดทำรายงานข้อมูลด้านความหลากหลาย ทักษะ และประสบการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันในขั้นเริ่มต้นการสรรหาและในขณะรัฐมนตรีจะทำการแต่งตั้ง

(4) ควรจะประชาสัมพันธ์กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งบนเว็บไซต์ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือในช่องทางอื่นเพื่อกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวต่อกลุ่มสาขาวิชาและเครือข่ายต่าง ๆ

3. งานบริการอื่น ๆ (Customer care) กระทรวงยังมีหน้าที่ในการประสานงานกับผู้ผ่านการประเมิน และอำนวยความสะดวกแก่ผู้สมัครทุกราย ซึ่งผู้ผ่านการประเมินจะได้รับการแจ้งถึงความคืบหน้าในกระบวนการคัดเลือก รวมถึงได้รับแจ้งกำหนดนัดอื่น ๆ ล่วงหน้า เช่น การคัดกรอง (sift) แบบประเมินโดยละเอียด (longlist) วันนัดสัมภาษณ์ (interview) เป็นต้น โดยผู้ผ่านการประเมินทุกคนจะได้รับการแจ้งกลับในกรณีที่สัมภาษณ์แล้วไม่ได้รับการคัดเลือกและควรแจ้งกับบุคคลที่น่าสนใจในกรณีที่จะมีตำแหน่งอื่นใดให้สมัคร รวมทั้งควรเก็บบัญชีรายชื่อผู้สมัครไว้เพื่อกรณี

การแต่งตั้งในอนาคต ซึ่งหากภายใน 12 เดือนนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง หากมีตำแหน่งเดียวกันกับที่เคยสรรหาว่างลงแล้ว กระทรวงอาจนำบัญชีสำรองที่ได้ประเมินครั้งก่อนมาใช้ได้

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดกรอบเวลาในกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จใน 3 เดือน และเพื่อการดังกล่าวการประเมินและแต่งตั้งจะไม่เริ่มจนกว่ากระทรวงจะได้ผู้สมัครที่ผ่านเกณฑ์การประเมินในจำนวนที่เพียงพอ โดยทางกระทรวงต้องพยายามระดมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในต่อนวางแผนการสรรหาและพยายามให้กลุ่มดังกล่าวมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเหมาะสมด้วย

(ข) ความโปร่งใส³⁰⁷

หลักความโปร่งใสเป็นหลักการที่สำคัญในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง กล่าวคือ กระทรวงจะต้องออกแบบปัจจัยและวางแผนระบบและกระบวนการให้มีความโปร่งใสและเปิดกว้าง การรายงานข้อมูลความคืบหน้าของกระบวนการแต่งตั้งจะช่วยให้เกิดการตรวจสอบว่ารัฐมนตรีและกระทรวงได้ปฏิบัติตามหลักการในการแต่งตั้ง รวมทั้งได้ปฏิบัติตามขั้นตอนในกฎหมาย Governance Code on Public Appointment ปี ค.ศ. 2016 แล้ว

กระทรวงมีหน้าที่ต้องแจ้งช่องทางในการติดต่อกับกองการแต่งตั้งของกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบด้วย และต้องสนับสนุนให้การรับสมัครต้องเปิดกว้าง มีความโปร่งใสในกระบวนการแต่งตั้งตั้งแต่การเก็บข้อมูลผู้สมัคร ข้อมูลของคณะกรรมการสรรหา ข้อมูลรายละเอียดกระบวนการคัดเลือก และความเห็นประกอบในการแต่งตั้ง รายละเอียดเหล่านี้จะต้องถูกประชาสัมพันธ์ไปยังสาธารณะ โดยเฉพาะกระทรวงต้องเผยแพร่ข้อมูลสถานการณ์คัดเลือกที่กำลังดำเนินการอยู่ในชั้นใดอันจะช่วยอำนวยความสะดวกให้เกิดการดำเนินการที่โปร่งใส และจะเป็นช่องทางที่คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments จะตามตรวจสอบด้วย

(ข) มาตรฐานใน public life และการจัดการข้อพิพาท³⁰⁸

กฎหมาย Governance Code on Public Appointment ปี ค.ศ. 2016 ได้กำหนดยืนยัน เกณฑ์มาตรฐาน 7 ประการ (Public Life's Seven Principle) เช่นดังกฎหมายในปี ค.ศ. 2012 โดยคณะกรรมการสรรหาต้องแสดงให้เห็นว่าผู้สมัครที่ผ่านการประเมินทุกคนมีคุณสมบัติต้องตามมาตรฐานและไม่มีปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในการจะปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้ผ่านเกณฑ์ประเมินต้องแสดงตนในกรณีนี้อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในขณะที่ยื่นใบสมัคร ซึ่งเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับที่มีผลกระทบต่อการทำงานและวิธีการจัดการแก้ปัญหา นั้นจะได้รับการพิจารณาเป็นกรณีส่วนตัวในขณะสัมภาษณ์ และจะไม่มีกำหนด shortlist ที่ระบุถึงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน แต่จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาที่มาจากกระทรวงที่จะปรึกษากับทางกระทรวงหรือสำนัก

³⁰⁷ Article 8 แห่ง Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

³⁰⁸ Article 9 แห่ง Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

นายกรัฐมนตรีในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนก่อนจะเสนอให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก และในกรณีที่กระบวนการแต่งตั้งถูกกำหนดให้ต้องผ่านการรับฟังความเห็นจากรัฐสภาก่อนแต่งตั้งแล้ว การพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนจะถูกเสนอต่อคณะกรรมการ Select Committee ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อรับฟังความเห็นแทนรัฐสภาด้วย

ในส่วนของกิจกรรมทางการเมืองนั้น กฎหมายฉบับนี้มีได้กำหนดให้กระทบกับการพิจารณาเรื่องความสามารถหรือเป็นเกณฑ์ในการแต่งตั้งหรือเป็นคุณสมบัติของการเป็นคณะกรรมการสรรหาแต่อย่างใด ข้อมูลดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องเปิดเผยเพียงแต่ถ้าคณะกรรมการสรรหาหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของรัฐ หากในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาเคยถูกจ้างโดยพรรคการเมืองใด ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรค เคยเป็นตัวแทนพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง เคยปราศรัยในนามพรรค หรือได้บริจาคเงินในระดับนัยสำคัญแก่พรรคการเมือง ข้อมูลดังกล่าวต้องถูกเปิดเผย

(ฉ) การพิจารณาก่อนการแต่งตั้ง³⁰⁹

ในส่วนนี้จะมีเฉพาะในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งที่ต้องมีการรับฟังโดยรัฐสภาก่อน ซึ่งกระบวนการนี้จะต้องมีการแจ้งไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจนขณะประกาศรับสมัคร ว่ารัฐมนตรีจะต้องปรึกษากับ Parliament Select Committee ถึงกระบวนการคัดเลือก หลักเกณฑ์การประเมิน และแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้ การที่จะระบุว่ากรณีใดบ้างที่จะเป็นการรับฟังโดยรัฐสภาก่อนมีการแต่งตั้งรวมถึงกระบวนการดำเนินงานให้เป็นไปตามคู่มือที่จัดทำโดยคณะกรรมการ Select Committee ซึ่งมีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร

กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษ ตามกฎหมายฉบับล่าสุดมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจแต่งตั้งที่กฎหมายใหม่เพิ่มบทบาทในการมีส่วนร่วมทั้งการตั้งคณะกรรมการสรรหาและการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การให้ความเห็นชอบในขั้นตอน หลักเกณฑ์การคัดเลือก โดยมีคณะกรรมการสรรหาเป็นหน่วยงานรวบรวมข้อมูลผู้สมัคร และทำการคัดกรองผู้สมัครผ่าน shortlist ส่วนกระทรวงจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนองค์กรต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ การติดต่อประสานงาน และการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐมนตรีและคณะกรรมการสรรหา ส่วนคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments จะลดบทบาทลงมาเป็นเพียงผู้กำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายต่าง ๆ และเป็นองค์กรชี้ขาดในกรณีที่มีข้อพิพาทตามกฎหมาย

ข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายฉบับปี ค.ศ. 2012 กับกฎหมายฉบับปี ค.ศ. 2016 คือ การเพิ่มบทบาทให้รัฐมนตรีให้มีบทบาทในกระบวนการสรรหามากขึ้น เช่น มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่มาจากนอกบัญชีของคณะกรรมการสรรหาได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบ

³⁰⁹ Article 10 แห่ง Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

จากคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ก่อน มีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสรรหาทุกตำแหน่งที่จากเดิมในบางตำแหน่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการ เป็นต้น และลดบทบาทของคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments รวมทั้งมีการเพิ่มเจตนาของกฎหมายฉบับนี้ให้มีความละเอียดมากขึ้นกว่าเดิม ส่วนข้อเหมือนเดิมของกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ การยังคงกำหนดให้ยึดมาตรฐาน 7 ประการ (Public Life's Seven Principle) ในการดำเนินการขององค์กรอิสระมาเป็นพื้นฐาน การยึดหลักความโปร่งใส และการกำหนดภาพรวมในกระบวนการสรรหาซึ่งยังคงเป็นแบบเดิม

4.3.3 มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษ

องค์กรอิสระในประเทศอังกฤษมีหลายระดับมากถึง 11 ประเภทดังที่ได้อธิบายมาข้างต้น ซึ่งในส่วนขององค์กรอิสระที่จัดตั้งโดยกฎหมายนั้น อำนาจในการแต่งตั้งจะเป็นของรัฐมนตรีประจำแต่ละกระทรวงและมีรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยมีอิสระทางงบประมาณเพราะรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามภายหลังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่รับผิดชอบออกกฎและควบคุมการแต่งตั้ง คือ คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ซึ่งในปี ค.ศ. 2012 และในปี ค.ศ. 2016 คณะกรรมการก็ได้ออกกฎหมายที่ชื่อว่า Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies ปี ค.ศ. 2012 และ Governance Code on Public Appointment ปี ค.ศ. 2016 ตามลำดับ ที่ปรับปรุงกฎหมายเดิมในปี ค.ศ. 2009 ซึ่งมีเนื้อหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในประเทศอังกฤษดังต่อไปนี้

1. ในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมีการถ่วงดุลกันระหว่างรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกับคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ในหลาย ๆ ส่วน เช่น การที่คณะกรรมการจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้กระทรวงต่าง ๆ ปฏิบัติตามหากกระบวนการในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งไม่สอดคล้องในหลักการสำคัญของการสรรหาอันได้แก่ หลักความรู้ความสามารถ หลักความโปร่งใสและหลักความเสมอภาคแล้ว ก็อาจถูกร้องเรียนต่อคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments เพื่อทำการตั้งคณะกรรมการกำกับกระบวนการสรรหาของกระทรวงที่ถูกร้องเรียนและจะมีการเขียนรายงานประจำปีเพื่อนำเสนอต่อสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปรับปรุงกระบวนการสรรหาให้สอดคล้องกับ Code of Practice นี้ได้ ประกอบกับการกำหนดให้กระทรวงและรัฐมนตรีต้องตกลงกันในเรื่องหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมและวิธีการประชาสัมพันธ์ทำให้การสรรหามีความโปร่งใสมากขึ้น

2. กระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในประเทศอังกฤษมีความสอดคล้องกับหลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยน้อย เพราะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีโดยที่

รัฐมนตรีอาจไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ทั้งนี้ การดำเนินการของรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งมีฐานที่มาจากประชาชน ดังนั้นความเชื่อมโยงของกระบวนการแต่งตั้งจึงมีอยู่บ้างบางส่วน ในส่วนกระทรวงที่เป็นหน่วยงานสรรหาก็เป็นข้าราชการประจำ ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งและผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต่างไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรงรวมถึง คณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments เองก็ได้รับการแต่งตั้งโดยสมเด็จพระราชินีนาถด้วย

3. กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษมีการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ นอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน Code of Practice ที่เป็นมาตรฐานในเรื่อง Merit, Fairness และ Openness รวมทั้งหลัก Standards of Public life แล้วยังกำหนดให้การสรรหาในแต่ละครั้งที่ต้องมีการกำหนดกระบวนการสรรหา (selection process) หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สมัคร (selection criteria) วิธีการเผยแพร่ข้อมูล (publicity strategy) ที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวด้วย หากจะวิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ก็เกินไปเพื่อให้ได้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่ยอมรับจากสาธารณชนมากที่สุด

4. มีวาระการดำรงตำแหน่งชัดเจนแต่ก็สามารถได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ อาจทำให้เกิดการแทรกแซงขององค์กรที่สรรหาและแต่งตั้งเพื่อแลกกับการได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ อย่างไรก็ตามองค์กรอิสระมีความเป็นอิสระตามกฎหมายจัดตั้ง โดยมีอิสระทั้งการดำเนินนโยบาย และอิสระทางงบประมาณ โดยต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาผ่านการทำรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา

กล่าวโดยสรุปแล้ว องค์กรอิสระโดยทั่วไปของประเทศอังกฤษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ (Statute) กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนมาก แต่มีหลักการในการได้มาซึ่งผู้ที่มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูง เพราะกระบวนการสรรหานั้นมีความโปร่งใส มีการออกแบบให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรมีความหลากหลายทั้งทางเพศ เชื้อชาติ อายุ ความพิการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องว่าการสรรหาครั้งใดเป็นไปได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่น่าสนใจแนวทางหนึ่ง

4.4 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

ในเนื้อหาของหัวข้อกระบวนการสรรหาในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ผู้ศึกษาได้อธิบายสาระสำคัญใน 3 เรื่อง ได้แก่ 1. ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (4.4.1) ว่าด้วยความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้โดยเฉพาะในฐานะประเทศที่เคยผ่านประสบการณ์ในการปฏิรูปการเมืองผ่านการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นเครื่องมือในการหลอมรวมความแตกต่างทางวัฒนธรรมและเชื้อชาติ 2. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (4.4.2) ว่าด้วยกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง

ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะได้ศึกษาในหลักเกณฑ์กลางในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และหลักเกณฑ์การสรรหาและคัดเลือกเฉพาะตำแหน่งซึ่งกำหนดไว้ต่างหากในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระแต่ละแห่งโดยจะได้ยกมาเพียงบางองค์กรที่น่าสนใจเท่านั้น ได้แก่ คณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้พิทักษ์แห่งรัฐ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานด้วย และ 3. มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (4.4.3) ว่าด้วยการวิเคราะห์มาตรฐานที่สำคัญในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

4.4.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอิสระในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

แอฟริกาใต้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ และผู้นำรัฐบาล ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี ติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นระบบสองสภา ประกอบด้วยสมาชิกคณะมนตรีเขตการปกครองแห่งชาติ (National Council of Provinces) จำนวน 90 ที่นั่ง (คัดเลือกจากฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละเขตการปกครอง ทั้ง 9 เขต เขตละ 10 ที่นั่ง) มีวาระ 5 ปี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) จำนวน 400 ที่นั่ง ซึ่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงในแบบสัดส่วน มีวาระ 5 ปี และมีฝ่ายตุลาการประกอบด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลอุทธรณ์สูงสุด ศาลสูง และศาลปกครอง³¹⁰

แอฟริกาใต้มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนาและเผ่าพันธุ์ มีภาษาที่ใช้เป็นทางการถึง 11 ภาษา ภาษาหลักคือ อังกฤษ และ Afrikaan สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1961 ถูกปกครองโดยคนผิวขาวซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย และมีนโยบายการปกครองแบบแบ่งแยกเชื้อชาติ (Racial Segregation) และการกีดกันสีผิวอย่างรุนแรง (Apartheid) จนกระทั่งสหประชาชาติประกาศคว่ำบาตรแอฟริกาใต้ในปี ค.ศ. 1977 และประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติยุติการติดต่อทางการเมืองกับแอฟริกาใต้ แรงกดดันทั้งจากในประเทศและจากนานาชาติส่งผลให้นโยบายเหยียดผิวในแอฟริกาใต้ผ่อนคลายลง และได้มีการเลือกตั้งอย่างไม่แบ่งแยกเผ่าพันธุ์ครั้งแรกเมื่อวันที่ 27 เมษายน 1994 โดยผู้นำชาวผิวดำที่มีบทบาทสำคัญในการยุตินโยบายเหยียดผิวคือ นายเนลสัน แมนเดลา (Nelson Mandela) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีผิวดำคนแรก (ดำรงตำแหน่งระหว่างปี 1994 - 1999) และพรรคการเมือง African National Congress (ANC) ซึ่งเป็นพรรคแกนนำใน

³¹⁰ สำนักข่าวเนชั่น, "ทวีปแอฟริกา : สาธารณรัฐแอฟริกาใต้" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/political79-2-1/2014/08/05/entry-7>

การต่อสู้รัฐบาล Apartheid ขณะการเลือกตั้งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาล และครองอำนาจการเมือง ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน³¹¹

ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ฉบับปี ค.ศ. 1996 ได้กำหนดองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมประชาธิปไตยในประเทศ เพื่อให้มีการปฏิรูปทางการเมืองทั้งในเรื่องความเท่าเทียมกันของคนในสังคม เพื่อเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง และเพื่อให้ได้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างแท้จริง ในรัฐธรรมนูญบทที่ 6 หมวดองค์กรของรัฐที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 7 องค์กร ได้แก่ 1. ผู้พิทักษ์แห่งรัฐ (Public Protector (มาตรา 182 ถึง 183)) 2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกาใต้ (South African Human Rights Commission (มาตรา 184)) 3. คณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและปกป้องสิทธิของชุมชนในด้านวัฒนธรรม ศาสนา และภาษา (Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities (มาตรา 185 ถึง 186)) 4. คณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ (Commission for gender Equality (มาตรา 187)) 5. ผู้ตรวจเงินของรัฐ (Auditor-General (มาตรา 188 ถึง 189)) 6. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission (มาตรา 190 ถึง 191)) และ 7. องค์กรอิสระในการกำกับกระจายภาพและเสียง (Independent Authority to Regulate Broadcasting (มาตรา 192)) โดยมีการกำหนดบททั่วไปเกี่ยวกับการสรรหาและแต่งตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ฉบับปี ค.ศ. 1996 มาตรา 193 ส่วนการถอดถอนออกจากตำแหน่งถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มาตรา 194

4.4.2 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้

ในการศึกษากระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้นั้น ผู้ศึกษาแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 ส่วนคือ การสรรหาและแต่งตั้งที่เป็นมาตรฐานทั่วไป (ก.) ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทุกแห่งต้องปฏิบัติตามในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ ส่วนต่อมาจะกล่าวถึงการสรรหาและแต่งตั้งที่เป็นมาตรฐานเฉพาะตำแหน่ง (ข.) ที่เป็นหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะตำแหน่ง อันกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระแต่ละฉบับ โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ศึกษาเพียง 3 องค์กรเท่านั้น คือ คณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้พิทักษ์แห่งรัฐ

³¹¹ เรื่องเดียวกัน.

และส่วนสุดท้ายการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.) ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร

ก. การสรรหาและแต่งตั้งที่เป็นมาตรฐานทั่วไป

ในมาตรา 193 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ กำหนดเรื่องการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีหลักการทั่วไปดังต่อไปนี้³¹²

1. ตำแหน่งผู้พิทักษ์แห่งรัฐ (Public Protector) รวมทั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งตามบทบัญญัตินี้ต้องเป็นผู้ชายหรือผู้หญิงซึ่ง

(1) มีสัญชาติแอฟริกาใต้

(2) มีความเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งเฉพาะนั้น ๆ (fit and proper persons to hold the particular office) และ

(3) ต้องตามเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ

2. เจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เป็นไปเพื่อสะท้อนความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติและเพศ โดยหลักการที่ว่ามาต้องได้รับการพิจารณาทุกครั้งเมื่อมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง

3. ผู้ตรวจเงินของรัฐ (Auditor-General) ต้องมีส่วนทั้งที่เป็นเพศชายและเพศหญิงที่เป็นพลเมืองชาวแอฟริกาใต้ และมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งทั้งในเรื่องความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือประสบการณ์ในด้านการทำบัญชี ด้านการเงินภาครัฐ และด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาแต่งตั้งผู้ตรวจเงินของรัฐ (Auditor-General)

4. ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิทักษ์แห่งรัฐ (Public Protector) ผู้ตรวจเงินของรัฐ (Auditor-General) และผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกาใต้, คณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ และคณะกรรมการเลือกตั้ง โดยในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทุกครั้งจะต้องได้รับการเสนอรายชื่อจากสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly)

5. หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในการสรรหาและเสนอรายชื่อต่อประธานาธิบดี

(1) รายชื่อผู้เชี่ยวชาญจะถูกเสนอชื่อโดยคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร (committee of the Assembly) โดยต้องมีสัดส่วนเป็นไปตามจำนวนของสมาชิกพรรคการเมืองทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร และ

(2) รายชื่อดังกล่าวจะถูกลงคะแนนโดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเสียงรับรองผู้สมัคร โดย

³¹² มาตรา 193 แห่ง Constitutional of the Republic of South Africa 1996

1. ในการแต่งตั้งผู้พิทักษ์แห่งรัฐหรือผู้ตรวจเงินของรัฐ จะต้องมีเสียงรับรองให้ความเห็นชอบไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร
2. ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการอื่น ๆ ที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ ให้มีมติในการเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบตามคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
6. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแสดงความคิดเห็นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 59 (1) (a))

ข. การสรรหาและแต่งตั้งที่เป็นมาตรฐานเฉพาะตำแหน่ง

นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาที่เป็นการทั่วไปในรัฐธรรมนูญแล้ว ในกฎหมายเฉพาะยังมีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์บางอย่างเพิ่มเติมในกฎหมายเฉพาะเพื่อให้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น

(ก) คณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ

คณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ มีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งไว้ใน Commission on Gender Equality Act ปี ค.ศ. 1996 ที่กำหนดว่าคณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอีกจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คนแต่ต้องไม่เกินกว่า 11 คน โดยต้องมีคุณสมบัติ (1) มีประวัติในการทำงานส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศ และ (2) มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศมาก่อน ประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งโดยต้องพิจารณา รายละเอียดดังนี้³¹³

- (1) ผู้ที่ได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหาซึ่งตั้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งตามสัดส่วนผู้แทน
- (2) หลังจากได้รับเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาแล้ว ต้องได้รับการลงมติให้ความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากโดยสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และ
- (3) สภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อต่อประธานาธิบดี³¹⁴

(ข) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่กำหนดใน Electoral Commission Act 1996 (แก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 2014) กำหนดว่า ในการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นอิสระและดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยกรรมการจะต้องไม่มีอคติ ไม่มีความ

³¹³ มาตรา 3 อนุมาตรา 1 แห่ง Commission on Gender Equality Act 1996 (แก้ไขเพิ่มเติมปี 2013)

³¹⁴ มาตรา 3 อนุมาตรา 2 แห่ง Commission on Gender Equality Act 1996 (แก้ไขเพิ่มเติมปี 2013)

เกรงกลัวในอิทธิพล และไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ เป็นไปเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญและกระบวนการเลือกตั้งให้มีความเป็น ประชาธิปไตย

องค์ประกอบและกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แอฟริกาใต้³¹⁵

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิก 5 คน ซึ่งหนึ่งในนั้นต้อง เป็นตุลาการซึ่งถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีภายใต้เงื่อนไขและคุณสมบัติในข้อ 2 ถึงข้อ 6 นี้

(2) ผู้ที่จะถูกแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีสัญชาติแอฟริกาใต้
2. ไม่มีประวัติด้านการเมืองในพรรคการเมืองขณะแต่งตั้ง
3. ได้รับการเสนอชื่อโดยสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly)

โดยมติเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกในสภา และ

4. ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการซึ่งมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในสภา โดยเป็นผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือก จากคณะกรรมการสรรหาตามข้อ 3

(3) คณะกรรมการสรรหา (panel) ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็น ประธาน ตัวแทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตัวแทนจากคณะกรรมการเพื่อความเท่า เทียมกันทางเพศ และผู้พิทักษ์แห่งชาติ

(4) คณะกรรมการสรรหาต้องคัดเลือกรายชื่อไม่น้อยกว่า 8 รายชื่อของผู้สมัคร เพื่อส่งให้คณะกรรมการตามข้อ 2 อนุ 4.

(5) คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการบนพื้นฐานของหลักความโปร่งใสและ การเปิดเผย ดำเนินการคัดเลือกบนหลักความเหมาะสมของบุคคล ความรู้ความสามารถและ ประสบการณ์

(6) หากคณะกรรมการสรรหาที่มีชื่อประธานศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้ ประธานคณะกรรมการสรรหาโดยมีการปรึกษากับกรรมการสรรหาอื่นแล้วอาจแต่งตั้งบุคคล อื่นมาเป็นกรรมการได้

(ค) ผู้พิทักษ์แห่งรัฐ

ใน Public Protector Act กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการตาม รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ฉบับปี ค.ศ. 1996 มาตรา 193 ข้อ 5 (1) เพื่อทำหน้าที่สรรหา

³¹⁵ มาตรา 6 แห่ง Electoral Commission Act 1996 (แก้ไขเพิ่มเติมปี 2014)

ผู้ที่เหมาะสมจะเป็นผู้พิทักษ์แห่งรัฐ³¹⁶ เมื่อมีการลงมติให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะให้ประธานาธิบดี แต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมกับตำแหน่ง (fit and proper) ดังนี้³¹⁷

- (1) เป็นตุลาการในศาลสูง หรือ
- (2) เป็นทนายความซึ่งทำงานด้านกฎหมายมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี หรือ
- (3) กฎหมายในมหาวิทยาลัยโดยเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นทนายความได้มา ไม่ต่ำกว่า 10 ปี หรือ
- (4) มีความเชี่ยวชาญพิเศษหรือมีประสบการณ์ในการบริหารงานยุติธรรม บริหารราชการแผ่นดินหรือการคลังสาธารณะมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี หรือ
- (5) เป็นสมาชิกรัฐสภา (member of Parliament) มาไม่ต่ำกว่า 10 ปี หรือ
- (6) มีประสบการณ์ในด้านที่กล่าวมาในข้อ 2 ถึงข้อ 5 รวมกันไม่ต่ำกว่า 10 ปี

ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ ในการตีความคำว่า “fit and proper persons” ซึ่งเป็นคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการชีวิตขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดทั้งที่ปรากฏในบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ และในกฎหมายเฉพาะแต่ละองค์กรนั้นไม่มีการให้คำนิยามหรือคำอธิบายเฉพาะโดย กฎหมาย ซึ่งองค์กรตุลาการได้มีความพยายามอย่างมากในการจะตีความคำดังกล่าว นักวิชาการด้าน กฎหมายในประเทศแอฟริกาใต้ได้อธิบายว่าหลักการเรื่องความเหมาะสมต่อตำแหน่งมีไว้เพื่อรับรอง ต่อสาธารณะว่าผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องดำเนินการใช้อำนาจอย่างมีเหตุผลในภายหลังได้ดำรงตำแหน่ง แล้ว ภาระในการพิสูจน์การชีวิตดังกล่าวถึงความเหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นของตัวผู้สมัครเอง ซึ่ง ในทางปฏิบัติแล้วหลักการดังกล่าวเป็นไปเพื่อคัดกรองผู้สมัคร โดยพิจารณาในเรื่องของความซื่อสัตย์ สุจริต และความน่าเชื่อถือของบุคคลนั้นต้องได้รับการยืนยันให้แน่ใจว่าเข้าเป็นผู้ที่เหมาะสมแก่การ ทำ หน้าที่ในองค์กรอิสระนั้น³¹⁸

หน้าที่การตรวจสอบความเหมาะสมของการดำรงตำแหน่งอาจเป็นของภาคประชาสังคม ร่วมกัน เช่น การทำหนังสือไปยังองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชันเพื่อสอบถามความเห็นถึง ความเหมาะสมของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้ง โดยอาจกำหนดขั้นตอนดังกล่าวในการทำงานของ คณะกรรมาธิการสองสภาซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหาเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วม ในกระบวนการสรรหาด้วย โดยเฉพาะในตำแหน่งที่มีความสำคัญ ได้แก่ ผู้พิทักษ์แห่งรัฐ ทั้งนี้ ประชาชนให้ความสนใจในการเปิดเผยรายละเอียดกระบวนการแต่งตั้งทั้งหมด ทั้งการคัดเลือกผู้ที่จะ ได้รับการเสนอชื่อ โดยเฉพาะยิ่งการเปิดโอกาสให้บุคคล สถาบัน หรือหน่วยงานที่เป็นทางการได้มี

³¹⁶ มาตรา 2 (1) (a) แห่ง Public Protector Act 1994

³¹⁷ มาตรา 1A (3) แห่ง Public Protector Act 1994

³¹⁸ Parliamentary Monitoring Group, "Committee process and programme; public participation" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา: <https://pmg.org.za/committee-meeting/22629/>

