



รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

ปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหา
ขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ของ

คณะกรรมการกิจการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ
วุฒิสภา



สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เอกสารวิชาการฉบับที่ ๔๔



(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๔ - ๕
ที่ สว ๐๐๑๐.๑๐/ร ๓๑) วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๔

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

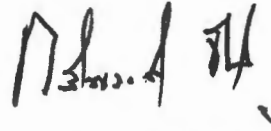
ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๒๑) ประกอบข้อ ๙๘ ซึ่งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาล ในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| (๑) นายกล้าณรงค์ จันทิก | ประธานคณะกรรมการ |
| (๒) นายกิตติ วะสีนนท์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| (๓) พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| (๔) นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| (๕) นายยุทธนา ทัพเจริญ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| (๖) นายสัญญาชัย จุลมนต์ | เลขานุการคณะกรรมการ |
| (๗) นายกษิตศ อาชวคุณ | โฆษกคณะกรรมการ |
| (๘) พลเอก ธีรเดช มีเพียร | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๙) พลเอก นพดล อินทปัญญา | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๐) นายประมนต์ สุธีวงศ์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๑) นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๒) พลเอก จีรพงศ์ วรรณรัตน์ | |
| (๑๓) นายเฉลา พวงมาลัย | |
| (๑๔) พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์ | |
| (๑๕) พลเรือเอก พะจุนธุ์ ตามประทีป | |

บัดนี้ คณะกรรมการ...

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการศึกษา “รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา” เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอเสนอรายงานการศึกษาดังกล่าว ต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ (เอกสารวิชาการฉบับที่ ๔๔)

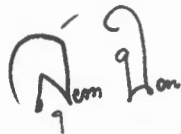
จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป



(นายกล้านรงค์ จันทิก)

ประธานคณะกรรมาธิการ
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวสุวพร นิลทัฬห)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ



(นางชัญญา ศรีสุพรรณ)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๓

สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๕

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ adhoc3.senate@gmail.com

บงกช พิมพ์

สุวพร/สุรัตน์ ทาน

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
๑. การดำเนินงาน	๒
๒. วิธีพิจารณาศึกษา	๓
๓. ขอบเขตการศึกษา	๔
๔. ผลการพิจารณาศึกษา	๔
๔.๑ แนวคิดการศึกษา	๔
๔.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๖
๔.๓ ข้อขัดข้องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสรรหาตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กร	๑๒
๔.๔ ข้อเท็จจริงในการดำเนินการสรรหา	๑๔
๕. ข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะ	๑๘
ภาคผนวก แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการการกำหนดองค์ประกอบ คณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ	-๑-

บทสรุปผู้บริหาร

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการธิการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ กรณีการบันทึกเหตุผลในการเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ควรมีการระบุรายละเอียดที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของวุฒิสภา

ประเด็นที่ ๒ กรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีความเข้มงวดมากเกินไป

ประเด็นที่ ๓ กรณีการกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสรรหา ในระดับเดียวกับกรรมการในองค์กรอิสระ ทำให้บางกรณีองค์กรอิสระไม่สามารถเสนอกรรมการสรรหา ในสัดส่วนขององค์กรตนได้

ทั้งนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการธิการกิจการองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญศึกษาประเด็นดังกล่าว และจากการพิจารณาข้อเท็จจริงพบว่าทั้ง ๓ ประเด็นข้างต้น เป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทุกองค์กรอิสระโดยภาพรวม ดังนั้น จึงได้มีการศึกษาข้อสังเกตจากบันทึก การประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมคณะกรรมการสรรหาคณะต่าง ๆ ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และข้อมูลจากกลุ่มงานสรรหาและ แต่งตั้ง สำนักกำกับและตรวจสอบ ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายธุรการให้กับคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบของทุกองค์กรอิสระ อีกทั้งเอกสารทางวิชาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กรณีการบันทึกเหตุผลในการเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรอิสระกำหนดหลักการ ในการสรรหาให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย และให้กรรมการสรรหาแต่ละคนบันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย

(๒) ในกระบวนการสรรหาทุกองค์กรอิสระ เมื่อปรากฏว่าผู้สมัครเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการสรรหาที่จะเชิญผู้สมัครเข้ารับการสัมภาษณ์หรือแสดงความคิดเห็น จากนั้น คณะกรรมการสรรหาจะพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครให้เหลือจำนวนเท่ากับตำแหน่งที่ต้องสรรหา โดยอาจ ต้องลงมติหลายรอบ และก่อนการพิจารณาลงมติในแต่ละรอบ คณะกรรมการสรรหาจะปรึกษาหารือ ซึ่งในการ คัดเลือก กรรมการสรรหาแต่ละคนจะต้องบันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกรรมการ

สรรหาบันทึกเหตุผลดังกล่าวโดยระบุเพียงว่า “มีความเหมาะสม” ซึ่งมีได้ให้ความหมายชัดเจนถึงความเหมาะสมในตำแหน่งที่สรรหา

ข้อเสนอแนะ

แม้การบันทึกเหตุผลในการเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะเป็นดุลยพินิจและเอกสิทธิ์ของคณะกรรมการสรรหา แต่วุฒิสภาก็อาจเสนอข้อสังเกตในการบันทึกเหตุผลของกรรมการสรรหาแต่ละคนให้มีสาระเป็นที่ประจักษ์ถึงความเหมาะสมในการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบ และเพื่อประโยชน์ให้สาธารณชนได้รับทราบ

ประเด็นที่ ๒ กรณีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระ

คณะกรรมการได้พิจารณาเปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ต้องการให้องค์กรอิสระเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อให้กรรมการในองค์กรอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีคุณสมบัติผู้เคยรับราชการต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

คุณสมบัติของผู้เข้ารับการดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระ รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง อาทิ ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าไม่น้อยกว่า ๕ ปี ในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งระบุให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี และหากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็ต้องใช้เวลาและมีขั้นตอน อาจจะมีประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องนี้ หากเห็นสมควรก็อาจพิจารณาในโอกาสที่เหมาะสม (ตัวอย่างเช่น การลดจากการดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นการดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง อย่างน้อย ๕ ปี เป็นต้น)

ส่วนกรณีกรรมการการเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งสององค์กรมีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยเป็นการอิงคุณสมบัติขององค์กรอิสระอื่นซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หากมีการแก้ไขก็อาจมีผลกระทบกับองค์กรอิสระอื่นที่มีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ประเด็นที่ ๓ กรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการได้พิจารณาประเด็นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๗ (คณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระ) มาตรา ๒๐๑ (คุณสมบัติ) มาตรา ๒๐๒ (ลักษณะต้องห้าม) และมาตรา ๒๐๓ (คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ) รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๑ (๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕ ที่กำหนดหลักการเรื่ององค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในแต่ละองค์กร มีลักษณะเดียวกับผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้น ๆ ก่อให้เกิดข้อขัดข้องของแต่ละองค์กรทำให้บางองค์กรไม่สามารถสรรหากรรมการสรรหาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการวุฒิสภา (ยกเว้นการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนด และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ)

ทั้งนี้ จากการพิจารณาข้อเท็จจริงในการดำเนินการสรรหานับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการสรรหาองค์กรอิสระ จำนวน ๘ ครั้ง ได้แก่ การสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ๒ ครั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓ ครั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๓ ครั้ง (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่เคยดำเนินการ) ปรากฏว่ามีกรรมการสรรหาครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดเพียงองค์กรเดียว คือ การสรรหาคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่ ๒ (สำหรับการพิจารณาระหว่างวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๔ – ปัจจุบัน) ซึ่งเสนอชื่อและแต่งตั้งภายหลังระยะเวลา ๒๐ วัน ตามที่กฎหมายกำหนด (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔)

ในกรณีนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรมีการบัญญัติในลักษณะเดียวกัน คือ “ประเด็นกรณีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือพ้นกำหนดเวลาการคัดเลือกตามวาระสามแล้วมิได้มีการเสนอชื่อให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อนได้ โดยในระหว่างนั้นให้ถือว่าคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่” จึงไม่มีประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการได้มาซึ่งกรรมการสรรหาซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระที่มีใช้องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหายังคงมีอยู่ นอกจากนั้น ยังมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดในการแต่งตั้งผู้เข้ารับการดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหา เช่น ลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๒๐๒ (๗) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการ หรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ (๘) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด (๙) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ อีกทั้งมาตรา ๒๐๓ (๔) **ต้องไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ** ล้วนเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความยากลำบากในการเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหา

ข้อเสนอแนะ

โดยที่การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสรรหาองค์กรอิสระเป็นข้อกำหนดคุณสมบัติที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ได้บัญญัติเพิ่มคุณสมบัติของกรรมการสรรหาเช่นเดียวกับคุณสมบัติ

ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นด้วย ทำให้เกิดความยากลำบากในการแต่งตั้งบุคคลขององค์กรอิสระเป็นกรรมการสรรหา จึงมีแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยอาจมีการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ องค์กรข้างต้น และให้นำเพียงบทบัญญัติที่เป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาใช้เช่นเดียวกับการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น หากเห็นสมควร ก็อาจพิจารณาในโอกาสที่เหมาะสม ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในข้อเสนอแนะสำหรับประเด็นที่ ๒ กรณีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระ



รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง ปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
ของ
คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ กรณีการบันทึกเหตุผลในการเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ในการนี้ พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง กรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่า คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระควรระบุเหตุผล ของการพิจารณาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้มีความชัดเจนมากกว่า การระบุว่า มีความเหมาะสม ซึ่งเป็นคำที่ไม่สามารถระบุคุณสมบัติของแต่ละบุคคลเพียงพอ เนื่องจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักการว่า “ในการสรรหา ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย และให้กรรมการสรรหาแต่ละคนบันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย”

ประเด็นที่ ๒ กรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ในการนี้ นางดวงพร รอดพวยักษ์ กรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมี ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าอธิบดีไม่น้อยกว่า ๕ ปี เป็นระยะเวลาที่ยาวนานมาก จึงเป็น ข้อจำกัดให้ผู้มีคุณสมบัติที่สามารถสมัครเข้ารับการสรรหาได้มีจำนวนน้อย ผู้มีความสามารถจำนวนมาก ขาดโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือก

ประเด็นที่ ๓ กรณีการกำหนดคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรณี ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการนี้ พลอากาศตรี นายแพทย์เฉลิมชัย เครื่องงาม สมาชิกวุฒิสภา ได้ตั้ง ข้อสังเกตต่อที่ประชุมวุฒิสภาว่า ตามมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๙ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระที่มีใช้

ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ เพื่อทำหน้าที่สรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน

ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่สามารถเสนอชื่อบุคคลในเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ ทำให้กรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนของบุคคลซึ่งองค์กรอิสระที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งไม่มีครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าจะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อนได้นั้น เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อน เป็นกรณีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อน จนกว่าจะมีคณะกรรมการสรรหาครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด และดำเนินการไปจนถึงขั้นตอนการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงมีข้อสังเกตว่าการที่คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อนจากจำนวน ๙ คน เป็นจำนวน ๗ คน จนเสร็จสิ้นกระบวนการสรรหา เป็นการดำเนินการที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งสาเหตุที่องค์กรอิสระบางองค์กรไม่สามารถส่งรายชื่อกรรมการสรรหาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ในการนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับข้อสังเกตทั้ง ๓ ประเด็น และเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อในองค์กรอิสระทุกองค์กร จากนั้นที่ประชุมวุฒิสภามีมติมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาการ้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาพิจารณาศึกษาข้อสังเกตในกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ประเด็น ข้างต้นเพื่อรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาศึกษาประเด็นข้อสังเกตของรายงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน และเห็นว่าข้อสังเกตทั้ง ๓ ประเด็นข้างต้นของรายงานเป็นข้อขัดข้องและปัญหาการดำเนินการในกระบวนการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระทุกองค์กร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ ดังนี้

๑. การดำเนินงาน

ในคราวประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาการ้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ ได้มีมติตั้งคณะทำงานศึกษาปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------|---|
| ๑) นายกิตติ วะสีนนท์ | รองประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา คนที่หนึ่ง
เป็นประธานคณะทำงาน |
| ๒) นายบุญเกื้อ สมนึก | ผู้แทนคณะอนุกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑
คณะทำงาน |
| ๓) นายปรีชา เลิศกมลมาศ | ผู้แทนคณะอนุกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๒
คณะทำงาน |