ส่วนร่วมในกระบวนการสรรหามากที่สุดแล้ว การเปิดเผยรายชื่อผู้สมัครและผู้ที่ได้รับการคัดเลือก โดยเปิดโอกาสให้สาธารณะได้แสดงความคิดเห็นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสรรหา เหตุผลก็เพื่อให้เกิดการยอมรับและเชื่อถือโดยภาคประชาชน ไม่มีการแทรกแซงและวิ่งเต้น เสมือนกระบวนการในการสรรหาตุลาการโดยคณะกรรมการตุลาการ (the Judicial Service Commission) โดยในปี ค.ศ. 2016 คณะกรรมการสรรหาผู้พิทักษ์แห่งรัฐ ได้ยินยอมให้เปิดเผยรายชื่อของผู้สมัครและผู้ที่ได้รับการคัดเลือกทั้งหมดต่อสาธารณะเพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็น แต่การจะเปิดเผยประวัติของผู้สมัครโดยละเอียดนั้นมีความค่าใช้จ่ายมากเกินไปจึงยังไม่เปิดเผยรายละเอียดในส่วนนั้น³¹⁹

ค. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้³²⁰

1. เหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในผู้พิทักษ์แห่งรัฐ ผู้ตรวจเงินแห่งรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญในบทที่ว่าด้วยองค์กรของรัฐที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ อาจถูกถอดถอนได้เฉพาะในกรณีดังนี้

(1) มีเหตุแห่งการประพฤติมิชอบ มีเหตุแห่งการไร้ความสามารถ หรือในกรณีที่ขาดคุณสมบัติ

(2) เมื่อมีการตรวจพบโดยคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และ

(3) มีการลงมติโดยสภาผู้แทนราษฎรให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

2. คะแนนเสียงในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในกรณีผู้พิทักษ์แห่งรัฐหรือผู้ตรวจเงินของรัฐต้องมีมติไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนในกรณีของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้มติดถอดถอนให้นับตามเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. ประธานาธิบดีมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) อาจสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งภายหลังกระบวนการถอดถอนโดยคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อถอดถอนได้ และ

(2) ต้องมีคำสั่งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ถอดถอน

³¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

³²⁰ มาตรา 194. แห่ง Constitutional of the Republic of South Africa 1996

4.4.3 มาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นเครื่องหลอมรวมความหลากหลายทางเชื้อชาติจากประวัติการเคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศอื่น รวมทั้งประเด็นปัญหาเรื่องเชื้อชาติ การเหยียดผิว และแนวคิดในการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ฉบับปี ค.ศ. 1996 นอกจากจะมีการบัญญัติให้มีสถาบันทางการเมืองสามสถาบันหลัก ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการแล้วยังมีการกำหนดองค์กรอิสระที่มีฐานในการจัดตั้งในรัฐธรรมนูญโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรของรัฐที่ส่งเสริมประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ โดยมีการกำหนดมาตรฐานกลางในรัฐธรรมนูญสำหรับทุกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระเฉพาะเองก็มีการกำหนดมาตรฐานเฉพาะของแต่ละองค์กรด้วย ทั้งนี้สามารถสรุปมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง ได้ดังนี้

1. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งมีการถ่วงดุลกัน โดยองค์กรที่มีหน้าที่ในการสรรหา คือคณะกรรมการแห่งสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) ที่เป็นตัวแทนจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยแบ่งตามสัดส่วนที่มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเพื่อทำการสรรหาผู้ที่เหมาะสมแล้วจึงนำรายชื่อผู้ที่เหมาะสมเพื่อให้สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ หากเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจมากอย่างผู้พิทักษ์แห่งรัฐ (Public Protector) และผู้ตรวจเงินของรัฐ (Auditor-General) แล้วต้องได้รับเสียงรับรองมากกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นให้ใช้เสียงข้างมากในการรับรอง ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับรองแล้วจึงเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการรับรองให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งต่อไป

2. กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีความสอดคล้องกับหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยทางอ้อม เพราะคณะกรรมการซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสรรหาและคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมนั้นมีที่มาคิดตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกในสภาผู้แทนราษฎร โดยในกระบวนการสรรหายังมีการกำหนดเพิ่มเติมให้มีการสรรหาที่มีความหลากหลายทางเพศและเชื้อชาติ และมีความพยายามจะเพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งในปัจจุบันยังเป็นแค่ข้อเสนอเท่านั้น

3. เรื่องการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมนอกจากจะกำหนดให้มีคุณสมบัติทั่วไปแล้วยังมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งด้วย และในบางตำแหน่งยังมีการกำหนดกระบวนการสรรหาเพิ่มเติม เช่น กรรมการการเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการสรรหาเฉพาะการสรรหากรรมการการเลือกตั้งที่ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นประธาน ตัวแทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตัวแทนจากคณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ

และผู้พิทักษ์แห่งชาติก่อนจะจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอต่อคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร อันทำให้การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งมีโอกาสจะได้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติหน้าที่มาก

4. องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้มีการรับรองความอิสระในการทำงานโดยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงการทำงานจากทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

4.5 วิเคราะห์มาตรฐานสำคัญในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของต่างประเทศ

จากการศึกษาแนวทางการศึกษาในประเทศต่าง ๆ พบว่าแต่ละประเทศมีแนวทางในการสรรหาและแต่งตั้งแตกต่างกันไปตามแต่ละวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศ กล่าวคือ

ประเทศสหรัฐอเมริกาการสรรหาและแต่งตั้งเป็นเรื่องทางการเมืองเป็นหลัก เพราะผู้ที่มีอิทธิพลในการแต่งตั้งและสรรหาคือประธานาธิบดี และการกำหนดให้มีวุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอมา มาตรฐานของการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งจึงไม่มีและขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และความซื่อสัตย์ของประธานาธิบดีแต่ละคน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งคือการที่ประธานาธิบดีพยายามแทรกแซงการแต่งตั้งและกีดกันการทำงานเพื่อให้องค์กรอิสระใช้อำนาจตามนโยบายของประธานาธิบดี

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็ใช้แนวทางการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่เนื่องจากประวัติศาสตร์ที่เคยมีผู้นำประเทศที่เป็นเผด็จการมาก่อนในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ฉบับล่าสุดจึงมีการกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์ในการมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เพื่อรับรองและป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำเข้าแทรกแซงการทำงาน อย่างไรก็ตามรูปแบบของกระบวนการสรรหายังมีจุดอ่อนอยู่มากเพราะกำหนดกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งให้เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งเป็นหลักประกอบกับจากปัญหาความไม่โปร่งใสในการคัดเลือก ในปี ค.ศ. 2007 ภาคประชาสังคมจึงได้เสนอแนวทางว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาที่มีความเป็นรูปธรรมในการประเมินบุคคลมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็ยังไม่ได้รับการตอบรับจนพัฒนาให้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด

ประเทศอังกฤษมีแนวคิดเรื่ององค์กรอิสระที่เป็นเอกลักษณ์จากแนวคิดเดิมที่รวมการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐอันรวมทั้งองค์กรอิสระที่เป็นส่วนหนึ่งในองค์กรภาครัฐด้วย ในปัจจุบันด้วยแนวคิดที่ต้องการให้กระบวนการสรรหามีความโปร่งใส บนหลักพื้นฐานของความรู้ความสามารถของบุคคลและหลักความเสมอภาค จึงมีการกำหนดคณะกรรมการกลางซึ่งแต่งตั้งโดยสมเด็จพระราชินีนาถให้ทำหน้าที่หลัก ๆ ได้แก่ หน้าที่ออกกฎหมายให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่สรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใน

องค์กรอิสระต้องปฏิบัติตาม หน้าที่ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น โดยมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ คือการเปิดเผยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก การกำหนดกระบวนการสรรหา และแนวทางในการประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นไปตามความเหมาะสมของการทำงานขององค์กรอิสระแต่ละแห่ง ส่วนมาตรฐานกลางที่ต้องมีในทุกกระบวนการสรรหาและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก คือ ต้องยึดหลักความรู้ความสามารถ หลักความโปร่งใส และหลักความเปิดกว้าง

ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีการกำหนดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากต้องการให้องค์กรเหล่านี้ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในประเทศมากขึ้น แนวทางในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมีมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเชี่ยวชาญมากกว่าจะกำหนดให้เกิดการแต่งตั้งบุคคลตามความไว้วางใจของฝ่ายการเมือง โดยเพิ่มแนวคิดในเรื่องของความหลากหลายของบุคคลทั้งทางเพศและทางเชื้อชาติ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการเหยียดเชื้อชาติในอดีต ความหลากหลายทางเชื้อชาติและความไม่เท่าเทียมกันทางเพศเป็นแรงผลักดันให้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีมาตรฐานรองรับความหลากหลายทางเชื้อชาติและทางเพศด้วย ซึ่งสอดคล้องกับหลักพื้นฐานประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้อันมีลักษณะก้าวหน้ามาก

จากที่ได้ศึกษารายละเอียดในบทนี้สามารถสรุปมาตรฐานสำคัญในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระประเทศต่าง ๆ แบ่งเป็นประเด็นสำคัญดังนี้

1. การได้มาซึ่งผู้มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับองค์กร กล่าวคือหัวใจสำคัญในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งคือการได้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้ามาเป็นผู้บริหารองค์กร เนื่องจากบทบาทขององค์กรอิสระนั้นส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อดำเนินการด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบกับการจะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจอย่างเป็นอิสระได้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลายศาสตร์ทั้งความรู้ในการทำงานของแต่ละองค์กร และความรู้ในการใช้อำนาจโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดตามารอบด้าน หลักความรู้ความสามารถหรือหลักคุณธรรม (Merit System) นี้คือการคัดเลือกบุคคลโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมทางความรู้และความสามารถเป็นหลักเหนือหลักเกณฑ์ประการอื่น โดยแต่ละประเทศได้มีการกำหนดกระบวนการทางกฎหมายให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกัน แต่ประเทศที่กำหนดในกฎหมายถึงหลักความรู้ความสามารถอย่างเห็นได้ชัดได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศอังกฤษและประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้จะกำหนดในลักษณะว่าการสรรหาต้องได้มาซึ่งผู้ที่มีความเหมาะสมต่อตำแหน่ง (fit and proper persons) หรือในหน่วยงานที่ต้องอาศัยความสุจริตจะกำหนดให้การสรรหาได้มาซึ่งผู้มีความเป็นซื่อสัตย์และเป็นอิสระ (integrity and independence persons) ส่วนในประเทศอังกฤษจะกำหนดหลักการสำคัญในเรื่อง Merit ที่ว่าด้วยการสรรหาต้องมีกระบวนการได้มาซึ่งบัญชีผู้ที่มีความเหมาะสมมากที่สุดก่อนเสนอไปยังรัฐมนตรีเพื่อ

ทำการคัดเลือกและแต่งตั้ง โดยกำหนดให้ทั้งกระบวนการสรรหา หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและการประชาสัมพันธ์ต้องคำนึงถึงหลักความรู้ความสามารถต่อตำแหน่งเป็นสำคัญ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง

2. การตรวจสอบถ่วงดุลผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คือการที่อำนาจในการสรรหาและแต่งตั้งได้ผ่านการพิจารณาจากหลายองค์กรเพื่อให้เกิดการตรวจสอบความเหมาะสมของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก ซึ่งในทุกประเทศที่ได้ยกมาศึกษามีการถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งทุกประเทศ แต่ระดับในการถ่วงดุลอาจแตกต่างกันมากน้อยตามระบบที่แต่ละประเทศออกแบบ อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เชื่อมั่นในระบบผู้แทนมากและกำหนดให้ประธานาธิบดีมีบทบาทสำคัญในการสรรหาและแต่งตั้งก็ได้กำหนดระบบการถ่วงดุลโดยให้วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความรับรองรายชื่อที่ประธานาธิบดีสรรหาก่อน เมื่อมีการรับรองจึงจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งระบบนี้ทำงานได้ระดับหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าประธานาธิบดีและสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคเดียวกันแล้วอาจไม่เกิด การถ่วงดุลที่ดีได้ ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสรรหาและแต่งตั้งเช่นกันและได้กำหนดองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลคือคณะกรรมการร่วมสองสภา (Commission on Appointments) ในสมัยเปิดประชุมรัฐสภาเมื่อประธานาธิบดีเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมมาแล้วจะต้องให้กรรมการร่วมสองสภาความเห็นชอบก่อนประธานาธิบดีจึงจะแต่งตั้งได้ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญกลับเปิดโอกาสให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งในสมัยปิดประชุมสภาโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมสองสภาก็ได้และจะถูกรับรองหรือเพิกถอนในภายหลังโดยคณะกรรมการเมื่อมีการเปิดประชุมสภาอันเป็นจุดอ่อนให้เกิดการแต่งตั้งโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลได้ระยะหนึ่ง ประเทศอังกฤษนั้นมีการจัดตั้งคณะกรรมการ Commissioner of Public Appointments มาทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งทั้งระบบโดยในการสรรหาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกระบวนการแต่งตั้งที่ประกอบด้วยผู้ที่ทำงานในกระทรวงและผู้ที่เป็นคณะกรรมการกลางแต่งตั้ง ส่วนรัฐมนตรีผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องมาตกลงร่วมกับกระทรวงถึงวิธีการสรรหา หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและการประชาสัมพันธ์การสรรหา แล้วจึงส่งให้คณะกรรมการกำกับกระบวนการแต่งตั้งไปดำเนินการสรรหาเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอรัฐมนตรีต่อไป จึงทำให้เกิดการถ่วงดุลหลายฝ่ายประกอบกับกระบวนการสรรหาล้วนมีการเปิดเผยทำให้กระบวนการสรรหามีความโปร่งใสมาก สุดท้ายประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามาจากสภาผู้แทนราษฎรโดยตั้งตามสัดส่วนของพรรคการเมืองในสภาทำหน้าที่สรรหาเมื่อได้ทำการคัดเลือกแล้วจึงเสนอรายชื่อเพื่อขอความเห็นชอบในสภาผู้แทนราษฎรก่อนเสนอให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง เป็นรูปแบบที่มีการถ่วงดุลน้อยเพราะการตรวจสอบถ่วงดุลเป็นหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันอาจไม่มีการตรวจสอบที่ดีได้

3. การมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกที่เป็นภาววิสัย คือการที่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครจะต้องมีความเป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ไม่ให้การคัดเลือกขึ้นอยู่กับอำเภอใจของคณะกรรมการสรรหาที่ไม่มีหลักประกันว่าจะได้มาซึ่งผู้ที่เหมาะสมต่อตำแหน่งจริง ๆ และเป็นการป้องกันการแทรกแซงในการแต่งตั้งเพราะมีแนวทางในการประเมินที่ชัดเจนเพียงพอ หากไม่มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แล้วผู้มีส่วนได้เสียย่อมนำมาเป็นประเด็นพิพาทต่อองค์กรตุลาการได้ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดเขตอำนาจในคดีพิพาทไว้ ยิ่งหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกก็มีความเป็นภาววิสัยมากเท่าไรกระบวนการสรรหา ก็จะมีโปร่งใสมากขึ้นไปด้วย ประเทศต้นแบบในการกำหนดองค์กรอิสระของรัฐไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกใด ๆ เป็นการเปิดโอกาสให้ประธานาธิบดีมีดุลพินิจในการสรรหาโดยอิสระ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็เช่นกันที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกไว้แต่ในปี ค.ศ. 2007 องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งได้เคยเสนอให้มีการจัดทำหลักเกณฑ์การประเมินที่เป็นรูปธรรมในการประเมินความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์ ความเป็นอิสระและเป็นกลางของการได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการตอบรับเพื่อพัฒนาให้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนในประเทศอังกฤษ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกนั้นต้องมีการกำหนดโดยอาศัยความตกลงระหว่างรัฐมนตรีและกระทรวงที่ทำหน้าที่สนับสนุนองค์กรอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกว่าต้องการผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างไรและมีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ดังกล่าวล่วงหน้า เพื่อให้ผู้สมัครจัดทำประวัติและเอกสารประกอบได้ถูกต้องจึงเป็นแนวทางการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเป็นภาววิสัยมาก และสุดท้ายประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกที่ชัดเจน แต่นักวิชาการและองค์กรตุลาการเคยพยายามให้ความหมายของคำว่า “fit and proper persons” ให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งนักวิชาการด้านกฎหมายในประเทศแอฟริกาใต้ได้อธิบายว่าหลักการเรื่องความเหมาะสมต่อตำแหน่งมีไว้เพื่อรับรองต่อสาธารณะว่าผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องดำเนินการใช้อำนาจอย่างมีเหตุผลในภายหลังได้ดำรงตำแหน่งแล้ว ภาระในการพิสูจน์การชี้วัดดังกล่าวถึงความเหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นของตัวผู้สมัครเอง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วหลักการดังกล่าวเป็นไปเพื่อคัดกรองผู้สมัครโดยพิจารณาในเรื่องของความซื่อสัตย์ สุจริต และความน่าเชื่อถือของบุคคลนั้นต้องได้รับการยืนยันให้แน่ใจว่าเข้าเป็นผู้ที่เหมาะสมแก่การทำหน้าที่ในองค์กรอิสระนั้น แต่ก็ยังไม่มีการพัฒนาให้เป็นหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ชัดเจนแต่อย่างใด

4. ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในกระบวนการสรรหา คือหลักนิติรัฐพื้นฐานในประเทศประชาธิปไตยที่การกระทำที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐนอกจากจะชอบด้วยกฎหมายแล้วยังต้องมีส่วนเชื่อมโยงต่อประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย อำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระก็เช่นเดียวกัน เพราะเป็นหน่วยงานที่เข้ามาตรวจสอบการทำงานภาครัฐและองค์กรอิสระบางแห่งมีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กระบวนการสรรหาผู้ดำรง

ตำแหน่งก็ควรมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยคือต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนบ้างไม่ว่าจะโดยประชาธิปไตยทางตรง (ผ่านการเลือกตั้งหรือการมีส่วนร่วมโดยตรง) หรือประชาธิปไตยทางอ้อม (ผ่านทางตัวแทน) ซึ่งประเทศที่ได้ยกมาส่วนใหญ่จะให้ตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้สรรหาจึงเป็นการสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยทางอ้อม เว้นแต่ ประเทศอังกฤษที่กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งเป็นไปโดยบุคคลที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนเพราะดำเนินการโดยผู้ที่ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน อย่างไรก็ตามกระบวนการสรรหาในประเทศอังกฤษมีการเปิดเผยข้อมูลและเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหามาก ก็ถือว่าเป็นความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ตีรูปแบบหนึ่ง

5. วาระการดำรงตำแหน่งและเหตุแห่งการถอดถอน วาระการดำรงตำแหน่งเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้ดำรงตำแหน่งว่าจะสามารถทำงานโดยไม่ถูกองค์กรที่มีอำนาจเหนือกว่ามาบีบบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่สุจริตได้ ซึ่งทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศอังกฤษและประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ล้วนมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน แต่ประเทศอเมริกาและประเทศอังกฤษนั้นเปิดช่องให้มีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งได้ หลักประกันที่ควบคู่กันคือการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งอันจะเป็นหลักประกันว่าหากไม่มีการกระทำความผิดที่ร้ายแรงแล้วผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่ถูกถอดถอนออกจากการทำงานเพื่อคุ้มครองการแทรกแซงโยกย้ายหรือปลดออกจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่สนองฝ่ายการเมือง ในประเทศสหรัฐอเมริกาสภาองเกรสพยายามที่จะกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระของรัฐเพื่อไม่ให้ประธานาธิบดีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งด้วยเหตุผลทางการเมืองอย่างเดียว การจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้จะต้องมีเหตุบกพร่อง ไร้ประสิทธิภาพ ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ดำรงตำแหน่งกระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง เป็นกบฏ รับสินบนและทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ให้สินบน รวมทั้งความผิดอาญารุนแรงอื่น ๆ หรือการทรยศต่อความเชื่อใจของสาธารณะ เท่านั้น ประเทศอังกฤษไม่มีการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนซึ่งการถอดถอนเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะไม่วางใจในการทำงาน ส่วนประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีเหตุในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งมีเหตุแห่งการประพฤติมิชอบ มีเหตุแห่งการไร้ความสามารถ หรือในกรณีที่ขาดคุณสมบัติ และเมื่อมีการลงมติโดยสภาผู้แทนราษฎรให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น

มาตรฐาน	ประเทศ สหรัฐอเมริกา	ป ร ะ เ ท ศ ส า ธ า ร ณะ ร ัฐ ฟิลิปปินส์	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้
1.การได้มา ซึ่งผู้มีความรู้ ความ สามารถ สอดคล้อง กับองค์กร	ไม่มีการ กำหนด คุณสมบัติ ด้านความ เชี่ยวชาญไว้ โดยเฉพาะ การสรรหา และคัดเลือก เป็นดุลพินิจ ของ ประธานาธิบดี	มีการกำหนด คุณสมบัติ พื้นฐานด้าน ความรู้ความ เชี่ยวชาญไว้ เบื้องต้น แต่ไม่ มีหลักเกณฑ์ใน การประเมินที่ เป็นรูปธรรม การสรรหาและ คัดเลือกเป็นไป โดยดุลพินิจของ ประธานาธิบดี	ยึดหลักความรู้ ความสามารถ หลัก ความโปร่งใส และ ความเสมอภาคใน กระบวนการสรรหา การกำหนดหลักเกณฑ์ ในการคัดเลือก และ การเปิดเผยข้อมูล การสรรหาจึงมี แนวโน้มที่จะได้ผู้ที่มี ความรู้ความสามารถ มาก	มีการกำหนดคุณสมบัติ และกระบวนการสรร หาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง ที่มีความเชี่ยวชาญ แต่ ไม่มีหลักเกณฑ์ในการ ประเมินที่เป็นรูปธรรม
2. การตรวจ สอบถ่วงดุล ผู้มีอำนาจ แต่งตั้ง	การถ่วงดุล เป็นเรื่องของ การต่อรอง ทาง ผลประโยชน์ หากวุฒิสภา กับ ประธานาธิบดี มีฐานจาก พรรค การเมือง เดียวกันอาจ ไม่มีการ ถ่วงดุลได้	กำหนดให้มี คณะกรรมการ ร่วมสองสภา เป็นผู้ตรวจสอบ แต่ก็เปิดโอกาส ให้ ประธานาธิบดี สามารถแต่งตั้ง บุคคลให้ดำรง ตำแหน่งโดยไม่ มีการตรวจสอบ ในช่วงปิดสมัย ประชุมสภาได้	มีการถ่วงดุลโดยการ กำหนดให้มีหน่วยงาน ตรวจสอบ กระบวนการสรรหา ระหว่างรัฐมนตรีผู้มี อำนาจแต่งตั้งกับ กระทรวงที่ทำหน้าที่ ดำเนินการสรรหา โดย มีคณะกรรมการกลาง แต่งตั้งคณะกรรมการ สรรหาและ คณะกรรมการ ตรวจสอบเข้ามาดูแล การสรรหา	คณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ สรรหาโดยต้องได้รับ คะแนนเสียงรับรองจาก สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร แล้วจึงเสนอ เรื่องให้ประธานาธิบดี แต่งตั้ง ในกระบวนการ สรรหาของกรรมการ การเลือกตั้งให้มี คณะกรรมการสรรหาที่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระอื่นและ ประธานศาล รัฐธรรมนูญเป็นผู้สรร หาเสนอต่อ คณะกรรมการ การฯ

มาตรฐาน	ประเทศ สหรัฐอเมริกา	ประเทศ สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้
3.การมีหลัก เกณฑ์ในการ คัดเลือกที่ เป็นภาววิสัย	ไม่มี หลักเกณฑ์ที่ เป็นภาววิสัย การคัดเลือก เป็นไปตามที่ ประธานาธิบดี เห็นสมควร	ไม่มีหลักเกณฑ์ ที่เป็นภาววิสัย แต่ภาคประชา สังคมเคยเสนอ แนวทาง ดังกล่าวไว้	มีแนวทางการประเมิน ที่เป็นภาววิสัยจากการ ตกลงระหว่าง คณะกรรมการสรรหา กับรัฐมนตรีและต้องม ีการเปิดเผยต่อ สาธารณะทุกครั้ง	มีการตีความคำว่า fit and proper persons ที่เป็นรูปธรรมแล้วแต่ เป็นในทางปฏิบัติยัง ไม่ได้บัญญัติเป็น กฎหมาย
4.ความชอบ ธรรมทาง ประชาธิปไตย ในการสรรหา	ผู้ที่มีอำนาจ ในการสรรหา และแต่งตั้ง โดยหลักคือ ประธานาธิบดี ที่มีที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยอ้อมจึงมี ความชอบ ธรรมทาง ประชาธิปไตย ในระดับ หนึ่ง	ประธานาธิบดี มาจากการ เลือกตั้งโดยตรง ของประชาชน และเป็นผู้ที่มี อำนาจในการ สรรหาและ แต่งตั้งผู้ดำรง ตำแหน่งใน องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มา จึง สอดคล้องกับ หลักความชอบ ธรรมในทาง ประชาธิปไตย	ผู้ที่มีอำนาจในการสรร หาและแต่งตั้งคือ คณะกรรมการสรรหา และรัฐมนตรี ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหา ไม่มีความเชื่อมโยงกับ ประชาชน ส่วน รัฐมนตรีก็เป็นผู้ ที่ได้รับแต่งตั้งจาก นายกรัฐมนตรีจึงมี ความเชื่อมโยงกับ ประชาชนน้อย แต่ กลับมีการเพิ่มความ โปร่งใสใน กระบวนการให้ ประชาชนเข้ามา ตรวจสอบแทน	ผู้ที่มีอิทธิพลในการสรร หาผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง คือคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคัดเลือกจากสัดส่วน ของพรรคการเมือง จึง มีความเชื่อมโยงกับ หลักความชอบธรรม ทางประชาธิปไตย ทางอ้อม โดยในการ รับรองรายชื่อผู้ที่ถูก คัดเลือกก็ต้องได้รับ ความเห็นชอบจากสภา ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็น ตัวแทนของประชาชน ก่อนเสนอให้ ประธานาธิบดีลงนาม แต่งตั้ง

มาตรฐาน	ประเทศ สหรัฐอเมริกา	ประเทศ สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้
5.วาระการ ดำรง ตำแหน่ง และเหตุแห่ง การถอด ถอน	มีวาระการ ดำรง ตำแหน่งที่ ชัดเจน และ อาจได้รับการ แต่งตั้งใหม่ได้ และยังมีการ กำหนดเหตุ ในการถอด ถอนผู้ดำรง ตำแหน่งที่ นอกเหนือจา กประเด็น ทางการเมือง เพียงอย่าง เดียว	มีวาระการดำรง ตำแหน่งที่ ชัดเจน เพื่อ ประกันความ เป็นอิสระใน การทำงาน โดย เหตุแห่งการ ถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่ง กำหนดให้ศาลมี คำพิพากษา กระทำละเมิด ต่อรัฐธรรมนูญ อย่างร้ายแรง เป็นกบฏ รับ สินบน และ ทุจริต ต่อ ตำแหน่งหน้าที่ ให้สินบน รวมทั้งความผิด อาญารุนแรงอื่น ๆหรือการทรยศ ต่อความเชื่อใจ ของสาธารณะ เท่านั้น	มีวาระการดำรง ตำแหน่ง 3-5 ปี และ อาจได้รับการแต่งตั้ง ใหม่ได้แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี โดยเหตุแห่งการ ถอดถอนเป็นเรื่องของ รัฐสภาที่จะไม่วางใจ การทำงาน	มีวาระการดำรง ตำแหน่งที่ชัดเจน และ มีการกำหนดเหตุในการ ถอนถอนกรณีที่มีเหตุ แห่งการประพฤติมิชอบ มีเหตุแห่งการไร้ ความสามารถ หรือใน กรณีที่ขาดคุณสมบัติ และมีการลงมติโดย สภาผู้แทนราษฎรให้มี การถอดถอนออกจาก ตำแหน่งเท่านั้น

ตารางที่ 2 สรุปมาตรฐานสำคัญในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของต่างประเทศ

บทที่ 5

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และความพยายามในการกำหนดมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะทำงานได้บรรลุตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต้องอาศัยคณะกรรมการในองค์กรเป็นผู้ดำเนินการทั้งเรื่องนโยบายและเรื่องการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หากกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร ในด้านความเป็นอิสระและความเป็นกลาง และอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้

ในช่วงระยะเวลาที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอยู่หลายด้าน ทั้งปัญหาในเชิงทฤษฎี เช่น ปัญหาเรื่องกระบวนการสรรหาขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกที่เป็นกลาง เป็นต้น หรือปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการสรรหา ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการสรรหาสั้นเกินไป รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขที่ว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ก็ยังไม่มีกำหนดความหมายให้ชัดเจนทำให้มีการตีความได้หลายมาตรฐาน³²¹ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้อาจเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจในการสรรหาที่มีขอบได้ ส่งผลให้องค์กรอิสระอาจถูกครอบงำและแทรกแซงจากอำนาจอื่น รวมทั้งกระบวนการสรรหายังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย

นอกจากปัญหาในเชิงกระบวนการแล้ว ในส่วนของคณะกรรมการสรรหาในฐานะเป็นผู้ทำหน้าที่คัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมจะเข้าดำรงตำแหน่งก็มีส่วนสำคัญในกระบวนการสรรหาอยู่มาก เพราะกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทยได้กำหนดรูปแบบการสรรหาในระบบที่มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมก่อนจะเสนอให้

³²¹ สถาบันพระปกเกล้า, บทสรุปสำหรับผู้บริหารการติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 48.

วุฒิสภาทำหน้าที่พิจารณาเพื่อคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้แต่งตั้งบุคคลดังกล่าว ประกอบกับวุฒิสภาเองไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลอื่นใดนอกเหนือจากรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่จะคัดกรองให้ได้มาซึ่งผู้สมัครที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการสรรหาจึงต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ ความเป็นกลาง รวมทั้งในการจะพิจารณาผู้สมัครได้อย่างละเอียดรอบด้าน มีการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของกรรมการสรรหาแต่ละคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการสรรหาจึงควรมีองค์ประกอบที่มาจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายด้วย ตัวอย่างเช่น ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายตัวแทนที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน เป็นต้น

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาที่ต้องสามารถชี้วัดความรู้ความสามารถ มีความเป็นอิสระและความเป็นกลางที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งจากกรณีที่รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายแม่บทมิได้บัญญัติรายละเอียดในเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเอาไว้ แต่จะกำหนดเพียงคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการกระทำต้องห้ามซึ่งมีลักษณะกว้าง ๆ เท่านั้น ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกจึงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์คณะจะกำหนดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมาในกระบวนการสรรหาแต่ละครั้งจึงไม่มีหลักประกันรับรองว่าการคัดเลือกผู้สมัครในแต่ละครั้งเป็นไปบนพื้นฐานเรื่องความรู้ความสามารถ ความเป็นกลาง และเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งอย่างแท้จริง ไม่เปิดช่องให้มีการแทรกแซงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาได้

ประการสุดท้ายที่ผู้ศึกษาจะได้กล่าวเน้น คือ เรื่องการกำหนดบทบาทในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภา ว่าด้วยความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรทั้งสองฝ่ายอันส่งผลกระทบต่อภารกิจความเจตนาของรัฐธรรมนูญในส่วนที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่เสนอแนะให้แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้

เพื่อการนี้ ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในอดีต รวมทั้งข้อเสนอแนะและความพยายามในการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจ ผู้ศึกษาได้แบ่งลำดับการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ 1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (5.1) ว่าด้วยปัญหาหรือข้อบกพร่องในอดีตอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ 2. ความพยายามในการกำหนดมาตรฐานในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (5.2) ว่าด้วยข้อเสนอแนะและแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับ และในที่สุดท้ายของบทว่าด้วยบทสรุป (5.3) เพื่อเป็นแนวทางต่อยอดในการวิเคราะห์แนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางในบทต่อไป

5.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เกิดข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหาทั้งในทางปฏิบัติและในส่วนที่เป็นข้อถกเถียงในวงวิชาการอยู่หลายประการ ผู้ศึกษาจึงได้จัดกลุ่มของปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอดีตให้สอดคล้องกับเนื้อหาในบทที่ 3 เรื่องกระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย โดยแบ่งปัญหาออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ 1. ปัญหาความไม่ชัดเจนในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง (5.1.1) เป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบาทระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาในกระบวนการแต่งตั้ง ซึ่งรวมไปถึงปัญหาในเชิงวิชาการด้วย 2. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา (5.1.2) ว่าด้วยความไม่เหมาะสมของที่มาองค์ประกอบ สัดส่วน จำนวน คณะกรรมการสรรหา และ 3. ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่มีมาตรฐาน (5.1.3) ว่าด้วยจุดอ่อนของการดำเนินการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งที่เปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มีหลักประกัน โดยจะได้อธิบายถึงตามลำดับต่อไป

5.1.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง

ความไม่ชัดเจนในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมเอาไว้หลายเรื่องด้วยกัน ได้แก่ ปัญหาเรื่องการตีความคุณสมบัติที่ยังไม่มีความชัดเจน (5.1.1.1) การพิจารณาด้วยคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการกระทำต้องห้ามไม่เพียงพอในการชี้วัด (5.1.1.2) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบาทในกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภา (5.1.1.3) และปัญหาเรื่องระยะเวลาในการสรรหา (5.1.1.4) ในกรณีที่จะทำให้กระบวนการสรรหามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.1.1.1 ปัญหาเรื่องการตีความคุณสมบัติที่ยังไม่มีความชัดเจน

โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว รัฐธรรมนูญไทยหรือกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดเรื่องคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการกระทำต้องห้ามสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 แต่ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดกระบวนการพิจารณาในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความรู้ความสามารถ ความเป็นอิสระ และความเป็นกลางในการทำหน้าที่แต่อย่างไรก็ตาม การตีความคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดในบางเรื่องก็ยังไม่มีความชัดเจนจนทำให้คณะกรรมการสรรหาต้องพิจารณากันไปเอง ตัวอย่างเช่น กรณีการตีความคุณสมบัติของการจะเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ว่ากฎหมายระบุว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์”³²² และศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 50/2550 วินิจฉัยไว้ว่า ในกรณีที่ผู้สมัครเป็นข้าราชการประเภทอื่นที่มีตำแหน่งแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ คณะกรรมการสรรหาแต่ละชุดย่อมมีดุลพินิจในการพิจารณาดำเน่งของผู้สมัครที่เป็นข้าราชการประเภทอื่นกับตำแหน่งที่กำหนดไว้ได้โดยอิสระไม่ผูกพันกัน ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็มีการบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการตีความดังกล่าวมิได้เป็นเรื่องที่ผูกพันคณะกรรมการสรรหาคณะอื่นที่จะตีความไปในทางเดียวกัน การไม่ได้กำหนดมาตรฐานกลางของการตีความเรื่องคุณสมบัติอาจเกิดการใช้อดุลพินิจที่ไม่เหมือนกันและอาจนำไปสู่การตีความเพื่อตั้งบุคคลโดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งได้

นอกจากนี้ ในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติบางประการที่มีความเป็นนามธรรมสูงทำให้การใช้อดุลพินิจเพียงอย่างเดียวไม่เหมาะสมในการชี้วัดคุณสมบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ ตัวอย่างเช่น การตีความคำว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ซึ่งมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการชี้วัด แต่ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระได้กำหนดลักษณะต้องห้ามบางส่วนของเกี่ยวข้องกับมีความซื่อสัตย์สุจริตไว้ ตัวอย่างเช่น เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือเคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือคุณสมบัติที่ไม่ชัดเจนอีกประการหนึ่งคือ “ความเป็นกลางทางการเมือง” ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการชี้วัดแต่จะระบุในลักษณะต้องห้ามบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเคยทำงานด้านการเมือง ตัวอย่างเช่น เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วยังไม่เกิน 2 ปี หรือไม่เป็น

³²² มาตรา 297 วรรคสอง (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะ 3 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งในส่วนของคุณสมบัติเหล่านี้ก็ยังไม่เป็นมาตรฐานที่จะรับประกันเพียงพอในเรื่องการพิจารณาเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ได้ และอาจเปิดช่องให้มีการดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาพิจารณาตัดรายชื่อบุคคลออกไปโดยไม่มีน้ำหนักเพียงพอ

การกำหนดคุณสมบัติในลักษณะให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาแต่ละชุดนั้น ก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการพิจารณาคัดเลือกตัวผู้สมัคร ซึ่งอาจเกิดข้อพิพาทจากความไม่ชัดเจนดังกล่าวจนนำมาสู่การฟ้องร้องเพื่อโต้แย้งดุลพินิจดังกล่าวได้ และย่อมส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมา

5.1.1.2 การพิจารณาด้วยคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการกระทำต้องห้าม

ไม่เพียงพอในการชี้วัดความเหมาะสม

ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายลำดับรองลงมาจะมีการกำหนดเรื่องคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการกระทำต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ในลักษณะกว้าง ๆ ตัวอย่างเช่น กฎหมายกำหนดคุณสมบัติทั่วไปในเรื่องการมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น รวมไปถึงคุณสมบัติในส่วนที่สะท้อนเรื่องความรู้ความสามารถจะกำหนดในลักษณะการเคยดำรงตำแหน่งอื่นมาก่อน ตัวอย่างเช่น เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 30 ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ³²³ เป็นต้น เมื่อพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในตัวอย่างที่ยกมา จะเห็นว่าคุณสมบัติที่กำหนดนั้นเป็นเรื่องของประสบการณ์ในการทำงานในองค์กรภาครัฐระดับสูง ส่วนที่เป็นฝ่ายวิชาการก็กำหนดให้ผู้จะดำรงตำแหน่งต้องมีตำแหน่งไว้ไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ส่วนบุคคลที่มีได้มาจากหน่วยงานภาครัฐอย่างนายความก็ได้กำหนดให้ต้องประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 30 ปี หลักเกณฑ์เหล่านี้อาจชี้วัดในเรื่องของความสามารถในการทำงานโดยเฉพาะงานด้านได้ แต่เกณฑ์เรื่องประสบการณ์อย่างเดียววันนั้นไม่ได้สะท้อนให้เห็นว่าประสบการณ์เหล่านั้นจะสามารถนำมาใช้กับการทำงานในองค์กรอิสระแต่ละแห่งได้จริง ซึ่งลำพังเพียงคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการกระทำต้องห้ามที่กฎหมายกำหนดเพียงอย่างเดียวไม่สามารถชี้วัดความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งเพียงพอ การจะชี้วัดความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งจึงขึ้นอยู่กับ

³²³ มาตรา 205 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาต่างหาก และหากยึดกับเรื่องคุณสมบัติมากกว่าการพิจารณาความเหมาะสมของผู้จะมาดำรงตำแหน่ง อาจนำไปสู่การพิจารณาที่ผิดวัตถุประสงค์ได้ ตัวอย่างเช่น การที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติในระดับ “อธิบดี หรือเทียบเท่า โดยตีความจากเงินเดือนและสิทธิที่เทียบเท่าอธิบดี” ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติในเชิงละเอียดและเฉพาะกลุ่มมากเกินไปจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมเข้าเสนอชื่อน้อยลง เพราะบุคคลที่จะมีคุณสมบัติดังกล่าวได้มีเฉพาะบุคคลที่อยู่ในภาคราชการเท่านั้น ทำให้ตัวเลือกในการคัดเลือกในกระบวนการสรรหาลดน้อยลง ผลที่ตามมาคือ ในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งจะคำนึงถึงแต่ฐานะทางสังคม ความอาวุโส และได้ผู้ทำงานในระบบราชการมากกว่าจะพิจารณาเรื่องความเข้าใจการทำงาน ความเป็นอิสระและความเป็นกลางได้³²⁴ เป็นต้น

5.1.1.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบาทในกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภา

ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบาทในกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภา คือ ปัญหาในเชิงระบบที่รัฐธรรมนูญกำหนดจัดสรรบทบาทของคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภาอย่างไม่สมเหตุสมผล ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่รับผิดชอบให้คำแนะนำในการเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน และมีความเป็นกลางทางการเมือง แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แม้จะยังคงกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเสนอให้แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหมือนเดิม แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งฯ หลายประการ โดยเฉพาะการกำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจในกระบวนการสรรหามากยิ่งขึ้นและวุฒิสภามีบทบาทลดลง ตัวอย่างเช่น การที่วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาเท่านั้น และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบในรายชื่อใดแล้ว คณะกรรมการสรรหาอาจมีมติเอกฉันท์ยืนยันให้ประธานวุฒิสภาแต่งตั้งบุคคลนั้นได้ เป็นต้น ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบาทในกระบวนการแต่งตั้งยังส่งผลกระทบต่อความชัดเจนในการดำเนินการสรรหาด้วย ตัวอย่างเช่น ปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา เป็นต้น

³²⁴ สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารสรุปการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 8 ประจำปี 2549 เรื่อง “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ” (Constitution Reform : Comparative Perspectives). (นันทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 316.

ในส่วนปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบาทในกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภานี้ ผู้ศึกษากำหนดหัวข้อย่อยในการอธิบายออกเป็น 3 ส่วนตามลำดับ ได้แก่ 1. ปัญหาด้านบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง (5.1.1.3.1) 2. ปัญหาเรื่องมติยืนยันของคณะกรรมการสรรหาให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลทูลกระหม่อมแต่งตั้ง (5.1.1.3.2) และ 3. ปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา (5.1.1.3.3)

5.1.1.3.1 ปัญหาด้านบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาผู้ที่เหมาะสม จะดำรงตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในฐานะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้ให้คำแนะนำในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากโดยเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ความเห็นว่าวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยในรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกรายชื่อจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาจัดทำในแต่ละกระบวนการสรรหา ซึ่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวจะมีจำนวนเป็นสองเท่าของตำแหน่งที่ว่างลง ดังนั้นวุฒิสภาก็มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลได้หรือไม่ให้ความเห็นชอบเพื่อให้คณะกรรมการสรรหาไปดำเนินการใหม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกมาเท่านั้น

ปัญหาในเรื่องของการกำหนดอำนาจวุฒิสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบจากเดิมที่เคยกำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกนั้น ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากขาดบุคคลที่เป็นตัวเลือกให้คัดเลือกอย่างเพียงพอ³²⁵ ทั้งยังไม่สะท้อนถึงบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้คำแนะนำในการแต่งตั้ง เพราะบทบาทในการพิจารณาถูกจำกัดลงกว่าเดิม รวมทั้งอาจขัดต่อหลักความชอบในประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติในลักษณะลดอำนาจขององค์กรที่มีที่ความเชื่อมโยงกับประชาชนลงด้วย

³²⁵ ปัญญา อุดชาชน, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," หน้า 296-297.

5.1.1.3.2 ปัญหาเรื่องมติยืนยันของคณะกรรมการสรรหาให้ประธานวุฒิสภานำ ความขึ้นกราบบังคมทูลเกล้าทูลกระหม่อมแต่งตั้ง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากจะกำหนดให้วุฒิสภามีเพียงอำนาจเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกมาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ทำการสรรหาใหม่ ทั้งนี้หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับความเห็นของวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไปได้ แต่ถ้าหากมติยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ก็ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาใหม่ภายใน 30 วัน

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือความไม่สอดคล้องของบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอคำแนะนำในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อแต่งตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการพิจารณา การที่รัฐธรรมนูญกำหนดช่องทางให้คณะกรรมการสรรหาสามารถมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์อันเป็นผลให้ประธานวุฒิสภาต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนั้นย่อมเป็นการไม่เหมาะสม เพราะกระบวนการพิจารณามีใช้การกระทำขององค์กรวุฒิสภาโดยแท้³²⁶ และปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นภายหลังมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ยังใช้บทบัญญัติที่มีเนื้อหาเหมือนกัน เช่น โดยในกรณีของการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2559 ที่ในการสรรหาครั้งแรกในขั้นตอนของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เคยมีมติโหวตไม่เลือกนายเรวัต วิศรุตเวช เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง 66 ต่อ 66 เสียง และงดออกเสียง 24 เสียงมาก่อนนั้น และคณะกรรมการสรรหาไม่ได้ยืนยันด้วยมติเป็นเอกฉันท์เพื่อให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำชื่อขึ้นกราบบังคมทูลแต่งตั้ง จึงต้องมีการดำเนินการสรรหาใหม่ ต่อมาคณะกรรมการสรรหาก็สรรหาและได้เสนอชื่อนายเรวัต วิศรุตเวช เป็นผู้ได้รับคัดเลือกและส่งรายชื่อให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติห้ามในส่วนนี้เอาไว้ จนกระทั่งมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 40/2559 ให้งดเว้นการสรรหากรรมการและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ก่อน จนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นต้น

³²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 297.

5.1.1.3.3 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา

การที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกระบวนการสรรหานอกจากเรื่องของมติของการคัดเลือกและระยะเวลา ขั้นตอนกระบวนการสรรหาจึงขาดมาตรฐานกลางในการดำเนินการ และก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมัครเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะถูกเชิญให้แสดงวิสัยทัศน์จำนวนถึง 2 ครั้ง ครั้งแรกในขั้นตอนของการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาและครั้งที่สองในขั้นตอนของวุฒิสภา ซึ่งมีลักษณะของการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนและเสียเวลาโดยไม่จำเป็น เพราะทั้งคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพียง 30 วันของแต่ละองค์กรเท่านั้น หากมีผู้สมัครจำนวนมากย่อมส่งผลกระทบต่อระยะเวลาอันจำกัดดังกล่าวได้³²⁷ เป็นต้น

ทั้งนี้ โดยทางทฤษฎีเพื่อให้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแล้ว กระบวนการบางอย่างที่มีความจำเป็นในการตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมที่มีความซ้ำซ้อนกัน เช่น การแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมัคร ที่กฎหมายควรกำหนดให้ชัดเจนให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภาเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องบุคลิกภาพและคุณลักษณะเชิงพฤติกรรม ซึ่งในส่วนนี้ นายปัญญา อุดชาชน เสนอให้วุฒิสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการคัดเลือก³²⁸ เป็นต้น

5.1.1.4 ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการสรรหา

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เคยกำหนดระยะเวลาในการสรรหาและเลือกตั้งกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาที่เร่งรัดมากและเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ³²⁹ แม้ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดระยะเวลาในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งให้ยาวนานขึ้น โดยในขั้นตอนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาให้กระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และในขั้นตอนการสรรหาของวุฒิสภานั้นก็ต้องดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว รวมระยะเวลาทั้งสิ้นเกือบ 60 วัน แต่เป็นเรื่องของ

³²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 209.

³²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 209.

³²⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ประมวลปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 28.

การกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการเท่านั้น ซึ่งหากต้องการให้กระบวนการสรรหามีความชอบธรรมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนดังเช่นในข้อเสนอทางวิชาการที่ให้การแก้ไขให้มีขั้นตอนที่ยาวนานพอสมควรและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนที่จะเข้าร่วมตรวจสอบได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับการสรรหาที่ต้องผ่านการรับรองจากองค์กรหรือหน่วยงานสาขาวิชาชีพนั้น ๆ ก่อนเสนอชื่อให้คณะกรรมการสรรหาลงมติคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการสรรหา โดยมีการจัดทำเป็นทะเบียนไว้ล่วงหน้า และเมื่อมีการสรรหาจริง ก็ให้ประกาศรายชื่อบุคคลที่จะเข้ารับการสรรหาต่อประชาชนไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนที่คณะกรรมการสรรหาลงมติ³³⁰ เป็นต้น เหล่านี้ระยะเวลาในกระบวนการสรรหาอาจต้องพิจารณายาวนานกว่าเดิมหรืออาจไม่กำหนดกรอบเรื่องระยะเวลาเอาไว้ ซึ่งผลดีคือกระบวนการสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้งจะมีความละเอียดในการพิจารณามากขึ้น แต่ข้อเสียคือการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาจติดขัดจากการไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งช่วงการสรรหาได้

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นฝ่ายที่จะคัดกรองให้ได้มาซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกก่อนจะเสนอให้วุฒิสภาเป็นผู้ทำการคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบต่อไป โดยเฉพาะในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ผ่านการลงประชามติแล้ว ได้กำหนดให้มีความสำคัญกับคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครและให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาเป็นที่สุด³³¹ ดังนั้น ผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาได้จึงควรจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลาง และเป็นอิสระรวมไปถึงควรมืองค์ประกอบที่หลากหลายเพื่อให้การดำเนินการในคณะกรรมการเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันและกันด้วย

ทั้งนี้ ปัญหาว่าด้วยคณะกรรมการสรรหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถจำแนกหลัก ๆ เป็น 3 ส่วน ได้แก่ ปัญหาด้านที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา (5.1.2.1) ว่าด้วยสัดส่วนของการกำหนดคณะกรรมการสรรหาที่ขาดการกระจายตัว ปัญหาเรื่องจำนวนของคณะกรรมการสรรหาที่น้อยเกินไป (5.1.2.2) ว่าด้วยการกำหนดจำนวนคณะกรรมการสรรหาที่น้อยเกินไปจนส่งผลกระทบต่อการทำงานในองค์ประชุม และปัญหาเกี่ยวกับกรรมการสรรหาทดแทน (5.1.2.3) ว่าด้วยการกำหนดคณะกรรมการสรรหาทดแทนในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาปกติไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้

³³⁰ สถาบันพระปกเกล้า, บทสรุปสำหรับผู้บริหารการติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 51.

³³¹ มาตรา 203 แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนลงประชามติ 29 มีนาคม 2559

5.1.2.1 ปัญหาที่มาจากที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา

ในเรื่องของที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหานั้น นอกจากจะพิจารณาในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการสรรหาที่ต้องมีความรู้ความสามารถ มีความเป็นกลาง เพื่อจะได้ใช้คุณสมบัติดังกล่าวในการสรรหาผู้สมัครที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว การพิจารณาถึงที่มาและการกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาจะช่วยให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการสรรหาได้ด้วย

ปัญหาที่มาจากที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา อาจแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ 1. กรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรตุลาการ (5.1.2.1.1) ว่าด้วยความเหมาะสมของการกำหนดที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตุลาการ และ 2. กรรมการสรรหาอื่น ๆ (5.1.2.1.2) ว่าด้วยความเหมาะสมของการกำหนดที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาอื่น ๆ เช่น กรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมือง กรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายนักวิชาการ กรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

5.1.2.1.1 กรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรตุลาการ

กรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรตุลาการ ได้แก่ กรรมการสรรหาโดยตำแหน่ง คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และรวมถึงบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก ซึ่งบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่เลือกนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องมีผู้ใช้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกัน

ในส่วนของความเหมาะสมของที่มาของกรรมการสรรหานั้น หากพิจารณาตัวกรรมการสรรหาในสัดส่วนขององค์กรตุลาการที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งตำแหน่งประธานศาลต่าง ๆ รวมทั้งที่ประชุมใหญ่ของแต่ละศาลแล้ว คงไม่มีปัญหาในเรื่องความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และความเป็นกลาง แต่จะมีปัญหาในเรื่องอื่นอยู่ 2 ประการ คือ 1. ปัญหาเรื่องการกำหนดสัดส่วนให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาทในการสรรหามากเกินไป โดยเฉพาะการที่กฎหมายกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ในแต่ละศาลมีบทบาทในการคัดเลือกกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีก ทั้ง ๆ ที่กฎหมายก็กำหนดให้มีกรรมการสรรหาที่ในตำแหน่งประธานศาลต่าง ๆ อยู่แล้ว จึงเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการในกระบวนการสรรหามากเกินไป กับ 2. ปัญหาเรื่องการกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของแต่ละศาลเลือกบุคคลที่ไม่มีผู้ใช้พิพากษาหรือตุลาการ การที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ในแต่ละศาลเลือกบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ ย่อมไม่สอดคล้องกับการที่จะกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของแต่ละศาลเป็นผู้คัดเลือกอยู่ในตัว เพราะไม่ได้มีประสบการณ์และความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงที่จะพิจารณาคัดเลือกบุคคลเหล่านั้นได้ และเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมใน

กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในภาพรวม ก็ควรจะปรับลดบทบาทของฝ่ายตุลาการลงแล้วให้องค์กรอื่นเข้ามามีบทบาทในการสรรหามากขึ้นด้วย

5.1.2.1.2 กรรมการสรรหาอื่น ๆ

กรรมการสรรหาอื่น ๆ ได้แก่ กรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมือง กรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายนักวิชาการ กรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดสัดส่วนของกรรมการสรรหาเหล่านี้ลดลงไปมาก

ในส่วนของกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองนั้น ข้อถกเถียงที่มักได้รับการวิจารณ์ประการสำคัญ คือ เรื่องความเชื่อมโยงกับประชาชน กล่าวคือ ที่มาของกรรมการสรรหา นั้นควรจะมีผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนหรือบุคคลที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนด้วย หากพิจารณาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้ในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสรรหาถึง 4 คน ซึ่งมีผลต่อการกำหนดชีวิตบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งได้เพราะถือว่าเป็นเสียงที่สามารถบล็อกโหวตได้ การกำหนดในลักษณะดังกล่าวแม้จะสอดคล้องกับหลักความเชื่อมโยงกับประชาชน แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติที่กรรมการสรรหาส่วนมีที่มาจากพรรคการเมืองทั้งสิ้น ทำให้ไม่เกิดกระบวนการสรรหาที่เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลเท่าที่ควร ประกอบกับปัญหาเรื่องการบล็อกโหวต ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกำหนดให้กรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองมีสัดส่วนลดลงเหลือเพียงประธานรัฐสภาและผู้นำฝ่ายค้านเท่านั้น ที่แม้จะปรับให้สัดส่วนของฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลมีสัดส่วนที่เท่าเทียมแน่นอน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือ ในช่วงระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งจะไม่มีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่เลย ทำให้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งเกิดติดขัดในเรื่ององค์ประชุมได้ และหากจะกำหนดให้มีการสรรหาโดยไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็ย่อมเป็นกระบวนการสรรหาที่ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนได้ เพราะจำนวนกรรมการสรรหาที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามที่กำหนดไว้มีน้อยความเชื่อมโยงกับประชาชนจึงน้อยอยู่แล้วด้วย

ในส่วนของคณะกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายวิชาการ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เคยกำหนดให้อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน เป็นกรรมการสรรหา ซึ่งต่อมา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการตัดสัดส่วนดังกล่าวออกไป ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาจขาดกระบวนการมีส่วนร่วมการตรวจสอบและถ่วงดุลจากฝ่ายวิชาการ โดยเฉพาะในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วย

ภาพรวมโดยสรุปปัญหาในเรื่องที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา นั้น มีปัญหาที่กฎหมายกำหนดสัดส่วนกรรมการสรรหาที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการมากเกินไป ควรที่จะ

มีสัดส่วนที่มากกว่ากรรมการสรรหาอื่น ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบกระบวนการสรรหา มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การเพิ่มการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายอาจนำมาซึ่งปัญหาการบล็อกโหวตซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและส่งผลกระทบต่อการศึกษาสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความเป็นอิสระและความเป็นกลางได้ ซึ่งเป็นจุดที่ต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักว่าจะให้ความสำคัญในส่วนใดมากกว่ากัน

5.1.2.2 ปัญหาเรื่องจำนวนของคณะกรรมการสรรหาที่น้อยเกินไป

ปัญหานี้เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตัวอย่างเช่น ในการสรรหาคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แทนนายใจเด็ด พรไชยา ที่พ้นตำแหน่งเนื่องจากอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ซึ่งในขณะดำเนินการสรรหายังอยู่ในช่วงยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ทำให้ในขณะนั้นไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร อันส่งผลให้มีคณะกรรมการสรรหาอยู่เพียง 3 จาก 5 คน คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยกลไกที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 7 (1) กำหนดในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใดหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หากมีกรรมการสรรหาที่ปฏิบัติหน้าที่ได้เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่คณะกรรมการสรรหาสามารถดำเนินการสรรหาต่อไปได้ ดังนั้น เมื่อรอถึงวันพ้นจากตำแหน่งของนายใจเด็ดแล้ว ยังไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสรรหาสามารถดำเนินการสรรหาได้ เนื่องจากกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง³³² แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือในการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาที่มีนั้นมาจากฝ่ายตุลาการทั้งสิ้น กระบวนการสรรหาจึงขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน รวมทั้งในการใช้ดุลพินิจคัดเลือกก็ขาดความละเอียดในการพิจารณาเพราะคณะกรรมการสรรหาที่มีมาจากฝ่ายตุลาการเพียงฝ่ายเดียว จึงขาดการพิจารณาในมุมมองของฝ่ายอื่น ๆ ประกอบด้วย

นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวยังส่งผลกระทบไปถึงในช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2558 เรื่อง การสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยประกาศฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ ตามที่ได้มีประกาศ

³³² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "การสรรหากรรมการ ป.ป.ช. แทนนายใจเด็ด พรไชยา" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา: <http://click.senate.go.th/?p=2192>

คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 กำหนดให้การสรรหาบุคคลแทนตำแหน่งที่ว่างในองค์กรอิสระ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหากันมาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีจำนวน 5 คน ประกอบด้วย 1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร และ 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากขณะที่ดำเนินการสรรหานี้ไม่มีผู้นำฝ่ายค้าน และประธานศาลปกครองสูงสุด จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวและเพื่อให้กระบวนการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา โดยเพิ่มผู้แทนจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้คณะกรรมการสรรหา มีองค์ประกอบที่หลากหลายและได้สมดุล โดยมีที่มาจากอำนาจทั้ง 3 ฝ่าย อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่งให้แก้ไของค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีจำนวน 5 คน ประกอบด้วย 1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร และ 5. รองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้แก่วันที่ 8 พฤษภาคม 2558 เป็นต้นไป³³³

ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดจำนวนคณะกรรมการสรรหาให้มีจำนวนน้อย อาจจะมีผลดีในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งเพราะมีกรรมการสรรหาผู้เกี่ยวข้องในการคัดเลือกน้อยทำให้กระบวนการคัดเลือกเสนอต่อวุฒิสภาเป็นไปในเวลาที่กำหนดได้ง่าย แต่ในทางกลับกันก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติดังตัวอย่างที่ได้ยกมาข้างต้นได้ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในกระบวนการสรรหา เพราะคณะกรรมการสรรหาที่ควรทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อคัดเลือกให้ได้มาซึ่งผู้สมัครที่มีความเหมาะสมจะดำรงตำแหน่งแนวทางแก้ไขจึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จนเพียงพอที่แม้จะไม่มีกรรมการสรรหาในบางตำแหน่งก็ไม่กระทบต่อความน่าเชื่อถือในกระบวนการสรรหาแต่ละครั้งได้

5.1.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับกรรมการสรรหาทดแทน

คณะกรรมการสรรหาทดแทน คือ คณะกรรมการสรรหาที่ทำหน้าที่สรรหาแทนในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาผู้ที่เหมาะสมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

³³³ สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า, ““ประยุทธ์” ใช้ ม. 44 เปลี่ยนองค์ประกอบ กก.สรรหา ป.ป.ช. เพิ่ม “ประธานสนช. - รองนายกฯ” ต่ออายุ “ปานเทพ” เป็นประธาน ป.ป.ช. อีก 4 เดือน” [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา: http://thaipublica.org/2015/05/nacc_5/

การที่กฎหมายกำหนดเช่นนั้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการอุดช่องว่างให้กระบวนการสรรหาสามารถดำเนินต่อไปได้ในกรณีที่กระบวนการสรรหาตามปกติไม่สามารถดำเนินการได้ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้ในระยะเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดำเนินการพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อเดิม เป็นต้น ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น แนวคิดเรื่องกรรมการสรรหาทดแทนมีปรากฏในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กำหนดว่าให้มีคณะกรรมการสรรหาทดแทนที่ตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน สำหรับการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อดำเนินการพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อเดิม

ปัญหาในเรื่องของการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทดแทน คือ เรื่องความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยในกระบวนการพิจารณาสรรหาคัดเลือก³³⁴ กล่าวคือ ในหลักการกำหนดองค์ประกอบ และที่มาของคณะกรรมการสรรหาก้เพื่อให้กระบวนการสรรหาที่มีความหลากหลายทั้งในองค์ประกอบของที่มาของกรรมการสรรหา การกำหนดสัดส่วนในคณะกรรมการสรรหาก้เพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลให้เกิดการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครให้มีความรอบด้านมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การกำหนดให้มีกระบวนการในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้ภายในกำหนดระยะเวลา หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้คณะกรรมการสรรหาซึ่งมีที่มาจากฝ่ายตุลาการทั้งหมดเป็นผู้ดำเนินการสรรหาแทนนั้น แม้หลักการนี้จะส่งผลดีต่อประสิทธิภาพในกระบวนการสรรหา แต่ต้องยอมแลกกับเจตนารมณ์ในการกำหนดองค์ประกอบที่มา และสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งหากจะให้กระบวนการสรรหาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุล และประสิทธิภาพของกระบวนการสรรหาแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

³³⁴ ปัญญา อุดชาชน, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," หน้า 296.

กับการสรรหาควรจะกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาและกระบวนการสรรหาให้เอื้อต่อการสรรหาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดย่อมดีกว่า

5.1.3 ปัญหาเรื่องการขาดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาสรรหา

ในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาเพียงหลักเกณฑ์บางเรื่อง ได้แก่ มติของคณะกรรมการสรรหา ระยะเวลาในการสรรหา และการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ³³⁵ ซึ่งในเรื่องการดำเนินการพิจารณาผู้สมัครมิได้กำหนดขั้นตอนเอาไว้ในทางปฏิบัติจึงเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์คณะจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งไม่มีหลักประกันรับรองความชัดเจนแต่อย่างใด ตัวอย่างปัญหาของความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การพิจารณา เช่น ปัญหาเรื่องการไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกกรรมการการเลือกตั้ง จนกระทั่งคณะกรรมการสรรหาได้เปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก ทำให้ผู้สมัครที่ไม่พอใจนำประเด็นพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38 /2545) หรือในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนนายประเสริฐ นาสกุล เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2544 คณะกรรมการสรรหามีมติให้เปิดรับสมัครเพิ่มเติมเมื่อมีการลงคะแนนผ่านไป 12 รอบแล้วยังไม่มีผู้ได้รับเลือกตามเกณฑ์³³⁶ เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ นอกจากสุ่มเสี่ยงในการที่หากคณะกรรมการสรรหาดำเนินการอะไรแล้วอาจถูกนำไปฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้แล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องการไม่มีหลักประกันรับรองว่าคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการใช้ดุลพินิจคัดเลือกบุคคลอย่างสุจริตและเป็นกลางด้วย อันอาจเป็นการเปิดช่องให้มีการแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการแต่งตั้งได้ ซึ่งปัญหาเรื่องการแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการทำงานของคณะกรรมการสรรหาที่เกิดขึ้นในช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากการกำหนดสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในกลุ่มต่าง ๆ ไม่สมดุลกัน โดยเน้นน้ำหนักไปที่กลุ่มเพียงหนึ่งหรือสองกลุ่มเท่านั้นที่มีอำนาจในการชี้ทิศทางการลงคะแนนเสียงได้ โดยเฉพาะกลุ่มนักการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มผู้รับตรวจและมีสัดส่วนในกรรมการสรรหาเฉลี่ยถึงร้อยละ 33.33 จึงเป็นปัจจัยสนับสนุนให้กรรมการสรรหาที่มีที่มาจากนักการเมืองสามารถแทรกแซงกระบวนการสรรหาได้ไม่ยากนัก เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการลงมติ

³³⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ประมวลปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 5.

³³⁶ สามารถ รัตน์ประทีปพร, "ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตอนที่ 1," บทบัญญัติ: 47.

คัดเลือกบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาจะเสนอชื่อให้วุฒิสภาคัดเลือกนั้น รัฐธรรมนูญระบุว่าต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (ร้อยละ 75 ขึ้นไป) ดังนั้น หากกรรมการสรรหาที่มีที่มาจากฝ่ายการเมืองไม่ปรารถนาให้ผู้สมัครรายใดได้รับการคัดเลือกแล้ว ย่อมสามารถกีดกันบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นได้³³⁷ ซึ่งหากมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่เป็นรูปธรรมแล้ว อย่างน้อยย่อมเป็นหลักประกันขั้นต่ำว่าบุคคลที่ผ่านการรับเลือกนั้นมีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผ่านเกณฑ์พื้นฐานแล้ว ซึ่งในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในอดีตที่ผ่านมา นั้นไม่มีหลักประกันในเรื่องดังกล่าวเลย

5.2 ความพยายามในการกำหนดมาตรฐานในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

แนวคิดที่ว่าด้วยการปรับปรุงแก้ไข และเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้องในช่วงนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เป็นต้นมา ซึ่งภารกิจหลักอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีเอกสารที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ได้แก่ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (5.2.1) ที่ได้เสนอข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมา เมื่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ (เดือนเมษายน 2558) (5.2.2) เพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระหว่างนี้คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ก็ได้เสนอรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 2 การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ 2) เรื่องแผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (5.2.3) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปประเทศ ส่วนนี้ผู้ศึกษาจะเน้นเฉพาะด้านการเข้าสู่อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ต่อมา เมื่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้รับข้อเสนอจากฝ่ายต่าง ๆ แล้ว ก็ได้มีการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ (5.2.4) ซึ่งเป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญชั่วคราวกำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หากได้รับความเห็นชอบก็จะนำไปสู่การลงประชามติต่อไป แต่เนื่องจากผลการลงคะแนนปรากฏว่าที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติมีเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ จึงนำไปสู่กลไกที่ถูกแก้ไขตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ต้องตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นมาแทน ซึ่งกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ตัดขั้นตอนการดำเนินการให้ความ

³³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

เห็นชอบก่อนลงประชามติออกไป จนต่อมาได้มีกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญจนผ่านการลงประชามติและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (5.2.5) ซึ่งจากเอกสารที่ได้กล่าวมา ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

5.2.1 ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ภายหลังมีการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติและมีพันธกรณีในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในฐานะที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 ในการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เกิดความเหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ เมื่อดำเนินการแล้วให้เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปรากฏตามบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามพระราชบัญญัติ ซึ่งได้นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2558

ในเอกสารดังกล่าวมีข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ความสำคัญกับหลักพื้นฐาน 2 ประการ คือ³³⁸

1. หลักความเชื่อมโยงกับเจ้าของอำนาจอธิปไตย กล่าวคือ การจะตั้งใครมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีความยึดโยงกับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือผ่านการกำกับควบคุมโดยตัวแทนของประชาชน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

2. หลักความเป็นกลาง และหลักความเป็นอิสระ กล่าวคือ ในการเข้าสู่อำนาจต้องไม่ถูกฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการแต่งตั้ง

ปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้สรุปไว้ มีหลักการว่า ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

³³⁸ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2558

พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขาดกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องยึดโยงกับประชาชน เนื่องจากกำหนดให้อธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นกรรมการสรรหา หรือให้ผู้พิพากษาเป็นกรรมการสรรหา ที่แม้จะเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง เป็นที่ยอมรับของสังคม แต่ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหานั้นด้วย รวมไปถึงกระบวนการรับรองผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภาก็มีปัญหาเรื่องความเชื่อมโยงกับประชาชน โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งและที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็มีอำนาจในการรับรองผู้ที่มาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งการกำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้ทำหน้าที่แค่รับรองบุคคลที่กรรมการสรรหาเลือกมาให้เท่านั้น ทำให้วุฒิสภาไม่มีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์หรือคัดเลือกแต่อย่างใด ดังนั้น กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจึงมีความเชื่อมโยงกับประชาชนน้อยมาก³³⁹

จากการที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในภูมิภาคต่าง ๆ โดยเชิญตัวแทนจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในหลายประเด็น โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้มา การสรรหา รวมถึงองค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งผลการรับฟังความคิดเห็นสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมาจากการสรรหา โดยในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาในการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง 5 คนนี้ จะเป็นองค์ประกอบเดียวกันทุกองค์กรที่กล่าวข้างต้น ส่วนบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน จะถูกกำหนดไว้เหมือนกันใน 4 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ข้อสังเกตในเรื่องการได้มาและการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสรรหาส่วนใหญ่มาจากตุลาการ ซึ่งการที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

³³⁹ เรื่องเดียวกัน.

ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน ดังนั้น ประชาชนก็ควรจะมีส่วนร่วมในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย นอกจากนี้ การที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่แตกต่างกัน ในกระบวนการสรรหาก็ควรคำนึงถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรด้วย³⁴⁰

ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในส่วนของการได้มาและการสรรหา คือ การกำหนดจำนวนคณะกรรมการสรรหาในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ที่ 11 คนทุกองค์กร ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาแต่ละคณะมีความแตกต่างในด้านที่มา โดยมีความเชื่อมโยงกับการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังตารางต่อไปนี้



³⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

องค์กร อิสระ	องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา	การคัดเลือกโดย คณะกรรมการสรร หา	บทบาทของ วุฒิสภา
คณะกรรมการ เลือกตั้ง	<ul style="list-style-type: none"> - ตัวแทนฝ่ายรัฐบาล จำนวน 2 คน - ตัวแทนฝ่ายค้าน จำนวน 2 คน - ตัวแทนภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับ ประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง จำนวน 2 คน - ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และประธานที่ประชุมสถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชนอย่างละ 1 คน รวม 2 คน - ตัวแทนสื่อมวลชน จำนวน 2 คน - ตัวแทนจากสภาทนายความ 1 คน 	<p>คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้ที่เหมาะสมจำนวนสองเท่า เสนอประธานวุฒิสภาพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น โดยมติในการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่</p>	<p>วุฒิสภาคัดเลือกเท่าจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งด้วยวิธีลงคะแนนลับ โดยต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ตั้งอยู่ ดำเนินการ</p>
ผู้ตรวจการ แผ่นดิน	<ul style="list-style-type: none"> - ประธานสภาผู้แทนราษฎร - อัยการสูงสุด - นายกสภาทนายความ - ตัวแทนภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จำนวน 2 คน - ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และประธานที่ประชุมสถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชนอย่างละ 1 คน รวม 2 คน - ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่คัดเลือกกัน มา จำนวน 2 คน - ตัวแทนสื่อมวลชน จำนวน 2 คน 	<p>คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้ที่เหมาะสมจำนวนสองเท่า เสนอประธานวุฒิสภาพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น โดยมติในการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่</p>	<p>วุฒิสภาคัดเลือกเท่าจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งด้วยวิธีลงคะแนนลับ โดยต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ตั้งอยู่ ดำเนินการ</p>

องค์กร อิสระ	องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา	การคัดเลือกโดย คณะกรรมการสรร หา	บทบาทของ วุฒิสภา
คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบ ปรามการ ทุจริตแห่ง ชาติ	<ul style="list-style-type: none"> - บุคคลที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก 1 คน - บุคคลที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก 1 คน - ตัวแทนภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน 2 คน - ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และประธานที่ประชุมสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนอย่างละ 1 คน รวม 2 คน - ตัวแทนสื่อมวลชน จำนวน 1 คน - ตัวแทนจากองค์กรภาคธุรกิจ จำนวน 3 คน (เช่น สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม ฯลฯ) 	<p>คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้ที่เหมาะสมจำนวนสองเท่า เสนอประธานวุฒิสภาพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น โดยมติในการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่</p>	<p>วุฒิสภาคัดเลือกเท่าจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งด้วยวิธีลงคะแนนลับ โดยต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ต่อเนื่องดำเนินการ</p>
คณะกรรมการ ตรวจ เงินแผ่นดิน	<ul style="list-style-type: none"> - บุคคลที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการเงินและการทุจริต ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก 1 คน - บุคคลที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการเงินและการทุจริต ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก 1 คน - ตัวแทนภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการเงินและการทุจริต จำนวน 3 คน - ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และประธานที่ประชุมสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนอย่างละ 1 คน รวม 2 คน - ตัวแทนผู้ระกอบวิชาชีพด้านบัญชี จำนวน 3 คน - ตัวแทนสหภาพนายความ จำนวน 1 คน 	<p>คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้ที่เหมาะสมจำนวนสองเท่า เสนอประธานวุฒิสภาพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น โดยมติในการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่</p>	<p>วุฒิสภาคัดเลือกเท่าจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งด้วยวิธีลงคะแนนลับ โดยต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ต่อเนื่องดำเนินการ</p>

องค์กรอิสระ	องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา	การคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหา	บทบาทของวุฒิสภา
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> - ประธานสภาผู้แทนราษฎร - อัยการสูงสุด - นายกฤษฎาภคินายความ - ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และประธานที่ประชุมสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนอย่างละ 1 คน รวม 2 คน - ตัวแทนภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน จำนวน 4 คน - ตัวแทนสื่อมวลชน จำนวน 2 คน 	คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้ที่เหมาะสมจำนวนสองเท่า เสนอประธานวุฒิสภาพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น โดยมติในการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่	วุฒิสภาคัดเลือกเท่าจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งด้วยวิธีลงคะแนนลับ โดยต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ตั้งอยู่ ดำเนินการ

ตารางที่ 3 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายต่อจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ³⁴¹

ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

ในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คือ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของทุกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ที่ 6 ปี โดยให้เหตุผลในเรื่องความเป็นมาตรฐานเดียวกันกับทุกองค์กรและเป็นการเร่งให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่โดยเร็วภายในวาระ จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรได้เพียงวาระเดียว ส่วนจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของแต่ละองค์กรได้ถูกกำหนดจำนวนไว้แตกต่างกัน ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวน 5 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวน 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวน 9 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวน 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีจำนวน 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

³⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

5.2.2 ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (เดือนเมษายน 2558)

ภายหลังจากการรัฐประหารในประเทศไทยเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในเวลาต่อมา ภารกิจอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดไว้ คือ การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อให้บรรลุผลดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจึงได้กำหนดองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่ 2 องค์กร คือ 1. คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 36 คน มาจากการแต่งตั้งของประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ³⁴² ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างในขณะนั้นได้ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน กับ 2. สภาปฏิรูปแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ³⁴³ โดยมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. เทียนฉาย กีระนันทน์ เป็นประธาน สภาปฏิรูปแห่งชาตินอกจากจะมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นด้วย

กลไกในการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 39 กล่าวโดยสรุปคือ

1. ให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และความเห็นของประชาชนรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ

2. เมื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย ซึ่งในส่วนของสภาปฏิรูปชาตินั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดประชุมกันเพื่อพิจารณาเสนอแนะ หรือให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน 10 นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ภายใน 30 วัน หลังพ้นกำหนดดังกล่าว ในส่วนของคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบชาตินั้น รัฐธรรมนูญ

³⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง

“ให้มีคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 36 คน ซึ่งประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) ประธานกรรมาธิการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ

(2) ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน 20 คน

(3) ผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอฝ่ายละ 5 คน”

³⁴³ มาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

กำหนดให้สามารถเสนอความคิดเห็นหรือยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ คำขอแก้ไขทั้งหมดให้เสนอกลับต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

3. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแล้วให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติต่อไป

4. สภาปฏิรูปแห่งชาติต้องพิจารณาเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ฉบับภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในกรณีมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 30 วันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติ และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ต่อไป แต่ในกรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง และให้มีการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นเพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ต่อไป

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวมา ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 คณะกรรมการยกร่างได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นและเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนเสนอกลับไปยังคณะกรรมการยกร่างเพื่อนำไปพิจารณาแก้ไขนั้น มีบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งอาจสรุปเป็นประเด็น ได้ดังต่อไปนี้

ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาล ดังนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงมีที่มาทั้งในส่วนที่มาจากคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองส่วนหนึ่งกับตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ส่วนหนึ่ง ซึ่งในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์นั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาตรา 230 กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 11 คน ประกอบด้วย กรรมการ สรรหาซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา 2 คน และเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด 2 คน กรรมการสรรหาซึ่งเลือกโดยพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองฝ่ายรัฐบาล 1 คน และเลือกโดยพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองฝ่ายค้าน 1 คน กรรมการสรรหาซึ่งเลือกโดยคณบดีคณะนิติศาสตร์ใน

สถาบันอุดมศึกษา 2 คน กรรมการสรรหาซึ่งเลือกโดยคณบดีคณะรัฐศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษา 2 คน และกรรมการสรรหาซึ่งเลือกโดยสมาชิกวุฒิสภา 1 คน ทั้งนี้ กรรมการสรรหาจะต้องไม่เป็นผู้พิพากษา ตุลาการ หรือคณบดีด้วย

ส่วนในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดในที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบที่มาเหมือนกัน โดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเมืองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจำนวน 12 คน ประกอบด้วย กรรมการสรรหาซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา 2 คน และเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด 2 คน กรรมการสรรหาซึ่งเลือกโดยพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองฝ่ายรัฐบาล 1 คน และเลือกโดยพรรคการเมืองฝ่ายค้าน 2 คน กรรมการสรรหาซึ่งเลือกโดยคณะรัฐมนตรี 1 คน กรรมการสรรหาที่เลือกโดยอธิการบดีในสถาบันศึกษา 2 คน และกรรมการสรรหาซึ่งเลือกโดยสมาชิกวุฒิสภา 2 คน

ในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการควบรวมองค์กรทั้งสองเข้าด้วยกัน มีชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นั้น จะกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้แตกต่างกับคณะกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระอื่นอยู่แล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจในการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ได้กำหนดองค์ประกอบไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ แต่ระบุเพียงให้การกำหนดคณะกรรมการสรรหาเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน เท่านั้น

ในส่วนของกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการดำเนินการสรรหาต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องมีการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งมติในการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาต้องเป็นไปโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กรณีที่กรรมการสรรหาในตำแหน่งใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการสรรหาใหม่เท่านั้น ซึ่งกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่เห็นได้ชัด คือ เรื่องของการไม่มีคณะกรรมการสรรหาทดแทน และการไม่กำหนดอำนาจของคณะกรรมการสรรหาที่จะทำความเห็นไม่เห็นด้วยกับมติของวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม

ในเรื่องของ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ การกระทำอันเป็นการต้องห้ามในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง และการอื่นที่จำเป็นนั้น ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเอกสารดังกล่าวยังไม่ได้รับการเผยแพร่ ทำให้ไม่สามารถศึกษาไปถึงได้ โดยกำหนดเพียงให้ต้องมีลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาแล้วเข้ารับการสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 70 ปี เท่านั้น

ในส่วนของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ นั้น ในร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา เป็นที่น่าเสียดายที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบุเพียงให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ซึ่งยังไม่มีเอกสารดังกล่าวเผยแพร่ออกมา ดังนั้น รายละเอียดในส่วนดังกล่าวจึงไม่อาจศึกษาไปถึงได้ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเพียงการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่ต้องแล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ มีเหตุให้ต้องมีการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกนั้น พร้อมความยินยอมต่อประธานวุฒิสภา กรณีที่กรรมการสรรหาไม่ครบองค์ประชุม เพราะไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ เรื่องคณะกรรมการสรรหาทดแทนในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาปกติไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้ ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่สามารถสรรหาได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดที่ต้องสรรหาเต็ม การลงมติให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหา และเรื่องข้อห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาแล้วเข้ารับการสรรหา เท่านั้น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดอำนาจวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบในชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้ส่งชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหา หรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่เท่านั้น ไม่มีกรณีที่คณะกรรมการสรรหาจะไม่เห็นชอบด้วยมติเอกฉันท์เพื่อยืนยันให้แต่งตั้งรายชื่อเหมือนที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 7 คน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 9 คน และผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน จำนวน 11 คน

ในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในเรื่องของการพ้นจากตำแหน่งนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายลำดับรองกำหนด จึงยังไม่มีรายละเอียดให้ศึกษาได้

5.2.3 รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 2 การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ 2) เรื่องแผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง

เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2557 ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองทำหน้าที่ดำเนินการพิจารณาศึกษาประเด็นปฏิรูปด้านการเมือง โดยประเด็นหนึ่งที่ได้ศึกษา คือ เรื่องของการเข้าสู่อำนาจและพรรคการเมือง จากการประชุมศึกษาในหัวข้อดังกล่าว ในวันที่ 30 มิถุนายน 2558 คณะกรรมการการปฏิรูปการเมืองได้เสนอเอกสารวาระปฏิรูปที่ 2 เรื่องการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ซึ่งในเนื้อหาเอกสารส่วนที่ 3 ได้เสนอแนวคิดเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระ ได้แก่ การปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง การปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แผนการปฏิรูปองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน และการปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และแผนปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ในรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้บ่งชี้ปัญหาในเรื่องกระบวนการสรรหา และการทำงานที่ถูกฝ่ายบริหารและนักการเมืองแทรกแซง ส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ขาดความเป็นอิสระ รวมถึงกระบวนการสรรหาเองก็มีความเชื่อมโยงกับประชาชนน้อย เพราะดำเนินการโดยตัวแทนจากฝ่ายตุลาการและฝ่ายการเมืองโดยไม่มีตัวแทนจากภาคส่วนอื่น ๆ คณะกรรมการจึงได้เสนอแนวทางว่าด้วยการปฏิรูปการสรรหา จำนวน และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในรายงานได้เสนอแนวทางในการกำหนดคณะกรรมการสรรหาในคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองในภาพรวมต้องการให้องค์ประกอบและกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่กล่าวมามีหลักประกันความเป็นอิสระ ดังนั้นคุณสมบัติในเรื่องความเป็นอิสระจะต้องครอบคลุมทั้งประเด็นคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการสรรหา หลักเกณฑ์กระบวนการสรรหาที่ต้องแสดงถึงความ เป็นกลางและปราศจากความครอบงำในทุกขั้นตอน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้เสนอแนวทางปฏิรูป ดังต่อไปนี้

1. การปฏิรูปในคณะกรรมการสรรหาสำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ข้อเสนอในการปฏิรูปกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบที่มา และจำนวนกรรมการสรรหาที่เหมือนกันและแตกต่างกันจากที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 11 คน ประกอบด้วย

- (1) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 2 คน
- (2) ประธานรัฐสภา จำนวน 1 คน
- (3) ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน 1 คน
- (4) อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่น้อยกว่า 3 คน เลือกกันเอง จำนวน 1 คน
- (5) กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมาย เลือกกันเอง จำนวน 3 คน
- (6) ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เลือกกันเอง จำนวน 1 คน
- (7) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามบัญชีของ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน 1 คน
- (8) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงาน คณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน 1 คน

โดยเหตุผลในการปรับโครงสร้างคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ลดอิทธิพลของตัวแทนกรรมการสรรหา จากฝ่ายการเมือง เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสรรหา เพื่อให้มีคณะกรรมการสรรหา

ที่เป็นกลาง ไม่ถูกครอบงำจากการเมือง³⁴⁴ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหา 11 คน ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ส่วนข้อเสนอว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบที่มาและจำนวนในคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ถูกกำหนดแยกไว้ต่างหาก ทั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับทั้งหลักการปารีส คำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศ และบริบทของประเทศไทย จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 13 คน ประกอบด้วย³⁴⁵

- (1) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 1 คน
- (2) ประธานรัฐสภา จำนวน 1 คน
- (3) ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน 1 คน
- (4) นายกสภานายความ
- (5) ผู้ทรงคุณวุฒิจากเครือข่ายภาคประชาสังคม จำนวน 3 คน
- (6) ผู้ทรงคุณวุฒิจากเครือข่ายสถาบันการศึกษา จำนวน 2 คน
- (7) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ จำนวน 2 คน
- (8) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้านศาสนา จำนวน 2 คน

อย่างไรก็ตาม ในรายงานยังได้ระบุผลกระทบในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งว่าการเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกสรรหาอาจมีผลดีต่อการดำเนินงาน แต่ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่าจะไม่ถูกแทรกแซงโดยการส่งตัวแทนเข้ามาสู่กระบวนการคัดเลือกและสรรหาได้³⁴⁶

2. แนวทางปฏิรูปด้านการกำหนดคุณสมบัติ เรื่องของคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมืองเห็นสมควรให้ปรับแก้คุณสมบัติโดยการนำประสบการณ์หรือผลงานมาเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการสรรหา รวมถึงการกำหนดจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งให้เหมาะสมเพื่อให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ³⁴⁷ ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนองค์ประกอบและวาระดำรงตำแหน่งต่อไป

³⁴⁴ รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ รายงานวาระปฏิรูปที่ 2 การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง, พิมพ์ที่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 30.

³⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

³⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

³⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

ข้อเสนอประการสำคัญ คือ ให้เปิดเผยคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหา เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถเข้าดูข้อมูลได้ เพื่อเป็นการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการสรรหา³⁴⁸

ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองมีข้อเสนอให้ปรับเปลี่ยนเรื่องของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้มีจำนวน 7 คน เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานหน้าที่³⁴⁹

2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีจำนวน 11 คน ประกอบด้วย บุคคลที่มีคุณวุฒิ ทักษะหรือความเชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ 1 คน ด้านนิติศาสตร์ 3 คน ด้านการเงินการบัญชี และเศรษฐศาสตร์ 2 คน ด้านการบริหารงานภาครัฐ 2 คน ภาคเอกชน 1 คน และภาคประชาสังคม 1 คน และด้านอื่นที่มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบ 1 คน³⁵⁰

3. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีจำนวน 9 คน โดยควรกำหนดประเภทและจำนวนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภทให้ชัดเจน เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถตรงกับ การปฏิบัติงานอย่างแท้จริง เพราะการบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนด ต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น อาจจะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดผลการตรวจสอบ สอบสวน หรือไต่สวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นจึงควรกำหนดให้ประกอบด้วยบุคคลที่มีความชำนาญและประสบการณ์ ดังนี้ ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน 2 คน ด้านบัญชี 2 คน ด้านกฎหมาย 2 คน ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ 1 คน และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน 2 คน³⁵¹

4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้มีจำนวน 7 คน โดยพิจารณาให้ครอบคลุมภารกิจของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ตามหลักการสากล (ตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน 7 ฉบับที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก) และสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

³⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

³⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

5. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีจำนวน 3 คน โดยพิจารณาครอบคลุมถึงการกิจการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่³⁵²

ในส่วนข้อเสนอด้านวาระการดำรงตำแหน่งนั้น รายงานได้เสนอให้ผู้ดำรงตำแหน่งในทุกระดับองศ์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

5.2.4 ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (เดือนสิงหาคม 2558)

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงความเห็นว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบทั้งฉบับนั้น เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้ปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาตามข้อเสนอของทั้งคณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว โดยได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2558 เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีความเห็นว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทั้งฉบับ ภายใน 15 วัน ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เองได้มีการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดโดยสรุปดังต่อไปนี้

ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอให้สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมตินี้ ยังคงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลเหมือนกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิม จึงมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองส่วนหนึ่งกับตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ส่วนหนึ่ง ซึ่งในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์นั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 232 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน (ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน) กรรมการสรรหาซึ่งที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเลือกจากคณบดีคณะนิติศาสตร์ 1 คน และกรรมการสรรหาซึ่งที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเลือกจากคณบดีคณะรัฐศาสตร์ 1 คน

³⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

ในส่วนของกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์หรือผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารภาครัฐนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องมีการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา โดยมติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ แม้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะมีไม่ครบ 7 คน แต่หากกรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ก็ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการสรรหาต่อไปได้ ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิได้ภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ให้มีคณะกรรมการสรรหาทดแทนเป็นผู้ดำเนินการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทน โดยคณะกรรมการทดแทนจะประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้ง จำนวน 4 คน และตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้ง จำนวน 3 คน

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อจากคณะกรรมการสรรหาหรือคณะกรรมการสรรหาทดแทนแล้ว ให้ดำเนินการคัดเลือกภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ ซึ่งในกรณีวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็ให้ส่งชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง แต่ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบในชื่อใด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ส่งรายชื่อกลับไปยังคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ ในส่วนที่มีการเพิ่มเติมขึ้นจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คือ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และมีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ก็ให้ส่งชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภาผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งต่อไป แต่หากมติยืนยันไม่เป็นที่พอใจแล้ว ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่

ทั้งนี้ ในเรื่องของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การกระทำต้องห้าม การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ เหล่านี้ ร่างรัฐธรรมนูญยังมีได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้ แต่กำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยกำหนดอย่างน้อยต้องมีข้อกำหนดห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาแล้ว เข้ารับการสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ เท่านั้น

ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดิน เหล่านี้ ต่างมีองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คน เท่ากัน อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของ

คณะกรรมการสรรหาที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิม เนื่องจากมีได้กำหนดให้ คณะกรรมการสรรหาที่มีมาเหมือนกัน กล่าวคือ ในทุกองค์กระอิสระที่ได้กล่าวมา จะมีกรรมการสรรหา ที่กำหนดไว้เหมือนกันเพียง 6 ตำแหน่ง ได้แก่

1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกโดยที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน
2. ประธานศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 1 คน
3. ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกโดยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 1 คน
4. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกโดยพรรคการเมืองที่มีได้ร่วมรัฐบาล 1 คน
5. อธิการบดีซึ่งเลือกโดยที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย 1 คน และ
6. ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการร่วมภาคเอกชนสามสถาบัน ซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ 1 คน

ส่วนกรรมการสรรหาอีก 1 ตำแหน่งนั้น จะมีความแตกต่างโดยแยกตามความเชื่อมโยงของภารกิจองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละแห่ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะมีกรรมการสรรหาที่ประธานสภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ 1 คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรวิชาชีพหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบัญชีและการตรวจสอบภายใน ซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ 1 คน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีกรรมการสรรหาที่เป็นประธานศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา 1 คน และผู้ตรวจการแผ่นดิน จะมีกรรมการสรรหาซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ 1 คน

ในส่วนของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน เหล่านี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดกระบวนการสรรหาไว้เหมือนกัน กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาจะต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องมีการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง โดยต้องเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งการดำเนินการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาในกรณีที่มีกรรมการไม่ครบทั้ง 7 คน ไม่ว่าจะด้วยเหตุไม่มีกรรมการสรรหาในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้าหากกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ดำเนินการสรรหาต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจสรรหา ได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแทนจนครบจำนวน ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อจากคณะกรรมการสรรหาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้ว หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็ให้ส่งชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช โองการแต่งตั้ง แต่ถ้าวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบในชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ส่งรายชื่อนั้น กลับไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือคณะกรรมการสรรหา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ในส่วนที่มีการเพิ่มเติม ขึ้นจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คือ หากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วย กับวุฒิสภา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกายืนยันตามมติเดิม หรือคณะกรรมการสรรหามีมติด้วยคะแนนเอกฉันท์ยืนยันตามเดิม ก็ให้ส่ง ชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภาผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งต่อไป แต่หากมติยืนยันไม่ เป็นไปตามที่กล่าวมาแล้ว ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่

ทั้งนี้ ในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การกระทำต้องห้าม การพ้นจากตำแหน่ง ก่อนวาระ เป็นที่น่าเสียดายว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้น รายละเอียดในส่วนดังกล่าวจึงไม่อาจศึกษาไปถึงได้ มีเพียงเรื่องข้อห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาแล้ว เข้ารับการสรรหา เท่านั้น

ในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ เป็นองค์กรอิสระที่แยกต่างหากจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่เคยกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในส่วนของคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหา และการพ้นจาก ตำแหน่งของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่า ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกำหนดในร่างรัฐธรรมนูญเพียงอย่างน้อยต้องมีข้อห้าม มิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาแล้ว และกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เท่านั้น

ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 7 คน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 9 คน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 7 คน และผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3 คน

ในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ส่วนคณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ส่วนเรื่องเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดเพียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายลำดับรองกำหนดไว้เท่านั้น

5.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับเบื้องต้นเมื่อเดือนมกราคม 2559 กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ มีเนื้อหาในภาพรวมที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างง่ายผู้ศึกษาจึงขออธิบายถึงแนวคิดเรื่องความพยายามในการกำหนดมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไปทีละเดียวเลย

ก. กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้มีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีคุณสมบัติที่เข้มงวดมากกว่าที่เคยกำหนดมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ ในสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากศาลฎีกาที่ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือที่มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดจะต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์เองก็เช่นกัน ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องเคยดำรงศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมหาชนเป็นที่ประจักษ์ สำหรับสาขานิติศาสตร์ หรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีผลงานทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์เป็นที่ประจักษ์ สำหรับสาขารัฐศาสตร์ ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญยังเพิ่มสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อย

กว่า 5 ปี ด้วย ซึ่งในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาในคุณสมบัติลงก็ได้แต่ละลดลงเหลือน้อยกว่า 2 ปี ไม่ได้³⁵³

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตามสัดส่วนที่มาของผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กล่าวมาแล้ว ยังได้กำหนดคุณสมบัติโดยทั่วไปของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ได้แก่ ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่ถึง 68 ปีในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และต้องมีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย³⁵⁴ ส่วนลักษณะต้องห้ามนั้น ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้³⁵⁵

1. เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรอิสระใด
2. ดิฉยาศพติดให้โทษ
3. เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
4. เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ
5. เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
6. อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง
7. วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน
8. อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งตามคำพิพากษาหรือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
9. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
10. เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
11. เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
12. เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก

³⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200

³⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 201

³⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 202

หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานะความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

13. เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง
14. อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
15. เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
16. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะ 10 ปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา
17. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 10 ปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา
18. เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
19. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
20. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
21. เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ
22. มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

โดยผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังไม่พ้นจากตำแหน่งในข้อ 18. ข้อ 19. ข้อ 20. หรือข้อ 21. ก่อนที่ประธานวุฒิสภานำรายชื่อนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้ง ต้องแสดงหลักฐานว่าได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพดังกล่าวแล้ว ภายในระยะเวลาที่ประธานวุฒิสภากำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิ และให้ดำเนินการสรรหาใหม่³⁵⁶

ในส่วนของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวน 9 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ และบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใด องค์กรละ 1 คน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ หากไม่มีกรรมการสรรหาในตำแหน่งประธานรัฐสภา หรือผู้นำฝ่ายค้าน

³⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 205

หรือผู้ที่ได้รับเลือกจากองค์กรอิสระมีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ก็ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย กรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่³⁵⁷

ในเรื่องของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการสรรหา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้รายละเอียดเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดขั้นตอนให้คณะกรรมการสรรหาต้องปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลที่มีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม ซึ่งนอกจากวิธีการรับสมัครแล้ว คณะกรรมการสรรหาอาจสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ซึ่งในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย โดยให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาเป็นที่สุด³⁵⁸ ข้อสังเกตประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดคะแนนเสียงที่ คณะกรรมการสรรหาต้องใช้ในการคัดเลือกผู้สมัคร ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ผู้สมัครที่ผ่านเกณฑ์ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ทำการคัดเลือกรายชื่อผู้เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยคะแนนเสียง ในการให้ความเห็นชอบต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หากวุฒิสภา ให้ความเห็นชอบให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งต่อไป แต่ในกรณีที่ วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ก็ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือก บุคคลใหม่แทนผู้นั้นต่อไป³⁵⁹

ในส่วนของการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ บัญญัติว่า นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่จะบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะของแต่ละองค์กรแล้ว คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหมือนของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ มีคุณสมบัติทั่วไปได้แก่ ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ต้องมีอายุ ไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่ถึง 70 ปี ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

³⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203

³⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 204

ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และต้องมีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย และมีลักษณะต้องห้ามทั่วไป ดังต่อไปนี้³⁶⁰

1. เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรอิสระใด
2. ดิถยาเสพติดให้โทษ
3. เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
4. เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ
5. เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
6. อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง
7. วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน
8. อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งตามคำพิพากษาหรือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
9. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
10. เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
11. เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
12. เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในฐานะเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานะความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
13. เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง
14. อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
15. เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
16. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะ 10 ปีก่อนเข้ารับการศึกษาหรือสรรหา

³⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 216

17. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 10 ปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา
18. เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
19. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
20. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
21. เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ
22. มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

โดยผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งยังไม่พ้นจากตำแหน่งในข้อ 18. ข้อ 19. ข้อ 20. หรือข้อ 21. ก่อนที่ประธานวุฒิสภานำรายชื่อนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้ง ต้องแสดงหลักฐานว่าได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพดังกล่าวแล้วภายในระยะเวลาที่ประธานวุฒิสภากำหนด มิฉะนั้นให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิ์ และให้ดำเนินการสรรหาใหม่

ส่วนคุณสมบัติที่เป็นการเฉพาะ แยกตามองค์กรอิสระแต่ละแห่ง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้³⁶¹

1. คณะกรรมการสรรหาทำสรรหาและคัดเลือกกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน โดยคัดเลือกจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหารและจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีคุณสมบัติเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

(3) ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

³⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 222

(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 20 ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(5) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหารการเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี

(6) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ (1) (2) (3) หรือ (5) รวมกันไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือ

(7) เป็นผู้ทำงานหรือเคยทำงานในภาคประชาสังคมมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาจะเป็นผู้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลที่กล่าวมา

2. ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม จำนวน 2 คน โดยคัดเลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการ มาแล้วเป็นเวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี

- ผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งคุณสมบัติเฉพาะในการดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ในผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 2 คน ต้องคัดเลือกจากผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินอีก 1 คน ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี³⁶²

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยมีคุณสมบัติเฉพาะ คือ เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย³⁶³

³⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 228

³⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232

1. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
2. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
3. เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
4. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์
5. เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 20 ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น
6. เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชน จำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 ปี
7. เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ 1. ข้อ 2. ข้อ 3. ข้อ 4. หรือข้อ 6. รวมกันไม่น้อยกว่า 10 ปี
 - คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยมีคุณสมบัติเฉพาะ คือ ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี
 - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยมีคุณสมบัติเฉพาะ คือ เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และอาจจะมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่น ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในเรื่องของเป็นองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น มีการแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดิน

กลุ่มหนึ่ง กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อีกกลุ่มหนึ่ง โดยความแตกต่างของการแบ่งกลุ่มคือ ในกลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกลุ่มแรกจะมีองค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการสรรหาเหมือนกับที่กำหนดในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหา นั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรอิสระ ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป โดยอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย

ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินการของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบผู้เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีการแบ่งแยกแต่อย่างใด โดยมีขั้นตอนที่เหมือนกันกับกระบวนการในการให้ความเห็นชอบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้นำบทบัญญัติของการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ทำการคัดเลือกรายชื่อผู้เหมาะสมจะดำรงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยคะแนนเสียงในการให้ความเห็นชอบต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งต่อไป แต่ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ก็ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้นต่อไป

ข้อสังเกตในเรื่องของกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ที่ผู้ศึกษาพบมีอยู่ 2 ประการสำคัญ ได้แก่

1. ในขั้นตอนของการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครของคณะกรรมการสรรหาไม่ได้กำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำในการคัดเลือกผู้สมัครเอาไว้ หรือเรื่องของระยะเวลาในกระบวนการสรรหาเอาไว้ โดยกำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเป็นไปตามที่กฎหมายลูกกำหนด และยังคงกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นด้วย ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาจึงเปิดกว้างกว่าเดิม ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ารายละเอียดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดรายละเอียดเอาไว้อย่างไร และการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้น หากในอนาคตจะมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการสรรหาที่สามารถทำได้

2. รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาให้มีบทบาทแยกจากกัน กล่าวคือ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้คัดเลือก ก่อนเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาเป็นผู้เสนอคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อวุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อใดแล้ว คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการสรรหาใหม่ แต่ทั้งนี้ รายละเอียดบางอย่างก็ไม่ได้ถูกกำหนดเอาไว้ เช่น ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อใดแล้ว โดยปกติคณะกรรมการสรรหาจะต้องหลีกเลี่ยงการสรรหาบุคคลดังกล่าวเพื่อให้วุฒิสภาคัดเลือกอีก เป็นต้น

ข. องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 นี้ กำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 7 คน ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 3 คน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 9 คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 7 คน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 7 คน

ในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ส่วนในเรื่องเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดว่า นอกจากเหตุพ้นตำแหน่งตามวาระแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะพ้นตำแหน่งเมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้³⁶⁴

1. ขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด
2. ตาย
3. ลาออก ซึ่งรวมไปถึงกรณีที่ประธานลาออกจากตำแหน่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย
4. มีอายุครบ 75 ปี
5. ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพราะเหตุฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

³⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 208

6. พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ พุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยมีผลตั้งแต่เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หากต่อมาศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่

ทั้งนี้ ผู้ที่มีอำนาจชี้ขาดว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดจะพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม หรือได้ลาออกแล้วหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาที่จะวินิจฉัย และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาเป็นที่สุด

ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ในช่วงที่ยังไม่มีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง หากยังมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเหลืออยู่ไม่น้อยกว่า 7 คนแล้ว ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ถ้าเหลือน้อยกว่า 7 คน ต้องรอให้มีการแต่งตั้งให้ถึง 7 คนก่อนจึงจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ส่วนในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งตามวาระ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่พ้นจากตำแหน่งต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใหม่แทนตนเองได้ 365 แต่ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 6. และมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเหลืออยู่ไม่ถึง 7 คน รัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราวให้ครบ 9 คนไปพลางก่อน โดยให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งทำหน้าที่ในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้จนกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ตนทำหน้าที่แทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน 366

ส่วนเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดว่า นอกจากการ

³⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 214

พ้นตำแหน่งตามวาระแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะพ้นจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้³⁶⁷

1. ตาย
2. ลาออก
3. มีอายุเกินกว่า 75 ปี
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามทั่วไป หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ

ต้องห้ามเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในแต่ละองค์กร

ทั้งนี้ ยังได้กำหนดให้นำบทบัญญัติบางส่วนที่ใช้ในการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย อันได้แก่

1. ในกรณีที่ประธานในองค์กรอิสระลาออกจากตำแหน่ง มีผลให้พ้นจากตำแหน่งที่ดำรงในองค์กรอิสระนั้น ๆ ด้วย
2. ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญคนใดพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งฯ คนใหม่แทนตนได้
3. ในกรณีที่มีปัญหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเรื่องการขาดคุณสมบัติหรือได้ลาออกแล้วหรือไม่ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาตามเป็นผู้วินิจฉัย โดยให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด ซึ่งวิธีการร้องขอให้เป็นไปตามที่กฎหมายลูกกำหนด
4. ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ไม่ว่าจะด้วยกรณีใดก็ตาม ถ้ายังมีผู้ดำรงตำแหน่งจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ก็ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ในกรณีที่เหลือไม่ถึงครึ่งหนึ่ง ก็ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบจำนวน เพื่อทำหน้าที่ในตำแหน่งไปเป็นการชั่วคราวไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งคนใหม่ได้

5.3 บทสรุป

กล่าวโดยสรุปในภาพรวมแล้ว ในบทนี้ผู้ศึกษาได้อธิบายถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตามที่ปรากฏในขณะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น สามารถสรุปได้เป็นประเด็น 3 ประเด็น ได้แก่

³⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 218

1. ปัญหาความไม่ชัดเจนในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง เป็นเรื่องปัญหาความไม่เหมาะสมในเชิงโครงสร้างกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการสรรหาที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดช่องทางการแทรกแซงการพิจารณาคัดเลือกบุคคลได้ ความไม่เหมาะสมในกระบวนการฯ ได้แก่ ความไม่เหมาะสมของการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามที่กฎหมายกำหนด บางส่วนมีความเป็นนามธรรมมากเกินไป บางส่วนก็ไม่สามารถชี้วัดถึงความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งได้ ดังนั้นกระบวนการพิจารณาคัดเลือกบุคคลจึงอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาเป็นหลัก ซึ่งไม่มีหลักประกันใด ๆ ของกฎหมายที่จะรับรองการทำหน้าที่อย่างมีอิสระและมีความเป็นกลางของคณะกรรมการสรรหาเอาไว้ ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาให้คำแนะนำในการเสนอรายชื่อเพื่อแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง แต่กระบวนการกลับให้บทบาทแก่คณะกรรมการสรรหาไว้เหนือกว่าการทำงานของวุฒิสภา เช่น การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพียงเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอเท่านั้น หรือในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อใดแต่หากคณะกรรมการสรรหาไม่มีมติเอกฉันท์ให้แต่งตั้งบุคคลนั้น ก็ให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เป็นต้น ซึ่งความไม่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการจะพิจารณาคัดกรองให้ได้บุคคลที่เหมาะสมจะเข้าดำรงตำแหน่งก่อนจะเสนอให้วุฒิสภาได้พิจารณาต่อไป ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาเองก็ต้องเป็น บุคคลที่มีคุณสมบัติความเป็นกลาง และเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยอย่างน้อยคุณสมบัติของคณะกรรมการสรรหาเองก็ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและความเป็นกลางไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบุคคลที่ตนต้องพิจารณาคัดเลือกด้วย ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นนอกจากการกำหนดองค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการสรรหาให้มีความหลากหลายแล้ว กรรมการสรรหาเองก็ควรมีความเชื่อมโยงกับประชาชนด้วย กล่าวคือ มีการกำหนดสัดส่วนกรรมการสรรหาที่มีที่ความเชื่อมโยงกับประชาชนด้วย ดังนั้น การกำหนดคณะกรรมการสรรหาให้มีความครอบคลุม ทั้งจำนวนและสัดส่วนที่เหมาะสมต่อการตรวจสอบถ่วงดุล จะช่วยให้เกิดการพิจารณาผู้สมัครอย่างรอบด้าน ในขณะเดียวกันก็ต้องป้องกันปัญหาเรื่องการแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการสรรหาที่จะส่งผลกระทบในการได้มาซึ่งบุคคลที่ไม่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางด้วย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือความไม่เหมาะสมของสัดส่วนคณะกรรมการสรรหาที่ให้สัดส่วนแก่ฝ่ายตุลาการมากเกินไป และมีสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนน้อย รวมถึงจำนวนคณะกรรมการสรรหาที่น้อยเกินไป ตัวอย่างเช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะกรรมการ

สรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีจำนวนแค่ 5 คนเท่านั้น อันนำมาซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นต้น

3. ปัญหาเรื่องการขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่มีมาตรฐาน เป็นประเด็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการในการคัดเลือกที่มีความเป็นรูปธรรม มีมาตรฐานเพียงพอที่จะช่วยให้เกิดการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสรรหาว่าได้นำมาดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครบนพื้นฐานหลักความรู้ความสามารถ หลักความเสมอภาค และความเป็นกลางหรือไม่ ทั้งนี้ ในการมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่มีมาตรฐานจะช่วยให้การทำงานของคณะกรรมการสรรหา มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับ ป้องกันข้อครหาเรื่องการแทรกแซงการทำงาน และสามารถดำเนินการในรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ด้วย

ส่วนในหัวข้อความพยายามในการกำหนดมาตรฐานในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ศึกษาได้รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถสรุปตามเอกสารต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นข้อเสนอที่มุ่งแก้ปัญหาเรื่องความเชื่อมโยงกับเจ้าของอำนาจอธิปไตยและการทำให้กระบวนการสรรหา มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยข้อเสนอหลักจะเน้นไปที่การปรับเปลี่ยนคณะกรรมการสรรหาในแต่ละองค์กรให้มีความสอดคล้องกับภารกิจของแต่ละองค์กรมากยิ่งขึ้น แต่จะมีความชัดเจนในเรื่องสัดส่วนกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองที่ต้องมีทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ ในรายงานยังเสนอให้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาที่จะมีอำนาจเลือกผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาจัดทำ ซึ่งในภาพรวมแล้ว ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีลักษณะคล้ายกับแนวคิดที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ (เดือนเมษายน 2558) เป็นร่างที่กำหนดกระบวนการสรรหาให้มีความแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ มีการกำหนดคณะกรรมการสรรหาที่มีที่มาจากทั้งฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสถาบันอุดมศึกษา และฝ่ายภาคพลเมือง โดยส่วนที่มีการแก้ไขแล้ว ได้แก่ เรื่องความชัดเจนขององค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาที่แม้ไม่ครบองค์ประชุมแต่หากมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งก็สามารถดำเนินการสรรหาต่อไปได้ เรื่องบทบาทของวุฒิสภาในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อใด ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาใหม่เท่านั้น ส่วนเรื่องที่ยังไม่ได้แก้ไข เช่น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหา ไม่มีความเป็นรูปธรรม การกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทดแทน เป็นต้น

3. รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 2 การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ 2) เรื่องแผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง มุ่งเน้นปัญหาเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก โดยได้เสนอในเรื่องของคณะกรรมการสรรหา ในทุกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้มีที่มาของคณะกรรมการสรรหาเหมือนกันจำนวน 11 คน โดยมีที่มาองค์ประกอบจากทั้งฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายสถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชน และฝ่ายภาคพลเมือง ส่วนในเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ได้มาซึ่งผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งนั้น คณะกรรมการเสนอให้พิจารณาคคุณสมบัติในเรื่องประสบการณ์ ผลงานในอดีตเป็นเครื่องชี้วัด และให้มีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งให้มีความหลากหลายและสอดคล้องเหมาะสมกับภารกิจที่องค์กรอิสระแต่ละแห่ง รวมถึงในด้านการเพิ่มความโปร่งใสจากการเปิดเผยเหตุผลในการพิจารณาเลือกบุคคลนั้นผ่านการเปิดเผยประวัติและผลงานของผู้ถูกแต่งตั้งด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้กระบวนการแต่งตั้งมีประสิทธิภาพ และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง

4. ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ (เดือนสิงหาคม 2558) ในร่างฉบับนี้ ได้มีการปรับแก้ในหลายส่วน แต่ก็ยังคงกำหนดคณะกรรมการสรรหาให้มีสัดส่วนที่มาหลากหลาย ทั้งฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายสถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชน และตัวแทนที่มีความเชื่อมโยง ตามภารกิจขององค์กรอิสระแต่ละแห่ง แต่อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเพิ่มอำนาจ คณะกรรมการสรรหาในกรณีที่จะวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อใด ก็ให้เสนอกลับมายัง คณะกรรมการสรรหาเพื่อมีมติไม่เห็นด้วยอย่างเป็นทางการเพื่อกลับความเห็นของวุฒิสภาได้เพิ่มขึ้นมาจากร่างเดิม ส่วนเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว เพราะกำหนดให้รายละเอียดเป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง ซึ่งยังมีได้เปิดเผยออกมา

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื้อหาบทบัญญัติในส่วนของ กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งมีแนวคิดใหม่ที่จะกำหนดกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ไปในแนวทางเดียวกัน โดยการกำหนดหมวด 12 เรื่ององค์กรอิสระ เอาไว้โดยเฉพาะ และมีการกำหนดในเรื่องกระบวนการสรรหา ทั้งการกำหนดคณะกรรมการสรรหาให้ มีองค์ประกอบที่มาเหมือนกัน โดยมีความยึดโยงในส่วนแนวคิดหลักจากการสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยในส่วนของรายละเอียดเรื่องวิธีการดำเนินการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ รายละเอียดเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรกำหนดไว้ โดยกำหนด กรอบใหญ่ ๆ ที่สำคัญในเรื่องคณะกรรมการสรรหาจะต้องปรึกษาหารือกันเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมี ความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่

ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น เท่านั้น

ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เองจะได้แก้ไขปัญหาในกระบวนการสรรหาในอดีตไปบางส่วนแล้ว เช่น การพยายามกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาเดิมอีกหลายประการก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาเรื่องความเหมาะสมขององค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา และเรื่องกำหนดมาตรฐานในการพิจารณาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งเรื่อง ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่เรื่องความไม่ชัดเจนขององค์กรที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทในกระบวนการสรรหา กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา และรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุดท้าย ในส่วนนี้ทำให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจมากและเป็นองค์กรที่อยู่ถาวร ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะเป็นไปได้หรือไม่ โดยในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยแนวทางการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศตามที่ได้นำเสนอไว้แล้วในบทก่อน ๆ ต่อไป

บทที่ 6

แนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ

ในบทก่อนหน้านี้ที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอเนื้อหาไปแล้ว ทั้งในส่วนของกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของต่างประเทศ และปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ปัญหาเรื่องความชัดเจนของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก และปัญหาในทางปฏิบัติในขั้นตอนอื่น ๆ ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์แนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป ซึ่งในการวิเคราะห์จะได้กล่าวถึงจุดร่วมและจุดต่างของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย (6.1) เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาจุดร่วมและจุดแตกต่างเพื่อเน้นความสำคัญและกำหนดขอบเขตในมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ในส่วนต่อมาผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์จุดร่วมที่สามารถกำหนดมาตรฐานกลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งทางรัฐธรรมนูญ (6.2) โดยผู้ศึกษาจะวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในต่างประเทศ รวมทั้งแนวทางที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ตามลำดับ

6.1 วิเคราะห์จุดร่วมและจุดต่างของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย

ในการจะกำหนดมาตรฐานกลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งทางรัฐธรรมนูญได้นั้น จำต้องพิจารณาในสาระสำคัญของจุดร่วมและจุดต่างของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทยเสียก่อน เพราะในส่วนที่เป็นจุดแตกต่างย่อมไม่สามารถนำมากำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำร่วมกันได้และควรจะเป็นรายละเอียดปลีกย่อยแทน ส่วนจุดร่วมที่เหมือนกันอาจจะสามารถนำมาประกอบในการพิจารณาแนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางได้

6.1.1 จุดร่วมที่เหมือนกันของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย

ในแนวคิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ก็เพื่อให้มีหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายต่าง ๆ อันได้แก่ การจัดการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การตรวจสอบการเงิน รวมทั้งภารกิจในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรอิสระเหล่านี้มีความเป็นอิสระ และความเป็นกลางในการดำเนินการ จึงรับรองสถานะความเป็นอิสระขององค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ ความอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่ง การกำหนดนโยบาย การงบประมาณ และการมีสำนักงานที่เป็นอิสระ

จุดร่วมที่ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงจะเน้นไปในเรื่องความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งซึ่งเป็นหัวใจของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งนี้ในแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมีความเหมือนกันดังต่อไปนี้