๔) ว่าที่ร้อยตรี วินัย ชาคริยานุโยค	ผู้แทนคณะอนุกรรมการ คณะที่ ๓ คณะทำงาน
๕) นายวีรชัย กู้ประเสริฐ	ผู้แทนคณะอนุกรรมการ คณะที่ ๔ คณะทำงาน
๖) นางสาวนงลักษณ์ ชันธิโชติ	ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานสรรหาและแต่งตั้ง เลขานุการคณะทำงาน
๗) นางสาวสุพร นิลทัพ	ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๓ เลขานุการคณะทำงาน
๘) นางสาวธิดารัตน์ มุลลา	ผู้ช่วยเลขานุการ
๙) นางสาวสรญา โสภาเจริญวงศ์	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑๐) นางสาวบงกช วงษ์ไทย	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑) นางธัญญา ศรีสุพรรณ	ผู้ช่วยเลขานุการ

โดยคณะทำงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- ๑) พิจารณาปัญหาและอุปสรรคกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- ๒) รวบรวมและวิเคราะห์กระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- ๓) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๒. วิธีพิจารณาศึกษา

๒.๑ พิจารณาศึกษาข้อสังเกตเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ กรณีการบันทึกเหตุผลในการเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ประเด็นที่ ๒ กรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ประเด็นที่ ๓ กรณีการกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสรรหา

ทั้งนี้ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญศึกษาประเด็นดังกล่าว และจากการพิจารณาข้อเท็จจริงพบว่าทั้ง ๓ ประเด็นข้างต้นเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทุกองค์กรอิสระโดยภาพรวม ดังนั้น จึงได้มีการศึกษาข้อสังเกตจากบันทึกการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมคณะกรรมการสรรหา คณะต่าง ๆ ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และข้อมูลจากกลุ่มงานสรรหาและแต่งตั้ง สำนักกำกับและตรวจสอบ ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายธุรการให้กับคณะกรรมการสรรหา ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบของทุกองค์กรอิสระ อีกทั้งเอกสารทางวิชาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ คณะทำงานมีการประชุมเพื่อวิเคราะห์ข้อมูล ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสรรหา การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งการบันทึกเหตุผลของกรรมการสรรหาเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรอิสระอื่นตามข้อสังเกต

ของรายงานคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒.๒.๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔ พิจารณากรอบการดำเนินการ การศึกษาข้อสังเกตของรายงานคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒.๒.๒ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๔ พิจารณาข้อสังเกตของรายงานคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน (กรณี (๑) การกำหนดคุณสมบัติกรรมการในองค์กรอิสระ (๒) การบันทึกเหตุผลของกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระ และ (๓) การกำหนดคุณสมบัติกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระ))

๓. ขอบเขตการศึกษา

การพิจารณาศึกษา เรื่องปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ ตามข้อสังเกตของรายงานคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๓ ประเด็น คือ (๑) การกำหนดคุณสมบัติกรรมการในองค์กรอิสระ (๒) การบันทึกเหตุผลของกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระ และ (๓) การกำหนดคุณสมบัติกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระ ได้พิจารณาศึกษาเฉพาะการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำนวน ๕ องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๔. ผลการพิจารณาการศึกษา

๔.๑ แนวคิดการศึกษา

การพิจารณาศึกษา เรื่องปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ ตามข้อสังเกตของรายงานคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๓ ประเด็น คือ (๑) การกำหนดคุณสมบัติกรรมการในองค์กรอิสระ (๒) การให้ความเห็นของกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระ และ (๓) การกำหนดคุณสมบัติกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระ ได้พิจารณาความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ บททั่วไป ซึ่งเป็นการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระ เพื่อใช้กับทุกองค์กรอิสระเป็นครั้งแรก โดยแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแนวทางที่จะให้องค์กรอิสระเป็นผู้ที่ปกป้องหรือสนับสนุน หลักการพื้นฐานประชาธิปไตย ตามหลักสิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจอธิรัฐ และเพื่อให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระแท้จริง จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นคนกลางทำหน้าที่กลั่นกรองผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระ สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสรรหาในระดับเดียวกับกรรมการในองค์กรอิสระ เนื่องจาก

ต้องการผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ มีความกล้าหาญที่จะชุกซ์ผิด และมีความรับผิดชอบ รวมทั้งต้องการให้องค์กรอิสระตรวจสอบกันเอง และมีกลไกให้สังคมตรวจสอบ

ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายดังกล่าวของรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เนื่องจากหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ยึดหลักการถ่วงดุลกัน ขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสรรหา โดยกำหนดให้องค์กรอื่นเข้าไปมีส่วนร่วม ในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่องค์กรใดองค์กรหนึ่งให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน และสิทธิในการควบคุม ตรวจสอบ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดความ สมดุลของการใช้อำนาจขององค์กรโดยมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจองค์กรใดโดยสิ้นเชิง และขณะเดียวกันมีให้องค์กรหนึ่งอยู่เหนือการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งเช่นเดียวกัน

ในการนี้ จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ในลักษณะเดียวกัน คือ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา และมีองค์ประกอบคล้ายคลึงกับ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ * (นอกจากกรณีการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (The Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ ที่แต่ละประเทศนำไปเป็นแนวทางจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตนได้อย่างเป็นเอกภาพ ดังนี้ (๑) การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (๒) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (๓) องค์ประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลายของสถาบัน สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (๔) วิธีการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (๕) หลักการเพิ่มเติม สำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ)

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ สรรหาในการคัดสรรและส่งให้วุฒิสภานัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง แต่โดยที่คณะกรรมการสรรหามีองค์ประกอบในส่วนที่มา จากพรรคการเมือง ซึ่งอาจทำให้เกิดการแทรกแซงการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้ปรับปรุงการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อให้ได้ผู้ที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่ใช่บุคคลที่พรรคการเมืองคัดเลือกมา โดยกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยตัดกรรมการสรรหาในสัดส่วนผู้แทนของพรรคการเมืองออกไป ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงยึดหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพียงแต่เขียนบทบัญญัติให้มีความเข้มงวด มากขึ้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา องค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ)

๔.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๔.๒.๑ กรณีการบันทึกเหตุผลในการเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒ วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓ วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒ วรรคสาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๖ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓ วรรคสาม ได้บัญญัติหลักการการลงคะแนนและการบันทึกเหตุผลในลักษณะเดียวกัน คือ “ในการสรรหาให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย และให้กรรมการสรรหาแต่ละคนบันทึกเหตุผล ในการเลือกไว้ด้วย”

๔.๒.๒ กรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

๑) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๒๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหาร และจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา จำนวนห้าคน

(๒) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์และเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการ มาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสองคน

ผู้ซึ่งจะได้รับการสรรหาเป็นกรรมการการเลือกตั้งตาม (๑) ต้องมีคุณสมบัติตาม มาตรา ๒๓๒ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) หรือเป็นผู้ทำงานหรือเคยทำงานในภาคประชาสังคมมาแล้ว เป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปี ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๘ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหาร และจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา จำนวน ๕ คน จากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้า ส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(ข) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงาน อื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัย ในประเทศไทย มาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(ง) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(จ) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชน จำกัด มาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

(ฉ) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (ก) (ข) (ค) หรือ (จ) รวมกันไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

(ช) เป็นผู้ทำงานหรือเคยทำงานในภาคประชาสังคมมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี ตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

(๒) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย และเคยดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน ๒ คน

๒) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๒๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม คำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วน ราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหา ประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็น ผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรม ตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี จำนวน ๒ คน

(๒) ผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี จำนวน ๑ คน

....”

๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๓๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย กรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือ การอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดี ศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๔) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(๕) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพโดย ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(๖) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลังการบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชน จำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

(๗) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี การนับระยะเวลาตามวรรคสอง ให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัครเข้ารับ การสรรหาแล้วแต่กรณี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๙ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วย กรรมการ จำนวน ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดี ศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๔) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย มาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(๕) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อและได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(๖) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชน จำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

(๗) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) รวมกันไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี การนับระยะเวลาตามวรรคสอง ให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัครเข้ารับ การสรรหา แล้วแต่กรณี

๔) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๓๘ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๑๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

๕) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวน เจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิ มนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย กรรมการจำนวน ๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้เป็นกลางทางการเมือง และมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ในด้านดังต่อไปนี้ อย่างน้อยด้านละ ๑ คนแต่จะเกินด้านละ ๒ คนมิได้

(๑) มีประสบการณ์ในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนต่อเนื่องกัน

(๒) มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอนหรือทำงานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ในระดับอุดมศึกษา

(๓) มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งภายในประเทศ

และต่างประเทศที่จะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(๔) มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวกับการส่งเสริม

และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๕) มีความรู้และประสบการณ์ด้านปรัชญา วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตของไทย

เป็นที่ประจักษ์ที่จะยังประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับถึงวันสมัครหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับ

การสรรหา แล้วแต่กรณี”

“มาตรา ๑๑ เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการให้เป็นหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย

(๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ

(๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ

(๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ

(๔) ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ

สามคน เป็นกรรมการ

(๕) ผู้แทนสหภาพนายความหนึ่งคน ผู้แทนสภาวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุข

เลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อมวลชนเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(๖) อาจารย์ประจำหรือผู้เคยเป็นอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งสอนหรือทำงานวิจัย หรือทำงานด้านสิทธิมนุษยชนมาแล้วเป็นเวลานานไม่น้อยกว่าสิบปี ซึ่งกรรมการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสองในสาม หนึ่งคน เป็นกรรมการ

๔.๒.๓ กรณีการกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการสรรหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

“มาตรา ๒๑๗ กำหนด เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ตามมาตรา ๒๐๓ ที่จะดำเนินการสรรหา เว้นแต่กรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ (๔) ให้ประกอบด้วย บุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหา

ให้นำความในมาตรา ๒๐๓ มาตรา ๒๐๔ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๐๖ มาใช้บังคับแก่การสรรหาตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม”

มาตรา ๒๐๓ กำหนดหลักการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีการกำหนดให้นำบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้กับการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระอื่นด้วยตามมาตรา ๒๑๗) โดยกรรมการสรรหา ประกอบด้วย

๑) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๔ คน คือ (๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (๓) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (๔) ประธานศาลปกครองสูงสุด

๒) กรรมการซึ่งแต่ละองค์กรอิสระต้องเสนอชื่อเป็นกรรมการสรรหา โดยแต่ละองค์กรต้องสรรหาและแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐๑ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๒ รวมทั้งต้องไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละ ๑ คน เพื่อเป็นกรรมการสรรหา

ทั้งนี้ ในการสรรหากรรมการสรรหาในองค์กรอิสระตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรจะใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตามตำแหน่ง คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งกรรมการสรรหาที่แต่ละองค์กรต้องเสนอชื่อ มีไม่ครบ (จำนวน ๕ องค์กร) ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่

ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๐๑ เป็นการกำหนดคุณสมบัติตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปี แต่ไม่ถึง ๖๘ ปีในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (๕) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๒๐๒ เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ (๑) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด (๒) ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๗) หรือ (๑๘) (๓) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา (๕) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา (๖) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (๗) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ (๘) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด (๙) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ (๑๐) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(ทั้งนี้ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๒๐๑ และมาตรา ๒๐๒ ด้วย)

ทั้งนี้ บทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ ทำหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เว้นแต่กรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ (๔) ให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหา เพื่อมิให้มีกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยมีหน้าที่และอำนาจในการสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษที่กระบวนการสรรหาต้องมีความหลากหลาย สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของนานาชาติในการรับรองคุ้มครององค์กรสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการได้มาซึ่งกรรมการสรรหาซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหายังคงมีอยู่ นอกจากนี้ ยังมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดในการแต่งตั้งผู้เข้ารับการดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหา กล่าวคือ ลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๒๐๒ (๗) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ (๘) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด (๙) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ อีกทั้ง มาตรา ๒๐๓ (๔) ที่กำหนดให้กรรมการสรรหา ต้องไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ เป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความยากลำบากในการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหา

ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาอกระเบียบการปฏิบัติเพื่อรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๓ (๔) ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

๔.๓ ข้อขัดข้องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสรรหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรที่ส่งผลให้แต่ละองค์กรไม่สามารถสรรหากรรมการสรรหาภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการวุฒิสภา

ตารางที่ ๑ คุณสมบัติเฉพาะของกรรมการสรรหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรนอกเหนือจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามทั่วไป

<p>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๑ (๔))</p>	<p>(๑) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี</p> <p>(๒) ผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี จำนวน ๑ คน ลักษณะการมีประสบการณ์และกิจการอันเป็นสาธารณะตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด ในการกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงการที่จะได้บุคคลที่มีประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน</p>
--	---

<p>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙ (๔) (๕)</p>	<p>(๔) ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน เป็นกรรมการ</p> <p>(๕) ผู้แทนสหภาพความหนึ่งคน ผู้แทนสภาวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุข เลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อมวลชนเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ (๖) อาจารย์ประจำหรือผู้เคยเป็นอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งสอนหรือทำงานวิจัย หรือทำงานด้านสิทธิมนุษยชนมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี ซึ่งกรรมการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสองในสาม หนึ่งคน เป็นกรรมการ</p>
<p>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ (มาตรา ๘ และ มาตรา ๑๑)</p>	<p>(๑) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารและจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม <u>จากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้</u></p> <p>(ก) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี (ข) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี (ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ (ง) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น (จ) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี (ฉ) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (ก) (ข) (ค) หรือ (จ) รวมกันไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี (ช) เป็นผู้ทำงานหรือเคยทำงานในภาคประชาสังคมมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี ...</p>
<p>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ (มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕)</p>	<p>มาตรา ๑๒ วรรคสอง ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี</p>
<p>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒</p>	<p>มิได้มีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสรรหา ป.ป.ช. ให้ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรรมการ ป.ป.ช. เพียงแต่ในการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลตาม (๔) ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเสนอชื่อบุคคลซึ่งองค์กรนั้นแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการวุฒิสภา โดยให้คัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความเป็นกลาง ซื่อสัตย์สุจริต และมีความเข้าใจ ในภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.</p>

๔.๔ ข้อเท็จจริงในการดำเนินการสรรหา

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ มีการสรรหาองค์กรอิสระ จำนวน ๘ ครั้ง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ๒ ครั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓ ครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๓ ครั้ง (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่เคยดำเนินการ) ปรากฏว่ามีกรรมการสรรหาครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดเพียงองค์กรเดียว คือ การสรรหาคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการชื้อให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

๔.๔.๑ การดำเนินการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๓ ครั้ง

๑) คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน (ระหว่างวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑) ประกอบด้วย (๑) ประธานศาลฎีกา (๒) ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร) (๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด (๔) บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง (นายกุลกมุท สิงหรา ณ อยุธยา) (๕) บุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง (นายชินนทร์ บัวประเสริฐ) (๖) บุคคลซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง (นายสุรพล พงษ์ทัตศิริกุล)

ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งว่า ยังไม่สามารถดำเนินการเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดได้

๒) คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน (ระหว่างวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ ถึงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๓) ประกอบด้วย (๑) ประธานศาลฎีกา (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (๓) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (๔) ประธานศาลปกครองสูงสุด (๕) บุคคลซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง (นายสุรพล พงษ์ทัตศิริกุล) และ (๖) บุคคลซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่งตั้ง (นายพงศธร สัจจชลพันธ์)

ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งว่า ยังไม่สามารถดำเนินการเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดได้

****ต่อมา** ก่อนการประชุมคณะกรรมการสรรหา ครั้งที่ ๒ (เพื่อพิจารณาวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร) ศาลรัฐธรรมนูญได้เสนอชื่อ นายประเสริฐ โกศัลวิตร เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหา

๓) กรณีวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน ๑ คน ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาชุดเดิม ตามข้อ ๒) จึงต้องเริ่มดำเนินการสรรหาใหม่ (ระหว่างวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ถึงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