1. ภาพรวมของกระบวนการสรรหาและคัดเลือกมีความคล้ายคลึงกัน

ในภาพรวมของกระบวนการสรรหาและคัดเลือกที่คล้ายคลึงกัน กล่าวโดยสรุปคือ กระบวนการจะเริ่มจากการกำหนดคณะกรรมการสรรหาเพื่อทำหน้าที่คัดกรองผู้สมัครจนได้มาซึ่งจำนวนที่กฎหมายกำหนด เมื่อได้ดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกพร้อมความยินยอมของบุคคลดังกล่าวแล้วจึงเสนอต่อให้วุฒิสภาเป็นฝ่ายดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่เห็นควรจะให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดขั้นตอนเพิ่มเติม กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลเป็นจำนวนสามเท่าของตำแหน่งที่ต้องการแต่งตั้งให้นำรายชื่อดังกล่าวเสนอต่อฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการคัดเลือกให้เหลือจำนวนสองในสาม ก่อนจะนำบัญชีรายชื่อที่ถูกคัดเลือกแล้วเสนอให้วุฒิสภาดำเนินการคัดเลือกตามจำนวนตำแหน่งที่ต้องแต่งตั้ง ซึ่งในเวลาต่อมา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีเพียงขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งเป็นกระบวนการที่เหมือนกันกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

ในเรื่องความเหมือนของกระบวนการสรรหาและคัดเลือกขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความคล้ายกันนี้ เป็นระบบที่ในตัวอย่างประเทศที่ได้ยกมาศึกษาก็ต่างกำหนดไว้เหมือนกันในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในแต่ละองค์กรอิสระ ซึ่งในบางประเทศยังได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาหรือฝ่ายที่มีอำนาจในการเสนอชื่อให้มีที่มาที่เหมือนกันด้วย ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง

คือประธานาธิบดี ก่อนจะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลดังกล่าว ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้เหมือนกัน โดยกระบวนการสรรหาและคัดเลือกเป็นอำนาจของประธานาธิบดีก่อนจะเสนอรายชื่อให้คณะกรรมการร่วมสองสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือในประเทศอังกฤษที่มีกฎหมายกลางว่าด้วยกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยเริ่มจากกระทรวงเป็นฝ่ายดำเนินการจัดการให้มีการรับสมัคร สรรหา และให้ข้อมูลแก่รัฐมนตรีเพื่อกำหนดวิธีที่ใช้ในการสรรหา หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือก และในขณะเดียวกันรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการพิจารณาคัดกรองและรวบรวมข้อมูลเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง โดยจะมีคณะกรรมการ Commission for Public Appointment ทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการสรรหาให้เป็นไปตามหลักการและขั้นตอนที่กฎหมายกลางกำหนดด้วย ส่วนในประเทศแอฟริกาใต้จะมีการกำหนดมาตรฐานกลางทั่วไปที่บังคับใช้กับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แล้วจึงกำหนดรายละเอียดของกระบวนการสรรหาเป็นการเฉพาะของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2. ความเป็นกลางและความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

จุดร่วมประการที่สองคือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญล้วนมีหลักการสำคัญในเรื่องของความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรประกอบสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าวที่ต้องมีเหมือนกันคือความเป็นกลางและความเป็นอิสระ เพราะการทำหน้าที่ขององค์กรที่กล่าวมามีลักษณะคล้ายฝ่ายบริหารที่ต้องทำงานโดยอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ในขณะเดียวกันภารกิจหลักขององค์กรอิสระส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายภาครัฐอื่น ๆ ดังนั้น หากการพิจารณาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใดที่อาจกระทบต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การทำหน้าที่ในตำแหน่งย่อมมีปัญหาในทางปฏิบัติตามมาได้ ซึ่งในประเทศไทยเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาก็ได้กำหนดในเรื่องลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระและความเป็นกลางเอาไว้ ตัวอย่างเช่น ลักษณะต้องห้ามในเรื่องของการต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วยังไม่เกินกี่ปี หรือไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะที่ปีก่อนดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

ในส่วนความเป็นกลางและความเป็นอิสระในตัวอย่างกรณีศึกษานั้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งเป็นหลักมักจะมีประเด็นดังกล่าวให้ถกเถียงอยู่เสมอ เพราะรัฐธรรมนูญให้ความไว้วางใจโดยการกำหนดให้การแต่งตั้งเป็นดุลยพินิจของประธานาธิบดีโดยแท้ ดังนั้น การทำหน้าที่บางอย่างหากสอดคล้องกับแนวนโยบายที่ประธานาธิบดีกำหนดแล้วก็มักจะถูกโจมตีเรื่องความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ในปัจจุบันก็กำหนดรูปแบบของกระบวนการสรรหาที่ให้อำนาจของประธานาธิบดีเป็นผู้สรรหาและคัดเลือกเป็นสำคัญ โดยไม่มีเกณฑ์ใด ๆ ประกอบการพิจารณาคัดเลือกในเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางจึงเกิดข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคมให้มีการสร้างรูปแบบการสรรหาและคัดเลือกที่มีความโปร่งใส มีหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการพิจารณา ประเทศอังกฤษได้กำหนดชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกจะไม่กำหนดเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองแต่ข้อมูลดังกล่าวจะถูกเปิดเผยเมื่อมีการพิจารณาคัดเลือกแล้ว ส่วนในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไม่ได้กำหนดในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางทางการเมือง แต่จะกำหนดให้กระบวนการสรรหาต้องมีการพิจารณาในเรื่องความหลากหลายทางเชื้อชาติและเพศเป็นสำคัญ ส่วนในกระบวนการถอดถอนและแต่งตั้งไม่มีการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นกลางและความเป็นอิสระแต่จะเน้นเรื่องความรู้และประสบการณ์เป็นสำคัญ

3. สถานะขององค์กรอิสระ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาหลายองค์กร ซึ่งในขณะนั้นความชัดเจนของสถานะองค์กรอิสระยังไม่มี ความชัดเจน แนวคิดเรื่องสถานะขององค์กรอิสระได้รับการพิจารณามากขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อมีการกำหนดหมวด 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กับส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ การจัดแบ่งองค์กรดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานที่มีความสำคัญของรัฐและเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้โดยตรง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่และกระบวนการสรรหาไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายส่วนเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ ส่วนองค์กรอิสระอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่มีหน้าที่ด้านการคุ้มครองและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้เป็นการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือจะเปรียบเทียบสถานะขององค์กรก็จะเป็นองค์กรอิสระทางปกครองเท่านั้น

แต่ต่อมา เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้องค์กรอิสระที่กล่าวมามีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว โดยกำหนดให้การร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระในแต่ละแห่งต้องประกาศเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อองค์กรแต่ละแห่งมีสถานะที่เหมือนกัน จึงเป็นจุดร่วมที่สามารถเชื่อมโยงในการกำหนดมาตรฐานกลางในกระบวนการสรรหาพร้อมกันได้

ทั้งนี้ในกรณีศึกษาจากต่างประเทศนั้น องค์กรอิสระที่ผู้ศึกษาได้ยกมาล้วนมีสถานะองค์กรเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดองค์กรอิสระไว้ในระดับรัฐบัญญัติเท่านั้น เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษที่มีองค์กรอิสระหลายจำพวกแต่จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายสูงสุดในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้จะมีการรับรององค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายจัดตั้งเฉพาะนั้นได้ถูกกำหนดในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติทั้งสิ้น ส่วนประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดรับรองสถานะองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมด

6.1.2 จุดแตกต่างของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย

โดยทั่วไปแล้วองค์กรที่แยกจากกันย่อมมีความแตกต่างกันโดยสภาพอยู่แล้ว ดังที่จะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

1. ภารกิจของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละแห่งมีภารกิจที่แตกต่างกัน ดังนั้นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก โดยเฉพาะเรื่องความรู้ความสามารถและประสบการณ์จึงเป็นส่วนชีวิตที่ต้องแยกพิจารณาแตกต่างไปตามภารกิจขององค์กรอิสระแต่ละแห่ง ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรมีกรรมการส่วนหนึ่งที่มีที่มาจากฝ่ายราชการในสายบริหารเพื่อใช้ประสบการณ์เพื่อช่วยในการตัดสินใจใช้อำนาจ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเน้นในเรื่องของความเป็นอิสระและความเป็นกลางเป็นหลักในการพิจารณา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ควรเน้นพิจารณาการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคต่าง ๆ ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาและต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏในหลักการปารีสด้วย เป็นต้น

ในกรณีศึกษาของต่างประเทศก็เช่นกัน โดยเฉพาะประเทศอังกฤษที่มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นเกณฑ์กลาง แต่จะได้รับการพิจารณาเป็นรายกรณีไป ส่วนในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของแต่ละองค์กรอิสระให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละองค์กร ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการพิทักษ์ราชการจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญกำหนดให้กรรมการส่วนหนึ่งที่มีจากนักกฎหมายที่มีประสบการณ์ไม่ต่ำกว่า 10 ปี เป็นต้น ในส่วนของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ก็กำหนดในลักษณะเดียวกัน ตัวอย่างเช่น กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการ

เพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการต้องมีประวัติในการทำงานส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและมีประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องด้านดังกล่าวมาก่อน เป็นต้น ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กฎหมายมิได้กำหนดเรื่องคุณสมบัติที่แตกต่างตามภารกิจเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติก็จะพิจารณาบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละองค์กรอิสระเป็นหลัก

2. องค์กรที่ทำหน้าที่สรรหา

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้การพิจารณาคัดกรองผู้สมัครเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาที่มีสัดส่วน องค์ประกอบ และที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่แตกต่างออกไปตามแต่ละองค์กรอิสระ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กลับปรับลดทั้งจำนวนคณะกรรมการสรรหาและกำหนดสัดส่วนให้คณะกรรมการสรรหาในแต่ละองค์กรอิสระมีที่มาและสัดส่วนที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคณะกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และที่แตกต่างเป็นพิเศษ คือ คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกฤษฎา นายความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 24 แห่งละ 1 คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ 1 คนรวมเป็น 3 คน ทั้งนี้ในส่วนของการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องหลักการปารีสที่ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากบุคคลหลายฝ่าย และควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ในกรณีศึกษาต่างประเทศที่มีระบบการสรรหาที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาในแต่ละองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีองค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตัวแทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตัวแทนจากคณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ และผู้พิทักษ์แห่งชาติ ส่วนคณะกรรมการสรรหากรรมการเพื่อความเท่าเทียมกันทางเพศ ประกอบด้วย บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งตามสัดส่วนผู้แทน เป็นต้น หรือในประเทศอังกฤษที่การจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้คณะกรรมการสรรหาที่มีที่มาที่หลากหลาย ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ผู้มีอำนาจในการดำเนินการสรรหา คือ ประธานาธิบดี

6.1.3 บทสรุป

กล่าวโดยสรุปแล้ว ส่วนที่มีความเหมือนกันของแต่ละองค์การอิสระที่จะสามารถนำไปกำหนดเป็นมาตรฐานกลางได้นั้น ได้แก่ การกำหนดขั้นตอนของกระบวนการสรรหาที่ใช้ร่วมกัน โดยควรส่งเสริมในเรื่องความโปร่งใส การพิจารณาคัดเลือกที่มีความเป็นกลางและความเป็นอิสระ รวมทั้งควรพิจารณาในเรื่องหลักความมีส่วนร่วม และหลักความหลากหลายเพิ่มขึ้นด้วย อันเป็นการสอดคล้องกับแนวทางเรื่องความพยายามในการกำหนดมาตรฐานกลางของประเทศไทยจากข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และในร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผู้ศึกษาได้ยกมา รวมถึงแนวทางเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระในกฎหมายของประเทศอังกฤษที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระเป็นแนวทางประกอบการศึกษาได้ ส่วนจุดที่แตกต่างที่ไม่ควรกำหนดไว้ในมาตรฐานกลางแต่ควรกำหนดแยกต่างหากในกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์การไป ได้แก่ เรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความสามารถเฉพาะตำแหน่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่ควรแยกต่างหากตามความมีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละองค์กร แต่ในส่วนของคณะกรรมการสรรหาที่ควรมีร่วมกันคือการกำหนดองค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการสรรหาให้มีความหลากหลาย และมีจำนวนที่มากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ ในส่วนของการวิเคราะห์จุดร่วมที่สามารถกำหนดในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

6.2 วิเคราะห์จุดรวมที่สามารถกำหนดมาตรฐานกลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งทาง รัฐธรรมนุญ

จากปัญหาเรื่องกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 5 อันได้แก่ ปัญหาว่าด้วยความไม่ชัดเจนของกระบวนการสรรหาและคัดเลือก ปัญหาว่าด้วยคณะกรรมการสรรหา ปัญหาว่าด้วยกระบวนการสรรหาและคัดเลือก เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์แนวทางที่สามารถกำหนดเป็นมาตรฐานกลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะได้ศึกษาจากทั้งกรณีศึกษาในต่างประเทศที่น่าสนใจ และแนวทางในเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแนวทางที่จะกำหนดเป็นมาตรฐานกลางได้นั้น ผู้ศึกษาจะกำหนดเฉพาะในส่วนที่มีร่วมกันในแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าเพื่อจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในอดีต จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางใน 2 ส่วน คือ 1. มาตรฐานในเชิงกระบวนการ (6.2.1) ว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนในกระบวนการสรรหาที่มีร่วมกันของแต่ละองค์กรอิสระให้มีมาตรฐานขั้นต่ำในแนวทางเดียวกัน กับ 2. มาตรฐานในเชิงเนื้อหา (6.2.2) ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานในเรื่องหลักการที่สำคัญที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาต้องคำนึงถึงในการทำหน้าที่สรรหา

6.2.1 มาตรฐานในเชิงกระบวนการ

ในส่วนของการกำหนดมาตรฐานในเชิงกระบวนการ ว่าด้วยเรื่องของการกำหนดมาตรฐานในเชิงกระบวนการที่จะช่วยให้เกิดกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งที่มีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม เป็นที่ยอมรับและมีความโปร่งใส ในส่วนนี้ได้แก่ การกำหนดคณะกรรมการสรรหาให้มีองค์ประกอบที่มาเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป (6.2.1.1) การกำหนดขั้นตอนกระบวนการสรรหาและคัดเลือกให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม (6.2.1.2)

6.2.1.1 แนวทางในการกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหา

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงแนวทางในการกำหนดมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นควรว่าน่าจะกำหนดแนวทางที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหาเหล่านี้เข้าไปด้วย คือ เรื่องจำนวนที่เพิ่มขึ้นและสัดส่วนที่มีความหลากหลายของคณะกรรมการสรรหา (6.2.1.1.1) และอำนาจและการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา (6.2.1.1.1) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหาของไทยในอดีต

6.2.1.1.1 จำนวนที่เพิ่มขึ้นและสัดส่วนที่มีความหลากหลายของคณะกรรมการ สรรหา

จากปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวนน้อยจนเกินไป (น้อยสุดเพียงแค่ 5 คน) และมีสัดส่วนที่มาในคณะกรรมการสรรหาที่มีน้ำหนักจากฝ่ายตุลาการมากเกินไป แตกต่างจากแนวทางที่ประเทศกรณีศึกษากำหนดที่กระบวนการสรรหาจะมีความเชื่อมโยงกับบุคคลที่เป็นตัวแทนจากภาคประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เช่น ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสรรหาและแต่งตั้งหรือกำหนดให้กระบวนการสรรหาต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน จึงจะแต่งตั้งได้ เป็นต้น (ยกเว้นเพียงประเทศอังกฤษเท่านั้น เพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีและกระทรวงเป็นผู้ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยมีคณะกรรมการกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีนาถเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการแต่งตั้ง)

ส่วนในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และในร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผู้ศึกษาได้ยกมา มีแนวโน้มข้อเสนอที่คล้ายคลึงกันในการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการสรรหาให้มีจำนวนมากขึ้น รวมทั้งให้มีองค์ประกอบที่มาที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งการกำหนดคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว ย่อมช่วยแก้ปัญหาในเรื่องคณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวนน้อยเกินไปในกรณีที่ไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาบางตำแหน่ง แต่คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ก็มีความหลากหลายเพียงพอที่จะถ่วงดุลในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กรยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดและไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระมาก่อน ทุ้องค์กรอิสระที่มีใช้องค์กรที่ต้องมีการสรรหาองค์กรละหนึ่งคน ทำให้ความหลากหลายของคณะกรรมการสรรหาไม่แยกเฉพาะตามความเชี่ยวชาญของแต่ละองค์กรอิสระซึ่งเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งที่อาจกระทบกับผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้สมัครได้ จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง คือ กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับตัวอย่างกรณีศึกษาในต่างประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งในการสร้างความชอบธรรมในกระบวนการสรรหา ก็ควรเพิ่มสัดส่วนคณะกรรมการสรรหาที่มาจากตัวแทนของประชาชนมากขึ้นแล้วแก้ปัญหาเรื่องการแทรกแซงทางการเมืองด้วยความชัดเจนในกระบวนการพิจารณาคัดเลือกแทน

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่าแนวทางที่ควรจะเป็นมาตรฐานกลางในเรื่องของการกำหนดจำนวนที่เพิ่มขึ้นและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาที่มีความหลากหลายเพื่อให้เกิด

การมีส่วนร่วมขององค์กรหลายฝ่ายในการตรวจสอบถ่วงดุล อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพ ในกระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้มีความละเอียด ยิ่งขึ้น ส่วนข้อเสียในเรื่องของการที่มีจำนวนคณะกรรมการสรรหาจำนวนมากและมีที่มาที่หลากหลาย อาจส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการพิจารณาและคะแนนเสียงที่จะลงคะแนนได้สำเร็จ แต่ก็มีทางแก้ ดังกล่าวควรกำหนดโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงคะแนนที่มีความชัดเจนเพียงพอในการจะพิจารณาคัดเลือกบุคคลดังกล่าวได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ของประเทศอังกฤษนั้นจะมีลักษณะเหมือน การพิจารณาในการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ก็มีข้อเสียในเรื่องระยะเวลาของกระบวนการพิจารณา ซึ่งเป็น เรื่องความเหมาะสมในการจะกำหนดในกระบวนการให้มีความเหมาะสมทั้งในเรื่องประสิทธิภาพและ ระยะเวลาในการสรรหา

6.2.1.1.2 อำนาจและการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา

ประเด็นที่ควรมีการกำหนดเป็นมาตรฐานกลางให้ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ เรื่อง อำนาจหน้าที่และการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา ประเด็นนี้เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะ เพื่อให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยผู้กร่างให้ เหตุผลเรื่องความเหมาะสมสืบเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีที่มา จากการเลือกตั้งทั้งหมด และรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้การเลือกตั้งวุฒิสภามีความเป็นอิสระจากพรรค การเมือง จึงมุ่งหวังให้วุฒิสภาที่มีทั้งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีความเป็นกลางและเป็น อิสระเป็นองค์กรที่จะพิจารณาบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น แนวทางที่สอดคล้องกับหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยกับกระบวนการสรรหาของ ต่างประเทศ รวมทั้งยังมีการถ่วงดุลของกระบวนการสรรหาและคัดเลือกโดยการกำหนด คณะกรรมการสรรหาที่ทำหน้าที่คัดกรองบุคคลที่เหมาะสมก่อนจะเสนอให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ พิจารณาคัดเลือกบุคคลอีกครั้งก่อนเสนอรายชื่อขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้ง ซึ่งกระบวนการในภาพรวมของหลักการนั้นเป็นไปด้วยดี แต่ได้เกิดข้อบกพร่องในทางปฏิบัติขึ้น ทั้งในกระบวนการเลือกตั้งที่วุฒิสภาที่จะชนะการเลือกตั้งต้องพึ่งพาพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงและ ปัญหาเรื่องการแทรกแซงทางการเมืองจนทำให้องค์กรวุฒิสภาสูญเสียความเป็นอิสระและความเป็น กลาง แนวโน้มด้านกระบวนการสรรหาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แม้จะยังกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอแนะบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเช่นเดิมก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดลดบทบาท ของวุฒิสภาลงหลายส่วน ทั้งในเรื่องการกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจากทั้งการเลือกตั้งและการสรรหา การลดอำนาจวุฒิสภาให้มีเพียงอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหา เสนอเท่านั้น รวมทั้งการเพิ่มคณะกรรมการสรรหาให้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น ทำให้การกำหนดบทบาทใน

กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาไม่เกิดการถ่วงดุลกันอย่างเหมาะสม รวมทั้งยังเป็นการลดทอนหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยของกระบวนการสรรหาด้วย เพราะลดบทบาทในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกของฝ่ายวุฒิสภาลงกว่าที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการสรรหาแล้ว ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาให้มีการถ่วงดุลกันมากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรทั้งสองฝ่ายให้ชัดเจน

ซึ่งในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการเสนอแนะบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้ว วุฒิสภาควรมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลได้มากขึ้น เพราะการเสนอชื่อบุคคลที่ไม่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งย่อมเป็นความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายวุฒิสภา ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาจึงควรมีหน้าที่เพียงดำเนินกระบวนการสรรหาและคัดกรองเท่านั้น ส่วนหน้าที่ในการคัดเลือกควรจะเป็นของวุฒิสภา ในการนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างลุล่วงและมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการสรรหาควรจะดำเนินการร่วมกับฝ่ายวุฒิสภา เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกกับผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากวุฒิสภา (แนวทางสอดคล้องกับแนวคิดของประเทศอังกฤษ) เพื่อให้ได้มาซึ่งหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมในการให้คะแนนผู้สมัครทั้งหลาย เป็นต้น แล้วจึงเสนอรายชื่อผู้ผ่านการประเมินให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกต่อไป ดังนั้น การกำหนดอำนาจคณะกรรมการสรรหาที่จะมีมติยืนยันไม่เห็นด้วยในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อใดจึงไม่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ในส่วนของขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนกันเดิมระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา เช่น การสัมภาษณ์ผู้สมัครนั้น เมื่อวุฒิสภาเป็นองค์กรที่จะต้องพิจารณาให้ได้บุคคลที่เหมาะสมแล้วจึงควรจะให้เป็นที่ของวุฒิสภาที่จะทำการสัมภาษณ์ผู้สมัครที่ผ่านการประเมินแล้ว หรือหากคณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการสัมภาษณ์เบื้องต้นแก่ผู้สมัครในการให้คะแนนก็ควรมีตัวแทนจากฝ่ายวุฒิสภาเข้าร่วมรับฟังและตั้งคำถามด้วย กระบวนการจึงจะสอดคล้องกับหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย และหลักความชอบของกฎหมายในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอรายชื่อด้วย

ทั้งนี้ ในเรื่องความไม่เป็นกลางของวุฒิสภาในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งนั้น ผู้ศึกษาวิเคราะห์เห็นว่าสามารถมองแนวทางแก้ไขได้สองแบบ ประการแรก คือ ความผิดพลาดของกระบวนการทางการเมืองเป็นเรื่องที่สังคมต้องเรียนรู้และแก้ไขต่อไป เมื่อความไม่เป็นกลางทางการเมืองขององค์กรวุฒิสภาเป็นปัญหาในระดับสังคมทำให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่สามารถขับเคลื่อนองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ ก็ต้องให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และแก้ไขในทางสังคมต่อไปตามระยะเวลา หรือประการที่สอง ที่จะใช้มาตรฐานกลางให้ครอบคลุมไปถึงการกำหนดแนวทางในการพิจารณาคัดเลือกของวุฒิสภาให้มีความเป็นรูปธรรมในการให้คะแนนแก่ผู้สมัครทุกราย

อย่างเท่าเทียมกัน โดยอาจกำหนดให้มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการสรรหา ก็อาจเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการสรรหาได้มากขึ้น รวมทั้งยังเพิ่มการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนด้วย

ในส่วนของประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรื่องปัญหาความไม่เหมาะสมของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคือ ในส่วนของอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับเลือกหรือได้รับการสรรหานั้น ย่อมเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการสรรหามากจนเกินไป ทำให้คณะกรรมการสรรหาเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งกระทบกับสิทธิของประชาชนได้ ประกอบกับการให้คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้พิจารณาปัญหาเรื่องคุณสมบัติไปถึงผู้ได้รับการสรรหาด้วยนั้น ย่อมกระทบหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระด้วย เพราะเมื่อคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ที่คัดเลือกบุคคลดังกล่าวเข้าไปแล้ว เมื่อต้องพิจารณาในภายหลังเรื่องปัญหาคุณสมบัติอีกครั้งก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะเห็นไปในทางไม่ขาดคุณสมบัติขึ้นมาได้ ประกอบกับการขาดคุณสมบัติบางประการได้ถูกกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดอยู่แล้ว จึงไม่ต้องอาศัยกลไกของคณะกรรมการสรรหามาเป็นผู้พิจารณาอีก

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ยาวถึง 7 ปีด้วยแล้ว หากยังกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาเรื่องคุณสมบัติ เท่ากับว่า ใน 7 ปีนั้น คณะกรรมการสรรหาชุดเดิมจะต้องทำหน้าที่ชี้ขาดตามเดิมหรือไม่ ซึ่งระยะเวลา 7 ปี เป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาเสียอีก

6.2.1.2 การกำหนดขั้นตอนกระบวนการสรรหาและคัดเลือกให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม

ในส่วนของมาตรฐานในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในเรื่องกระบวนการสรรหาอันจะช่วยให้เกิดความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ และป้องกันการแทรกแซงการทำงานของฝ่ายการเมืองได้ ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์และเห็นควรว่าในมาตรฐานกลางควรที่จะกำหนดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ เรื่องความชัดเจนเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณา (6.2.1.2.1) ความชัดเจนเรื่องระยะเวลาในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง (6.2.1.2.2) และการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง (6.2.1.2.3) โดยจะได้อธิบายต่อไปตามลำดับ

6.2.1.2.1 ความชัดเจนเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

กระบวนการสรรหาและคัดเลือกของเดิมนั้น คณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์คณะจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหา แล้วจึงพิจารณาลงคะแนนเลือกให้ได้ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคัดเลือกจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาแต่ละท่าน ซึ่งไม่สามารถรับประกันเรื่องความมือคดในการพิจารณาลงคะแนนได้ และในการลงคะแนนในอดีตหลายครั้งก็เคยเกิดปัญหาในหลาย ๆ กรณี เช่น การบล็อกโหวตทำให้การลงคะแนนต้องยืดเยื้อออกไปหลายครั้งจนทำให้สิ้นระยะเวลาในการสรรหาและต้องใช้ช่องทางเรื่องคณะกรรมการสรรหาทดแทนหรือในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินที่คณะกรรมการสรรหาไม่ดำเนินการตามกฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่ก็เสนอรายชื่อบุคคลเดิมที่ฝ่ายนิติบัญญัติและคณะกรรมการสรรหาไม่ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้งซึ่งเป็นแนวทางที่คณะกรรมการสรรหาไม่พึงกระทำ จนกระทั่งต้องมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 40/2559 เพื่อระงับกระบวนการสรรหาออกไปก่อน เป็นต้น

แนวทางในการแก้ไขปัญหาในภาพรวมคือการกำหนดกระบวนการสรรหาให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาและฝ่ายนิติบัญญัติที่ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกเองมีที่มาในสาขาวิชาที่แตกต่างกัน บางคนอาจมิได้เชี่ยวชาญในเรื่องรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ทำให้ไม่เข้าใจถึงความเหมาะสมในการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ ปัญหาเหล่านี้จะช่วยคลี่คลายได้หากมีมาตรฐานกลางซึ่งเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบกระบวนการสรรหา ซึ่งในการกำหนดกระบวนการสรรหานั้น ควรจะกำหนดมาตรฐานในส่วนที่เป็นขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้น ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานกลางที่พึงปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและคัดเลือก ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศอังกฤษใช้เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือก โดยมาตรฐานดังกล่าวจะกำหนดหน้าที่และขั้นตอนปฏิบัติที่หน่วยงานแต่ละแห่งจะต้องดำเนินการในลักษณะเป็นมาตรฐานกลาง ในส่วนของประเทศไทยนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติผิดพลาดและขั้นตอนแล้วก็สมควรกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อเสนอที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ คือ ควรจะมีการจัดทำมาตรฐานกลางซึ่งอย่างน้อยต้องมีขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ ในการสรรหาแต่ละครั้งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่สามารถชี้วัดความเหมาะสมของผู้สมัครที่สามารถให้เหตุผลได้และเปิดเผยในภายหลังได้ มิใช่เพียงการพิจารณาด้วยดุลพินิจของกรรมการสรรหาแต่ละคนเท่านั้น โดยเนื้อหาในหลักเกณฑ์ควรมีทั้งส่วนที่เป็นมาตรฐานกลางซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในข้อ 6.2.2 เรื่องมาตรฐานในเชิงเนื้อหา กับหลักเกณฑ์ที่เป็นการเฉพาะของแต่ละตำแหน่งที่ทำการสรรหา และหากหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถชี้วัดเป็นตัวเลขได้แล้วการพิจารณาคัดเลือกตามลำดับผู้ที่ได้คะแนนผ่านเกณฑ์คัดเลือกจะช่วยแก้ปัญหา

การบล็อกโหวตได้เนื่องจากกรรมการสรรหาทุกท่านต้องประเมินให้คะแนนผู้สมัครตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏโดยทั่วหน้า ซึ่งมีจุดแข็งที่จะทำให้การสรรหาเสร็จสิ้นในรอบระยะเวลาโดยคณะกรรมการสรรหาโดยไม่ต้องใช้ช่องทางเรื่องคณะกรรมการสรรหาทดแทน เมื่อดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการประเมินแล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อดำเนินการพิจารณาคัดเลือกต่อไป หรืออีกประการคือ การกำหนดเกณฑ์ต้องห้ามที่คณะกรรมการสรรหาไม่พึงกระทำในลักษณะมาตรฐานกลาง เช่น หากวุฒิสภาไม่ดำเนินการให้ความเห็นชอบบุคคลใดในการสรรหาครั้งนั้นแล้วและให้คณะกรรมการสรรหาไปดำเนินการสรรหาใหม่ คณะกรรมการสรรหาต้องหลีกเลี่ยงที่จะเสนอรายชื่อบุคคลที่วุฒิสภาไม่ดำเนินการคัดเลือกครั้งก่อนต่อวุฒิสภาอีก เป็นต้น

ในเรื่องของความชัดเจนของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งในส่วนของการดำเนินการของวุฒิสภาเองก็ควรมีความชัดเจนในการคัดเลือกเช่นกัน ซึ่งวุฒิสภาในฐานะเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จะต้องพิจารณาผู้สมัครในเรื่องความเหมาะสมให้รอบด้าน ในการพิจารณานั้นอาจทับซ้อนหรือมากกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการสรรหาใช้ รวมไปถึงการพิจารณาตรวจสอบเรื่องคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการกระทำต้องห้ามด้วย ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าววุฒิสภาสามารถดำเนินการผ่านคณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้งได้อยู่แล้ว ซึ่งมาตรฐานที่ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าจำเป็นต้องกำหนดเบื้องต้นในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา คือ การสัมภาษณ์ผู้สมัครที่ได้รับการประเมิน การแจ้งเรื่องความมีส่วนได้ส่วนเสียในการจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง และการลงคะแนนของวุฒิสภาโดยเปิดเผย ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้สมัครแต่ละราย ในมาตรฐานกลางก็ควรกำหนดข้อห้ามมิให้วุฒิสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวและมีบทลงโทษของการฝ่าฝืนด้วย และเพื่อให้มีสภาพบังคับดังกล่าวได้มาตรฐานกลางจึงควรมีสถานะเป็นกฎหมาย

6.2.1.2.2 ความชัดเจนเรื่องระยะเวลาในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง

ประเด็นที่จะต้องชี้แจงว่าในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกจะให้ความสำคัญกับสิ่งใดมากกว่ากันระหว่างระยะเวลาในขั้นตอนของการสรรหาและคัดเลือกกับการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาให้มีความละเอียดและมีส่วนร่วมมากที่สุด เพราะหากต้องการให้กระบวนการสรรหาแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 30 วันเมื่อนับรวมกับระยะเวลาที่เปิดรับผู้สมัครด้วยแล้ว ถ้ากำหนดให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกอย่างเดียวยังคงไม่มีปัญหาในเรื่องระยะเวลา แต่หากจะกำหนดให้มีขั้นตอนให้ภาคประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบด้วยแล้วตัวอย่างเช่น ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับการสรรหาที่ต้องผ่านการรับรองจากองค์กรหรือหน่วยงานสาขาวิชาชีพนั้น ๆ ก่อนเสนอชื่อให้คณะกรรมการสรรหาลงมติคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการสรรหา โดยมีการจัดทำเป็นทะเบียนไว้

ล่วงหน้า และเมื่อมีการสรรหาจริง ก็ให้ประกาศรายชื่อบุคคลที่จะเข้ารับการสรรหาต่อประชาชนไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนที่คณะกรรมการสรรหาจะลงมติ เป็นต้น กระบวนการเหล่านี้ทำให้อาจต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งแนวทางที่จะช่วยร่นระยะเวลา คือ ในการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการสรรหาควรที่จะเริ่มดำเนินการเตรียมการสรรหาตั้งแต่ผู้ดำรงตำแหน่งใกล้เคียงวาระแล้ว เช่น การพิจารณาเรื่องความหลากหลายทางสาขาวิชาของคณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ การเตรียมช่องทางในการประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุมหลากหลายกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น

ในกรณีศึกษาในต่างประเทศส่วนใหญ่จะมีได้กำหนดระยะเวลาบังคับในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งเอาไว้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาที่จะมีการกำหนดเรื่องระยะเวลาในการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งเอาไว้ ซึ่งในส่วนนี้ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่สมควรพิจารณาว่าระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาภายใน 30 วัน และการดำเนินการของวุฒิสภาภายใน 30 วัน นั้นจะทำให้กระบวนการสรรหาที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการสรรหาเพียงพอหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติไว้มากอยู่แล้ว เช่น การกำหนดตัวคณะกรรมการสรรหาเองที่ต้องมีคุณสมบัติไม่ด้อยไปกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งไว้สูงอยู่แล้ว การจะได้มาซึ่งกรรมการสรรหา ก็อาจต้องใช้เวลามากอยู่แล้ว ในการพิจารณาตัวผู้สมัครเองก็ควรจะต้องพิจารณาเอาไว้ด้วย และการยังกำหนดขั้นตอนของการสรรหาให้มีความละเอียดรอบคอบยิ่งเป็นการช่วยให้การสรรหาบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในอีก 7 ปีข้างหน้าได้มาซึ่งผู้ที่เหมาะสมอย่างมากที่สุด เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดกรอบระยะเวลาในชั้นคณะกรรมการสรรหาจึงเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น แต่หากต้องการให้กระบวนการเป็นไปโดยเร็ว ก็ควรกำหนดความชัดเจนในเรื่องแนวทางในการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรมมากที่สุดแทน

6.2.1.2.3 การระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง

ในอดีตที่ผ่านมา ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง ได้จบลงที่ศาลรัฐธรรมนูญบ้าง หรือที่ยังเป็นปัญหาจนกระทั่งในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเพราะในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งเองมิได้กำหนดครอบคลุมถึงกรณีที่หากเกิดข้อพิพาทในกระบวนการสรรหาแล้ว ใครจะเป็นหน่วยงานที่แก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2560 ล่าสุดที่ผ่านมา ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาและเป็นที่สุดท้าย ซึ่งกรณีดังกล่าวย่อมรวมถึงการตีความเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามด้วย จุดอ่อนประการหนึ่ง

คือ คณะกรรมการสรรหาเป็นองค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาคัดเลือกบุคคล ดังนั้น การจะพิจารณาเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอาจไม่มีความเป็นอิสระได้ หรือหากจะใช้กระบวนการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญแบบในอดีตก็จะส่งผลให้กระบวนการสรรหาล่าช้าลงไปได้

ทั้งนี้ แนวโน้มปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นเรื่ององค์กระงับข้อพิพาทในประเด็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือผู้ได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาเป็นที่สุด ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหาไว้นอกจากเรื่ององค์ประกอบที่มา ดังนั้น เรื่องอื่น ๆ จึงต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดจึงยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลย่อมเป็นการตัดสินสิทธิของบุคคลนั้นได้ ดังนั้น องค์กรที่เหมาะสมในการทำหน้าที่พิจารณาจึงควรจะเป็นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรตุลาการเพราะเป็นองค์กรวินิจฉัยเรื่องความชอบของกฎหมายอยู่แล้ว แต่ข้อจำกัดในการจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท คือ ในกรณีที่เป็นการวินิจฉัยคุณสมบัติของตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเองจะใช้กระบวนการใดเพื่อให้เกิดความเป็นกลาง เช่น หากมีกรณีปัญหาคุณสมบัติสำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนมากหรือทั้งองค์คณะ เป็นต้น ประกอบกับการให้องค์กรตุลาการมาทำหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทก็อาจใช้ระยะเวลายาวนาน ทั้ง ๆ ที่ประเด็นเหล่านี้สมควรได้รับการพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

แนวทางที่จะช่วยแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในกระบวนการสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้ง คือ การกำหนดองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลภาพรวมของกระบวนการสรรหา ให้คำปรึกษา ชี้ขาดและระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศอังกฤษได้กำหนดขึ้น โดยการจัดตั้งคณะกรรมการ Commissioner for Public Appointments ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยสมเด็จพระราชินีนาถซึ่งเป็นสถาบันประมุขของประเทศ จึงรับประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระแยกต่างหากจากฝ่ายการเมืองได้ ทั้งนี้ แนวทางในการชี้ขาดข้อพิพาทในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกเริ่มจากเมื่อมีข้อพิพาทกับหน่วยงานใดให้เสนอเรื่องต่อหน่วยงานดังกล่าวได้ทบทวนก่อน และหากผู้ยื่นคำร้องไม่พอใจคำตอบจากหน่วยงานก็สามารถเสนอเรื่องให้องค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดได้ ซึ่งแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวในประเทศไทย ผู้ศึกษาเห็นว่าในรัฐธรรมนูญควรกำหนดองค์กรที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ และมีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วเป็นการเฉพาะ ซึ่งหากเทียบกับกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยซึ่งมีที่มาจากหลายฝ่ายในลักษณะคล้ายกับการสรรหาคณะกรรมการสรรหา ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยแต่งตั้งจากตัวแทนจากศาลฎีกา ตัวแทนจากศาลปกครองสูงสุด ตัวแทนจากศาลรัฐธรรมนูญ ตัวแทนจากองค์กรอิสระแต่ละแห่ง ตัวแทนจากที่

ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ตัวแทนจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และตัวแทนจากพรรคการเมืองที่มีได้ร่วมรัฐบาล โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งปีต่อปี โดยคณะกรรมการวินิจฉัยจะทำหน้าที่เมื่อเกิดปัญหาเรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเป็นที่สุด และควรให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นสำนักเลขานุการในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยในการวินิจฉัยเรื่องคุณสมบัติหากเป็นข้อมูลที่เปิดเผยแล้วไม่เป็นการละเมิดแก่ตัวบุคคลที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใสด้วย

เรื่อง	ปัญหา	ข้อเสนอในการกำหนดมาตรฐานเชิงกระบวนการ
1. คณะกรรมการสรรหา	สัดส่วนที่กระจุกตัวขาดความเชื่อมโยงกับหลายภาคส่วน และคณะกรรมการสรรหามีจำนวนน้อยเกินไป	เพิ่มสัดส่วนและองค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการสรรหา และเพิ่มจำนวนคณะกรรมการสรรหา
2. หลักเกณฑ์การพิจารณา	หลักเกณฑ์ในการพิจารณาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์คณะ เมื่อไม่อาจตกลงกันได้ ในระยะเวลาจึงต้องใช้คณะกรรมการสรรหาทดแทน	กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภากำหนดหลักเกณฑ์หลักเกณฑ์ในการประเมินผู้สมัครเพื่อใช้ประเมินผู้สมัครทุกรายแล้วจึงจัดทำบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับผู้ผ่านการประเมิน
3. อำนาจระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภา	การกำหนดบทบาทในการสรรหาและคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหามีมากกว่าวุฒิสภา	กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหลักในการพิจารณาคัดเลือกเป็นของวุฒิสภา ดังนั้น ขั้นตอนบางอย่างเช่น การสัมภาษณ์ผู้สมัครควรให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณา
4. ระยะเวลาในการสรรหาคัดเลือกและแต่งตั้ง	การกำหนดกรอบระยะเวลาเป็นประโยชน์ในแง่ของความเร็วในการแต่งตั้ง แต่การเร่งรัดอาจส่งผลให้กระบวนการสรรหาในภาพรวมไม่มีประสิทธิภาพ	ควรพิจารณาซึ่งนำหน้ากว่าจะต้องมีการแก้ไขหรือยกเลิกเรื่องกรอบระยะเวลาหรือไม่
5. การระงับข้อพิพาทในระหว่างกระบวนการสรรหาและคัดเลือก	ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการสรรหา หากปล่อยให้ข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลอาจใช้ระยะเวลายาวนานและส่งผลให้กระบวนการแต่งตั้งขยายออกไปโดยไม่จำเป็น	ควรกำหนดองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบกระบวนการสรรหาและคัดเลือก รวมทั้งชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความชัดเจนโดยเร็ว

ตารางที่ 4 สรุปเรื่องข้อเสนอของผู้ศึกษาเรื่องมาตรฐานในเชิงกระบวนการ

กล่าวโดยสรุปในเรื่องมาตรฐานเชิงกระบวนการแล้ว การกำหนดมาตรฐานกลางในเชิงกระบวนการจะช่วยแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหา ได้แก่ ปัญหาด้านที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา ว่าด้วยการมีที่มาที่หลากหลาย ช่วยให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาด้วยกันจนไม่เกิดการบล็อคโหวต ปัญหาเรื่องจำนวนของคณะกรรมการสรรหาที่น้อยเกินไป เพราะมีการกำหนดจำนวนกรรมการสรรหาเพิ่มขึ้นทำให้แม้จะขาดกรรมการสรรหาในตำแหน่งใดด้วยปัญหาในอนาคตก็ตาม แต่ด้วยจำนวนคณะกรรมการสรรหาที่มากพอย่อมส่งผลให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกลุ่มได้เพียงพอ ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกที่ไม่เป็นรูปธรรม และปัญหาเรื่องกรรมการสรรหาทดแทน เนื่องจากการกำหนดกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องการดำเนินการไม่แล้วเสร็จในระยะเวลาได้ ปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา ปัญหาการกำหนดอำนาจวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบ และปัญหาเรื่องมติยืนยันของคณะกรรมการสรรหาให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เนื่องจากการกำหนดแบ่งหน้าที่การทำงานให้ชัดเจนว่าจะให้น้ำหนักในการดำเนินการคัดเลือกไว้ที่วุฒิสภา ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาจะต้องยึดหลักการในเรื่องมาตรฐานในเชิงเนื้อหาเป็นแนวทางในการดำเนินการสรรหา ซึ่งรายละเอียดของมาตรฐานในเชิงเนื้อหานี้ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

6.2.2 มาตรฐานในเชิงเนื้อหา

มาตรฐานกลางในเชิงเนื้อหานี้ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานกลางในด้านเนื้อหา ที่รวมไปถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกด้วย ซึ่งเนื้อหาในส่วนนี้ คือ หลักประกันว่าในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องยึดการพิจารณาในด้านความรู้ ความสามารถ ความเป็นกลางและความเป็นอิสระ รวมทั้งความหลากหลายในที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรคณะนั้น เป็นหลักการสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณาในการจะคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งทุกครั้ง โดยเนื้อหาที่สามารถร่วมกันเป็นมาตรฐานกลางได้นั้น คือ หลักทั่วไปที่ทุกองค์กรอิสระต่างมีร่วมกัน ได้แก่ หลักความเป็นกลางทางการเมือง หลักความเป็นอิสระ และหลักความรู้ความสามารถ รวมไปถึงหลักการที่ในตัวอย่างในต่างประเทศให้ความสำคัญอย่างหลักความหลากหลายด้านที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งด้วย

มาตรฐานในเชิงเนื้อหาเมื่อพิจารณาจากกฎหมาย Governance Code for Public Appointment ของประเทศอังกฤษแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดหลักการสำคัญในเจตนารมณ์ของการดำเนินการสรรหาอยู่หลายประการ ตัวอย่างเช่น ความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง (Selflessness) การยึดในหลักความรู้ความสามารถ (Merit) ความเป็นกลาง (integrity) หลักความหลากหลาย (Diversity) หรือหลักความเป็นธรรม (Fairness) เป็นต้น โดยหลักการทั้งหมดล้วน

เป็นหัวใจในการปฏิบัติที่ทำให้กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เป็นธรรม ผู้สมัครทุกคนได้รับการพิจารณาจากเกณฑ์ชีวิตเดียวกัน โดยในการพิจารณาคัดกรองของ คณะกรรมการสรรหาในการประเมินคุณสมบัตินั้นจะคัดกรองผ่านหลักเกณฑ์การประเมินเบื้องต้น (short list) และต้องทำความเข้าใจกับผู้สมัครแต่ละรายเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ถึงแม้ในกฎหมายจะไม่ได้กำหนดให้ความเห็นดังกล่าวมีผลผูกมัดในการตัดสินใจคัดเลือกของรัฐมนตรีก็ตาม แต่ก็ช่วยให้เกิดการตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาว่าได้ดำเนินการดังกล่าวตาม หลักการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งเปรียบเสมือนมาตรฐานกลางที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในกระบวนการสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้งต้องพึงระลึกไว้เสมอ

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กระบวนการสรรหาไม่ได้กำหนดมาตรฐานใด ๆ แต่ให้เป็นไปตามดุลพินิจของประธานาธิบดีและการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา ซึ่งก็สามารถมองว่าเป็นประเด็น ในเรื่องการเจรจาต่อรองของฝ่ายการเมืองได้ จึงไม่มีหลักการใด ๆ ที่พอจะสกัดเป็นมาตรฐานในเชิง เนื้อหาได้อย่างชัดเจน ส่วนในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่แม้ยังไม่มีข้อกำหนดกฎหมายใน ลักษณะที่เป็นมาตรฐานเชิงเนื้อหาในการพิจารณา แต่องค์กรภาคประชาสังคมก็ได้เคยเสนอแนวทาง ในการกำหนดมาตรฐานเชิงเนื้อหาเพื่อประกอบการพิจารณาสรรหาและคัดเลือก ได้แก่ หลักความรู้ ความสามารถ (Competence) หลักความเป็นอิสระ (Independence) และความซื่อสัตย์ (Integrity) ส่วนประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นอกจากหลักความรู้ความสามารถ (Merit) แล้ว กฎหมายเกี่ยวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระยังเน้นในการพิจารณาหลักความ หลากหลาย (Diversity) ทั้งทางเชื้อชาติและทางเพศด้วย ประกอบกับข้อเสนอของภาคประชาสังคม ในเรื่องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้สมัครโดยการเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการสรรหาใน การคัดเลือก เหล่านี้จะเห็นว่าในกระบวนการสรรหาของแต่ละประเทศจะมีแนวทางที่เน้นให้ความ สำคัญแตกต่างกันออกไป แต่หลักการที่ได้กล่าวมาแล้วแต่เป็นหลักการที่ส่งเสริมให้เกิดการพิจารณา คัดเลือกให้ได้มาซึ่งผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งทั้งนั้น ซึ่งหากสามารถนำหลักการดังกล่าวมา สอดแทรกเป็นเนื้อหาของมาตรฐานกลางได้แล้ว มาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระย่อมมีประสิทธิภาพในการนำไปบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ในการนี้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นว่าใน ส่วนของมาตรฐานกลางในเรื่องเนื้อหาที่ควรกำหนดไว้ ได้แก่

1. หลักความรู้ความสามารถ กล่าวคือ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครแต่ละครั้ง หน่วยงานที่รับผิดชอบในการสรรหาและคัดเลือกต้องกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาที่สอดคล้องกับ ความต้องการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งก็คือการพิจารณาจากคุณสมบัติ ทักษะการทำงาน และประสบการณ์ต่าง ๆ ที่สามารถชี้วัดถึงขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในตำแหน่งได้ ดังนั้น มาตรฐานของเนื้อหาในเรื่องหลักความรู้ความสามารถจึงต้องมีความชัดเจน ตัวอย่างเช่น หากตำแหน่ง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขาดคณะกรรมการที่มีที่มาด้านการตรวจสอบบัญชี ในกระบวนการสรรหา นั้นควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินให้ผู้ที่มิประสบการณ์ในด้านดังกล่าวเป็นสำคัญ โดยหลักเกณฑ์ในการประเมินนอกจากเรื่องความรู้และประสบการณ์แล้วควรจะมีการชี้วัดในเรื่องผลงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจสอบบัญชีด้วย เป็นต้น ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้ในทางปฏิบัติจะเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาคัดเลือกอยู่แล้วแต่อาจไม่ได้รับน้ำหนักเพียงพอ ซึ่งถ้าคณะกรรมการสรรหาได้กำหนดแจ้งเรื่องกรอบความต้องการเบื้องต้นและน้ำหนักคะแนนในการพิจารณาแล้ว ผู้สมัครจะได้พิจารณาประเมินตนเองและการนำเสนอข้อมูลเพื่อชี้วัดได้อย่างรอบคอบขึ้น โดยแนวทางในประเทศอังกฤษได้กำหนดให้กรรมการสรรหาต้องทำความเห็น (short list) ของผู้สมัครแต่ละรายด้วย

2. หลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยอยู่บ้างแล้ว โดยการกำหนดไว้ในลักษณะต้องห้ามเรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจกรรมทางการเมือง และเรื่องของการกระทำต้องห้ามรวมไปถึงการกำหนดให้ผู้สมัครต้องแจ้งเหตุเรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียในใบสมัคร และจะมีการดำเนินการตรวจสอบในชั้นคณะกรรมการการสามัญซึ่งเป็นไปตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนด ซึ่งเป็นในเชิงการตรวจสอบทั่วไปต่อหน่วยงานภาครัฐ สื่อมวลชนและองค์กรต่าง ๆ ส่วนในกรณีประเทศที่ยกมาศึกษาในเรื่องการพิจารณาความเป็นกลางนั้น ส่วนมากกฎหมายจะมีได้ให้ความสำคัญในเรื่องการดำเนินการทางการเมืองเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของผู้สมัคร แต่จะพิจารณาในมุมมองเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interests) ซึ่งเป็นประเด็นที่กว้างกว่าเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ หากผู้สมัครอาจมีส่วนได้ส่วนเสียในการจะปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแล้วต้องแจ้งรายละเอียดดังกล่าวต่อหน่วยงานที่ดำเนินการสรรหาและคัดเลือก รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลบางส่วนต่อสาธารณชนเมื่อตนเองได้รับการแต่งตั้งแล้วด้วย

3. ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ของผู้สมัคร ในส่วนนี้เป็นเกณฑ์ชี้วัดที่ขึ้นกับความเห็นของคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์คณะรวมไปถึงวุฒิสภาแต่ละคนจะพิจารณา เพราะเป็นเรื่องที่ไม่สามารถชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรมได้ว่าผู้สมัครรายใดจะมีความซื่อสัตย์สุจริตมากกว่ากันแต่สามารถนำมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินคัดกรองได้ โดยในรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมักจะกำหนดเรื่องลักษณะต้องห้ามเรื่องความประพฤติที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง เช่น การมีประวัติเคยถูกจำคุกในคดีที่มีได้กระทำโดยประมาทหรือคดียุทธศาสตร์ ผู้เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือเคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เป็นต้น ส่วนกรณีศึกษาในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่องค์กรภาคประชาสังคมด้านการเลือกตั้งได้

เสนอแนวทางประกอบการพิจารณาคัดเลือกที่เป็นรูปธรรมเพื่อชี้วัดในด้านความรู้ความสามารถ ความเป็นอิสระ และความเป็นกลางทางการเมือง หรือในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่มีข้อบกพร่องในการตีความคำในกฎหมายที่ว่า “เป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง (fit and proper person)” ก็เช่นกันที่ยังมีปัญหาในทางวิชาการว่าจะใช้กระบวนการใดในการชี้วัด

4. ความหลากหลาย กล่าวคือ ในการพิจารณาสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละครั้ง ควรมีการกำหนดหลักการเรื่องความหลากหลายในคณะกรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งความหลากหลายที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย เช่น ความหลากหลายทางเพศ ความหลากหลายในด้านความเชี่ยวชาญ เป็นต้น การมีคณะกรรมการที่มีที่มาหลากหลายจะส่งเสริมให้การพิจารณาใช้อำนาจใด ๆ ได้รับการพิจารณาจากมุมมองของบุคคลหลากหลาย ได้พบแง่มุมที่หลากหลายและอาจนำไปสู่แนวทางในการพิจารณาใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพแก้ปัญหาได้จริง หลักการเรื่องความหลากหลายจึงเป็นหลักการที่หลายประเทศที่ได้ยกมาศึกษาให้ความสำคัญ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

5. ความโปร่งใส เป็นหลักการเรื่องการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง โดยเริ่มจากการประชาสัมพันธ์รับสมัคร การเปิดเผยหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาคัดเลือก การเปิดเผยขั้นตอนในกระบวนการสรรหาว่าอยู่ระหว่างดำเนินการในขั้นตอนใด โดยต้องดำเนินการผ่านช่องทางที่ประชาชนทั่วไปสามารถจะเข้าถึงได้อย่างเหมาะสม ซึ่งแม้กระบวนการดังกล่าวอาจจะสามารถพิจารณาโดยกฎหมายข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้อยู่แล้ว แต่ด้วยข้อจำกัดที่หน่วยงานภาครัฐอาจไม่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรว่าควรกำหนดเรื่องการเปิดเผยข้อมูลไว้ในมาตรฐานกลางเพื่อเป็นหลักประกันอีกชั้นหนึ่งด้วย

กล่าวโดยสรุปในส่วนของมาตรฐานในเชิงเนื้อหา นั้น ในกระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทุกครั้งสมควรที่จะพิจารณาหลักการที่เป็นเนื้อหาซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งหากต้องการให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็ควรกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำความเห็น (short list) ในเรื่องความรู้ความสามารถ ความเป็นกลางและความเป็นอิสระ และความหลากหลายในกระบวนการสรรหาแต่ละครั้ง ซึ่งจะมีน้ำหนักมากในการจะพิจารณาคัดเลือกบุคคลอื่นเป็นการช่วยแก้ไข้ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลไม่มีความเป็นรูปธรรม และปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองในการคัดเลือกได้ ส่วนในหลักการเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และหลักความโปร่งใส นั้นควรจะมีการประเมินโดยวุฒิสภา ซึ่งอย่างน้อยควรมีหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับ ดูแล และตรวจสอบว่าการดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการประชาสัมพันธ์จนถึงการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการบนพื้นฐานหลักการทั้งหมดที่ได้กล่าวมาด้วย

ในภาพรวมของข้อเสนอเรื่องการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนของกระบวนการสรรหาคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทยที่ขาดหลักประกันในการพิจารณา ทำให้กระบวนการสรรหาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์คณะ และในอดีตที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการสรรหาอยู่หลายครั้ง ทั้งที่จบลงโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และโดยคำสั่งคณะปฏิวัติตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทต่าง ๆ อีกทั้ง แนวโน้มในอนาคตของปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่เห็นทีว่าจะยุติลง

บทสรุปที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์จากเอกสารในประเทศไทย รวมทั้งประสบการณ์จากในตัวอย่างประเทศกรณีศึกษาต่าง ๆ จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ว่า หากมีการกำหนดกฎหมายกลางที่มีลักษณะเป็นมาตรฐานกลางขั้นต่ำเพื่อรับรองให้มีขั้นตอนในการสรรหาและหลักการสำคัญที่พึงพิจารณาแล้ว ย่อมส่งผลให้เกิดกระบวนการสรรหาที่มีความเป็นรูปธรรม ทำให้การพิจารณาคัดเลือกโดยไม่มีเหตุผลรองรับเพียงพออาจถูกตรวจสอบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนได้ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมให้กระบวนการสรรหาได้รับการมีส่วนร่วมจากประชาชนอีกด้วย เนื่องจากประเทศไทยมักมีปัญหาเรื่องความไม่ไว้วางใจในระบบการเมืองตัวแทนเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะไว้วางใจฝ่ายบริหารและวุฒิสภาให้ตรวจสอบถ่วงดุลกันเอง ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาทั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 ต่างกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งไว้หลายฉบับ ทั้งในกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระแต่ละฉบับ ในรัฐธรรมนูญที่มีการโยกไปมาโดยการให้นำกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม และที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเหล่านี้ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความสับสนในการต้องพิจารณาบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การกำหนดกฎหมายซึ่งเป็นมาตรฐานกลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดทั้งขั้นตอนที่จำเป็น หน่วยงานที่จะต้องดำเนินการและหลักการสำคัญ โดยนำต้นแบบของประเทศอังกฤษมาประยุกต์เข้ากับแนวคิดที่เป็นเรื่องทางวัฒนธรรมทางการเมืองเฉพาะในประเทศไทย เช่น เรื่องที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา การดำเนินการของวุฒิสภา เป็นต้น

การกำหนดมาตรฐานกลางจะมีผลดีในแง่ของความเป็นรูปธรรมในการคัดเลือก เรื่องประสิทธิภาพและการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานหลายหน่วยงานได้ แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดที่ไม่สามารถกำหนดในมาตรฐานกลางได้ คือ ในเรื่องคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่ละครั้ง ที่จะต้องพิจารณาตามความจำเป็นเฉพาะในแต่ละตำแหน่งและองค์กรอิสระเหล่านี้ย่อมไม่อาจกำหนดรายละเอียดเชิงลึกได้เพราะเป็นรายละเอียดที่เป็นไปตามพลวัตแต่ละครั้งของการสรรหากฎหมายเรื่องมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญย่อมไม่ครอบคลุมถึง แต่อย่างน้อยในทุกกระบวนการแต่งตั้งก็มีจุดร่วมในการกำหนดหลักการให้การสรรหาและคัดเลือกอยู่บนมาตรฐานทางเนื้อหาอันเป็นหลักการสำคัญ ตัวอย่างเช่น หลักความรู้ความสามารถ หลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระ และหลักความหลากหลาย เป็นต้น



บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

จากปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนในกระบวนการสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้งในประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา ประเด็นเรื่องหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยในกระบวนการสรรหา รวมทั้งแนวคิดในการปรับปรุงให้กระบวนการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาแนวทางในการสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้งในต่างประเทศเพื่อประกอบการวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งปัญหาเรื่องการขาดมาตรฐานในกระบวนการสรรหาเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสำคัญในการได้มาซึ่งบุคคลที่ไม่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในแต่ละแห่ง ส่งผลให้การทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแทนที่จะแก้ปัญหาของประเทศก็อาจกลับสร้างปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมแทน การขาดมาตรฐานกลางในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอาจสรุปได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหา ว่าด้วยคณะกรรมการสรรหาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการจะพิจารณาคัดเลือกให้ได้มาซึ่งผู้สมัครที่มีความเหมาะสมจะดำรงตำแหน่งก่อนจะเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาดำเนินการคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบต่อไป โดยวุฒิสภาเองไม่มีอำนาจที่จะคัดเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลใดนอกจากรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาได้ จากความสำคัญดังกล่าว คณะกรรมการสรรหาจึงต้องมีองค์ประกอบที่มาของกรรมการสรรหาจากหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระแต่ละแห่งเพื่อให้เกิดการพิจารณาที่รอบด้าน และต้องมีกรรมการสรรหาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน รวมทั้งกรรมการสรรหาเองต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางโดยคุณสมบัติด้วย ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่ององค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่หลากหลายไม่มีปัญหา แต่จะมีปัญหาในเรื่องกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองซึ่งมักเป็นฝ่ายเดียวกันกับพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้กระบวนการสรรหาไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลจากพรรคฝ่ายค้าน รวมทั้งปัญหาจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาเองก็ไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถดำเนินการบล็อกโหวตการลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้ การกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางและหลักความอิสระในกระบวนการสรรหาและเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองในเวลาต่อมา ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา (ฉบับปี พ.ศ. 2550) จึงกำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวนน้อยลงและมีสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มีที่มาจากฝ่ายตุลาการ

มากกว่าฝ่ายที่มีที่มาจากประชาชน รวมทั้งยังตัดกรรมการสรรหาที่มีที่มาจากฝ่ายอื่น ๆ ลง เช่น ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำหน้าที่ เป็นต้น คณะกรรมการสรรหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีปัญหาในเรื่ององค์ประกอบที่มาที่ไม่มีความหลากหลาย และขาดกรรมการสรรหาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน รวมทั้งเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อต้องมีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะนั้นไม่มีกรรมการสรรหาในบางตำแหน่ง จนบางครั้งก็ทำให้ไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้ หรือหากในกรณีที่สามารถดำเนินการสรรหาได้โดยให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ทำหน้าที่สรรหาต่อไป ก็อาจสร้างความสงสัยว่ากระบวนการสรรหาที่ทำโดยคณะกรรมการสรรหาเพียงไม่กี่คนจะเป็นไปอย่างรอบคอบ เป็นกลางและเป็นอิสระจริงหรือไม่

ในส่วนปัญหาในกระบวนการสรรหาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหายังมีเรื่องความไม่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภาในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาเท่านั้น และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบและส่งรายชื่อกลับไปให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยและมีมติเป็นเอกฉันท์ให้แต่งตั้งบุคคลดังกล่าวแล้ว ประธานวุฒิสภาต้องดำเนินการเสนอรายชื่อบุคคลนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป ทั้ง ๆ ที่ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่เสนอแนะให้คำแนะนำในการแต่งตั้ง แต่เมื่อพิจารณาจากกระบวนการที่ได้กล่าวมาแล้ว วุฒิสภากลับมีบทบาทในกระบวนการสรรหาน้อยกว่าคณะกรรมการสรรหาเสียอีก

2. ส่วนที่สองปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการสรรหาและคัดเลือกไม่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ว่าด้วยขั้นตอนในการพิจารณาสรรหาของคณะกรรมการสรรหายังไม่มีความชัดเจนที่เป็นมาตรฐานเพียงพอ เนื่องจากแต่ละองค์คณะก็มีดุลพินิจแตกต่างกัน รวมทั้งในขั้นตอนของคณะกรรมการการตรวจสอบประวัติที่ตั้งโดยวุฒิสภาเองก็เช่นกันที่ไม่มีมาตรฐานในการดำเนินการและขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละองค์คณะเช่นกัน ทำให้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งไม่มีหลักประกันว่าคณะกรรมการสรรหาและในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ได้มาซึ่งผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งอย่างแท้จริง โดยไม่มีการแทรกแซงการทำหน้าที่ในการสรรหา อันอาจกระทบกับความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเป็นปัญหาในทางปฏิบัติในหลายครั้งโดยเฉพาะในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

นอกจากปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ไม่ชัดเจนแล้ว ในเรื่องของระยะเวลาในการดำเนินการสรรหาและปัญหาเรื่องการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการสรรหาคัดเลือก และแต่งตั้งเองก็ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งเช่นกัน

จากปัญหาที่ได้กล่าวมา รวมถึงแนวทางที่ผู้ศึกษาได้พิจารณาจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ นำมาสู่การวิเคราะห์เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจากประสบการณ์ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษที่มีกฎหมายที่เป็นการกำหนดมาตรฐานกลางในกระบวนการสรรหาคัดเลือก และแต่งตั้ง และสามารถนำมาปรับใช้ในบริบทในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทยให้ชัดเจนขึ้นได้ อันจะส่งเสริมให้กระบวนการสรรหาที่มีความเป็นรูปธรรม สามารถชี้วัดประสิทธิภาพในกระบวนการแต่งตั้งได้ยิ่งขึ้น และยังหลักเกณฑ์ในการชี้วัดเป็นรูปธรรมมากเพียงใดจะยังกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาให้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมจะดำรงตำแหน่งได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครจะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำที่จะรับรองว่ากระบวนการพิจารณามีหลักเกณฑ์มาตรฐานที่สามารถชี้วัดความเหมาะสม อย่างเป็นกลางและเสมอภาค อันจะช่วยแก้ปัญหาในการแทรกแซงกระบวนการสรรหา รวมทั้งปัญหาในการบล็อกโหวตที่จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ ส่วนในกรณีศึกษาในประเทศอื่นนั้น จะเห็นได้ว่ามีหลักการพื้นฐานในกระบวนการสรรหาที่แตกต่างกัน แต่สามารถนำแนวคิดพื้นฐานที่ช่วยส่งเสริมให้การสรรหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมาประยุกต์ใช้กับการกำหนดมาตรฐานกลางในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งฯ ได้ ตัวอย่างเช่น หลักการพิจารณาความหลากหลายในการพิจารณาสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งฯ ในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นต้น

แนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยควรมีสถานะเป็นกฎหมายเพื่อให้เกิดสภาพบังคับในทางปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญของมาตรฐานกลางว่าด้วยการกำหนดเรื่องกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งให้มีความเป็นเอกภาพ เป็นระบบ และมีเหตุมีผลรองรับได้ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรฐานกลางนี้จะกำหนดได้เฉพาะจุดร่วมที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละแห่งมีร่วมกันเท่านั้น ในส่วนรายละเอียดเฉพาะที่แตกต่างในแต่ละองค์กรควรเป็นไปกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งแต่ละองค์กรไว้ต่างหาก ซึ่งจุดร่วมที่ว่าได้แก่

(1) กระบวนการในภาพรวมของการสรรหาที่ประเทศไทยใช้ระบบคณะกรรมการสรรหาทำการพิจารณาผู้สมัครก่อนเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกและเสนอรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

(2) การดำเนินการขององค์กรอิสระทุกแห่งต้องยึดหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระ ดังนั้น ในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งจึงต้องมีการพิจารณาเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางด้วย

(3) การดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น กระบวนการสรรหาทั้งกระบวนการควรมีหลักประกันที่เป็นมาตรฐานกลางว่าได้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นรูปธรรม

ในส่วนที่แตกต่างและไม่ควรกำหนดไว้ในมาตรฐานกลาง ได้แก่ คุณสมบัติที่เป็นการเฉพาะในการพิจารณาที่เหมาะสมในแต่ละภารกิจองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับความต้องการในการสรรหาแต่ละครั้งว่าตำแหน่งที่ว่างนั้นคณะกรรมการสรรหาต้องการผู้ที่มีคุณสมบัติเช่นไร ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรมีกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบัญชี ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรมีกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการจัดการเลือกตั้ง ด้านการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ประเด็นแตกต่างที่ควรพิจารณาอีกประการคือ กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องสอดคล้องกับหลักการปารีส ที่กระบวนการสรรหาต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทำให้แนวทางในการกำหนดคณะกรรมการสรรหาอาจแตกต่างไปจากองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ได้

แนวทางที่ควรกำหนดในมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย ได้แก่

1. การกำหนดให้องค์ประกอบที่มา สัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น และมีความเชื่อมโยงกับประชาชนเจ้าของอำนาจ รวมทั้งควรเพิ่มจำนวนจำนวนของกรรมการสรรหาให้มีจำนวนที่เหมาะสมต่อตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาแต่ละฝ่าย ได้แก่ การพิจารณาในเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายตุลาการในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำหน้าที่ขององค์การอิสระ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดการพิจารณาอย่างรอบด้าน และตรวจสอบถ่วงดุลของกรรมการสรรหาที่มีที่มาจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งการกำหนดจำนวนกรรมการสรรหาให้มีจำนวนมากจะช่วยแก้ปัญหาในกรณีที่ไม่สามารถแต่งตั้งกรรมการสรรหาบางตำแหน่ง เช่น อยู่ในช่วงประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาทำให้ไม่มีตัวแทนจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยจำนวนกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่เพียงพอ ทำให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างมีการตรวจสอบถ่วงดุลได้อยู่ดี เป็นต้น โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในแต่ละองค์การอิสระควรมีการกำหนดให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละองค์การอิสระ เพราะในการจะพิจารณาคัดเลือกด้านความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญให้ตรงกับภารกิจขององค์กรแต่ละแห่งนั้น จำเป็นจะต้องมีผู้ที่สามารถประเมินความสามารถเฉพาะด้านเป็นกรรมการสรรหาด้วย ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละแห่งจึงไม่ควรมีองค์ประกอบที่มาเดียวกัน

ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหาที่ขาดความหลากหลายและมีจำนวนมากเพียงพอที่จะไม่เกิดการพิจารณาอย่างรอบด้านแม้กรรมการสรรหาบางตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

2. เรื่องของความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการสรรหาโดยการกำหนดความชัดเจนของบทบาทระหว่างวุฒิสภากับคณะกรรมการสรรหาโดยการเพิ่มบทบาทของวุฒิสภาให้มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกอย่างแท้จริง โดยการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาจัดทำ ซึ่งจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องการเสนอรายชื่อผู้เหมาะสมจะเข้าดำรงตำแหน่งมากกว่า รวมทั้งในเรื่องขององค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่สมควรจะมีที่มาที่หลากหลาย ทั้งจากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำงานขององค์กรอิสระในแต่ละแห่ง รวมทั้งมีกรรมการสรรหาที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนด้วย ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ เช่น เรื่องกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งมีความเชื่อมโยงกับประชาชน และการกำหนดบทบาทของวุฒิสภาในกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3. การกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาเพื่อแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน เพราะกฎหมายเปิดช่องให้คณะกรรมการสรรหามีดุลพินิจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ได้เอง ทำให้กระบวนการสรรหาทุกครั้งอาจไม่มีมาตรฐานเพียงพอในการพิจารณาได้ ลำพังเพียงการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามก็เป็นการกำหนดกรอบในเชิงกว้าง ๆ ไม่สามารถชี้วัดความเหมาะสม ความเป็นอิสระ และความเป็นกลางอย่างเป็นรูปธรรมได้ และอาจเป็นการเปิดช่องให้มีการแทรกแซงทางการเมืองในการพิจารณาคัดเลือกบุคคล ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาคัดเลือกโดยการกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาต้องพิจารณาในหลักเกณฑ์เรื่องความสามารถ ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความหลากหลาย จะช่วยให้ผู้สมัครทุกคนได้รับการประเมินที่เท่าเทียมกัน อันสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการเข้าสู่ตำแหน่ง และรับประกันว่าผู้ที่ผ่านการคัดเลือกเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติในการจะดำรงตำแหน่งอย่างแท้จริง

มาตรฐานกลางในเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งฯ ที่ไม่เหมาะสมได้ส่วนหนึ่ง เพราะอย่างน้อยผู้สมัครที่ผ่านการประเมินและมีชื่อในบัญชีรายชื่อได้ต้องผ่านเกณฑ์ในการประเมินด้านความสามารถ ความเป็นกลางและความเป็นอิสระแล้ว และยังหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกมีความเป็นรูปธรรมมากเพียงใด ยิ่งช่วยให้เกิดความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจคัดกรองผู้สมัครของคณะกรรมการสรรหามากขึ้นเท่านั้น โดยมาตรฐานกลางจะกำหนดเพียงรูปแบบของการพิจารณาต้องทำอย่างเป็นรูปธรรม สามารถตรวจสอบได้เท่านั้น เพราะเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นเรื่องเฉพาะที่กระบวนการสรรหาในแต่ละ

ละครั้งจะกำหนดขึ้นมา ส่วนแนวทางที่ประเทศอังกฤษใช้จะกำหนดในกฎหมายกลางซึ่งมีหลักว่า ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งทุกครั้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาจะต้องคำนึงถึง หลักการเปิดกว้าง ความโปร่งใส และการพิจารณาบนพื้นฐานความรู้ความสามารถเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่ เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมในความหลากหลายของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร อีสาระตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้มีการแจ้งต่อสาธารณะถึงความต้องการในการสรรหาแต่ละครั้ง เป็นต้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดกลาง ๆ ให้หน่วยงานต้องดำเนินการตาม และจะมี หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและวินิจฉัยในกรณีเกิดข้อพิพาทขึ้นด้วย ซึ่งแนวทางในการ กำหนดมาตรฐานกลางของประเทศไทยอาจนำมาปรับใช้ได้ในเรื่องแนวคิดพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึงใน การคัดเลือก และการกำหนดองค์กรที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลกระบวนการสรรหา พร้อมทั้งมี อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้

ทั้งนี้ การกำหนดให้กระบวนการสรรหามีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำและ เป็นรูปธรรมจะช่วยแก้ปัญหาในหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องการแทรกแซงกระบวนการสรรหา เพราะต้องพิจารณาบนหลักพื้นฐานอย่างเป็นรูปธรรมและตรวจสอบได้ ปัญหาการสรรหาไม่แล้วเสร็จ ในระยะเวลา เพราะจะไม่มีกระบวนการที่ก่อให้เกิดขึ้นเพราะคณะกรรมการสรรหาแต่ละองค์คณะต้อง พิจารณาคัดเลือกบนหลักการพื้นฐานด้านความเสมอภาค หลักความรู้ความสามารถ หลักความเป็น กลางและอิสระ รวมทั้งหลักความหลากหลายในการดำรงตำแหน่งด้วย ปัญหาเรื่องคณะกรรมการสรรหา ทดแทนเพราะกระบวนการจะสามารถดำเนินการไปได้ตามแนวทางที่วางไว้ เป็นต้น

7.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้กระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนและ ตรวจสอบได้ จึงมีข้อเสนอให้มีการกำหนดเรื่องมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร อีธรรมมีจึงควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือเปิดช่องให้มีการกำหนดรายละเอียดในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กำหนดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหา ทั้งคณะกรรมการสรรหาและ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา ในส่วนที่มาและองค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีตัวแทนของฝ่าย ตุลาการและฝ่ายตัวแทนที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนแล้ว ก็ควรจะมีสัดส่วนของฝ่ายวิชาการด้วย ได้แก่ บุคคลที่ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามบัญชีของสำนักงาน คณะกรรมการอุดมศึกษาเลือกกันเอง หรือบุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตาม บัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาเลือกกันเอง หรือบุคคลที่ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเลือกกันเอง เป็นกรรมการสรรหา ที่จะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาของฝ่าย

วิชาการในการจะคัดกรองบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งหากเทียบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วพบว่า สัดส่วนการมีส่วนร่วมยังไม่ละเอียดเพียงพอ และมีปัญหาในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งด้วย ซึ่งในมาตรฐานกลางนั้นก็ควรกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาแต่ละชุดมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี หรือปีต่อปี เพื่อให้กระบวนการสรรหาที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงนั้นเป็นไปโดยเร็วยิ่งขึ้น และทำให้เกิดการหมุนเวียนคณะกรรมการสรรหาตามวาระด้วย ในส่วนที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กำหนดในลักษณะคล้าย ๆ กัน

2. กำหนดมาตรฐานในเชิงเนื้อหาเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาจะต้องปฏิบัติตาม โดยมาตรฐานในเชิงเนื้อหา ได้แก่ หลักความรู้ความสามารถ หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ของผู้สมัคร หลักความหลากหลาย และหลักความโปร่งใส พร้อมทั้งกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะหน่วยงานธุรการต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาที่เป็นไปตามมาตรฐานเชิงเนื้อหา

3. กำหนดหน้าที่ของแต่ละองค์กรให้ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสรรหา ที่มีหน้าที่หลักในเรื่องของการคัดเลือกให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งเป็นหลัก โดยไม่ต้องมีการจำกัดจำนวนผู้ผ่านการคัดเลือก แล้วจึงเสนอบัญชีรายชื่อไปยังวุฒิสภา ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบประวัติผู้ผ่านการคัดเลือกได้ วุฒิสภามีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อโดยยึดหลักการตามมาตรฐานในเชิงเนื้อหาประกอบด้วย ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัย มีหน้าที่ในการพิจารณาเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาเพื่อให้ข้อพิพาทระงับโดยเร็ว โดยคณะกรรมการที่มีมาจากตัวแทนจากศาลฎีกา ตัวแทนจากศาลปกครองสูงสุด ตัวแทนจากศาลรัฐธรรมนูญ ตัวแทนจากองค์กรอิสระแต่ละแห่ง ตัวแทนจากที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ตัวแทนจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และตัวแทนจากพรรคการเมืองที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งปีต่อปี โดยเสนอให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุดท้าย เพื่อความรวดเร็วและต่อเนื่องของการทำงานภาพรวม และเกิดความเป็นอิสระและความเป็นกลางและมีความชัดเจนยิ่งกว่ากระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย

4. กำหนดรายละเอียดความชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหา เช่น ในการสรรหาแต่ละครั้งคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภาจะต้องร่วมกันพิจารณาว่าหลักเกณฑ์สำคัญในการคัดเลือกในตำแหน่งนั้น ๆ ได้แก่อะไรบ้าง เมื่อมีความชัดเจนแล้วจึงประกาศหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เพื่อให้ผู้สมัครได้พิจารณาความเหมาะสมและเตรียมข้อมูลได้ถูกต้อง ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาจะต้องประเมินผู้สมัครทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยต้องจัดทำแบบประเมิน

เบื้องต้น (short list) ของผู้สมัครแต่ละรายที่น่าสนใจด้วย แล้วจึงนำแบบประเมินนั้นมาพูดคุยในที่ประชุมของคณะกรรมการสรรหาอีกทีหนึ่ง ซึ่งผู้สมัครรายใดได้รับการประเมินผ่านเกณฑ์ที่กำหนด ก็ให้เสนอรายชื่อผู้ผ่านเกณฑ์ และประวัติของผู้สมัครให้วุฒิสภาดำเนินการคัดเลือกต่อไป

นอกจากกฎหมายเรื่องหลักเกณฑ์กลางแล้ว ผู้ศึกษายังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

1. ในกรณีของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยการคัดเลือกขององค์กรตุลาการเอง ก็ควรจะมีการกำหนดมาตรฐานกลางในการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย เพราะการพิจารณาคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ขององค์กรตุลาการเองก็ไม่มีหลักประกันว่าการคัดเลือกจะได้มาซึ่งบุคคลที่มีความเหมาะสมจะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อย่างแท้จริง

2. เพื่อดึงดูดให้มีผู้สมัครในการดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความรู้ความสามารถสูง ภาครัฐควรส่งเสริมให้การดำรงตำแหน่งจะเป็นที่ยอมรับนับถือในสังคม มีสวัสดิการที่ดีเพียงพอ รวมทั้งการกำหนดสิทธิประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้นด้วย ตัวอย่างเช่น ในการจะดึงผู้พิพากษาหรือตุลาการเข้ามาทำหน้าที่ ต้องไม่ปิดโอกาสที่เมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระแล้วจะสามารถกลับไปทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการโดยยังคงมีอายุราชการอยู่ตามเดิม หรือมากขึ้นเป็นพิเศษ เพราะได้เสียสละเพื่อทำประโยชน์ต่อสังคม หรือในกรณีผู้เคยรับตำแหน่งราชการก็เช่นเดียวกัน เป็นต้น

รายการอ้างอิง



- Commission on Appointments. Confirmation Flow Process [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.comappt.gov.ph/index.php/confirmation-process/confirmation-procedure [เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559]
- Commissioner for Public Appointments. The Commissioner for Public Appointments [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/> [เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559]
- Euamporn Tasarika. "Budgetary System of Independent Commissions in Thailand." Paper presented at the บทความเสนอใน "งานการประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 1", คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 28 ตุลาคม 2548.
- Federal Communications Commission. About the FCC [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.fcc.gov/consumers/guides/about-fcc> [เข้าถึงเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2560]
- Institute for democracy and electoral assistance. Constitutional history of the Philippines [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-philippines> [เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559]
- John M. Ackerman. Understanding Independent Accountability Agencies. ใน Susan Rose-Ackerman and Peter L. Lindseth (บรรณาธิการ), Comparative Administrative Law Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar, 2010.
- Kirti Datla and Richard L. Revesz. Deconstructing Independent Agencies (and Executive Agencies). Cornell Law Review 98, 4 May 2013 (2013).
- LA-TIME. Congress probing White House role in FCC chief's net-neutrality plan [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.latimes.com/business/la-fi-net-neutrality-fcc-chaffetz-probe-20150209-story.html> [เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559]
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations. The constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> [เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559]
- Parliamentary Monitoring Group. Committee process and programme; public participation [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://pmg.org.za/committee-meeting/22629/> [เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559]
- The Electoral Knowledge Network. Criteria for selection of Electoral Commissioners [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/513292555> [เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559]
- Vincent Lazatin. TAN Assessment of the COMELEC Appointment Process and CSO Participation [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://pcij.org/blog/wp-docs/TAN_assessment.pdf [เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559]

- เคฟ, ม. เข้าใจการกำกับดูแล : ทฤษฎี กลยุทธ์ และหลักปฏิบัติ แปลโดย ศูนย์นวัตกรรมทางธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, 2553.
- เดชา เดชะวิวัฒนไพศาล. การจัดการทรัพยากรบุคคลพื้นฐานแนวคิดเพื่อการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.
- เสรี นนทสูตติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- โคทม อารียา. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องศาลรัฐธรรมนูญ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หลักธรรมาภิบาล [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.socgg.soc.go.th/labelTransparent.html> [เข้าถึงเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2560]
- จตุรงค์ ศรีวงษ์วรรณ. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2558.
- ชัช ชงสัมพันธ์. ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559.
- ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- ณัฐพงษ์ วารสิทธิ์. มาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. 2553.
- ถวัลย์ สุพรม. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547.
- ทัศนศิริวงศ์, ว. การกระทำทางรัฐบาลนำไปฟ้องศาลไม่ได้จริงหรือ? ใน บรมานันท์, น. (บรรณาธิการ), รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net ปีที่ 12 พ.ศ. 2555. กรุงเทพมหานคร: ศาลรัฐธรรมนูญ, 2557.
- ทิวากร แก้วมณี. ธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร: สยามปริทัศน์, 2559.
- นพดล เสงเจริญ. องค์การอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895 [เข้าถึงเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2559]
- นพนิตี สุริยะ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. แนวคิดว่าด้วยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ : รูปแบบที่เหมาะสมของการได้มาซึ่งกรรมการในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- . กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 4. ศาลรัฐธรรมนูญ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- . หลักว่าด้วยการดำเนินการสรรหาตามหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- ประพันธ์ นัยโกวิท. สารานุกรมแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552.
- ปัญญา อุดชาชน. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. 2553.
- มีโชค เจริญกิจ. สถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2551.
- รัตติกาล อ่องนุช. กรอบแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อห้ามการอดหนุนไขว้ในบริการโทรคมนาคมกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540.
- ฤทัย หงส์ศิริ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “วรเจตน์ ภาคีรัตน์” วิพากษ์ ปัญหาขององค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ [อ อ น ไ ล น์] . แห ล่ ง ที่ ม า : http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1306140947 [เข้าถึงเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2559]
- . กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- วิชา มหาคุณ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- วิรัช วิรัชภาวรณ. ศาลรัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมันและญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2544.
- วิญญู วรรณ. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

- ศรีราชา เจริญพานิช. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- สตีเฟน ชนาธิโชติ. แนวคิดในการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย. ใน ชานานิโชติ, ส. (บรรณาธิการ), องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- สถาบันพระปกเกล้า. เอกสารสรุปการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 8 ประจำปี 2549 เรื่อง “การปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ” (Constitution Reform : Comparative Perspectives). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- . บทสรุปสำหรับผู้บริหารการติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.
- สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. การสรรหากรรมการ ป.ป.ช. แทนนายใจเด็ด พรไชยา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://click.senate.go.th/?p=2192> [เข้าถึงเมื่อ 1 ธันวาคม 2559]
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 8. การตรวจเงินแผ่นดิน. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- สามารถ รัตนประทีปพร. ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตอนที่ 1. บทบัญญัติ 60(2547).
- สำนักข่าวเนชั่น. ทวีปแอฟริกา : สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/political79-2-1/2014/08/05/entry-7> [เข้าถึงเมื่อ 20 มิถุนายน 2559]
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. “ประยุทธ์” ใช้ ม. 44 เปลี่ยนองค์ประกอบ กก.สรรหา ป.ป.ช. เพิ่ม “ประธาน สนช. - รองนายกฯ” ต่ออายุ “ปานเทพ” เป็นประธาน ป.ป.ช. อีก 4 เดือน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://thaipublica.org/2015/05/nacc_5/ [เข้าถึงเมื่อ 1 ธันวาคม 2559]
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. องค์กรอิสระกับการปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/IN3_jun_2_1.pdf [เข้าถึงเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2559]
- . ประมวลปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. การติดตามการปฏิบัติตามกติกา อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, 2558.
- สุทิน นพเกต. โครงการจัดตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : กลไกคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: ไทยเจริญการพิมพ์, 2542.
- หยุด แสงอุทัย. ชุมนุมกฎหมายเลือกตั้ง : พ.ร.บ. เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ, พ.ร.บ. เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดฯ (พร้อมด้วยคำอธิบายพระราชกฤษฎีกาและกฎหมาย). พระนคร บริษัทโอเคียนสตอร์หุ้นส่วนจำกัด, 2495.

กฎหมาย

Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies 2012

Communications Act of 1934

Constitutional of the Republic of South Africa 1996

Commission on Gender Equality Act 1996

Electoral Commission Act 1996

Governance Code on Public Appointments ปี ค.ศ. 2016

Public Protector Act 1994

The 1987 Constitution of the Republic of the Philippine

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 71/2557 เรื่อง การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

เอกสารอื่น ๆ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ, (11 กุมภาพันธ์ 2558),

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2550 (เป็นพิเศษ) วันอังคารที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2550

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) เมื่อวันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ (เดือนเมษายน 2558)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ (เดือนสิงหาคม 2558)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเบื้องต้น (เดือนมกราคม 2559)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนลงประชามติ 29 มีนาคม 2559

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ รายงานวาระปฏิรูปที่ 2 การเข้าสู่ อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง, พิมพ์ที่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายฉันทวัฒน์ เศรษฐีปราการ เกิดเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2528 ณ โรงพยาบาลอำเภอ พังโคน จังหวัดสกลนคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2550 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) สาขากฎหมายแพ่งและอาญา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2554 เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท สาขากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เป็นเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 65 ได้รับใบอนุญาตให้เป็นทนายความจากสภาทนายความ เมื่อปี 2557 และศึกษาต่อระดับมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2557 และรับทุนผู้ช่วยวิจัยผู้บริหาร ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2557 ถึงเดือนต้นเดือนสิงหาคม ปี 2559



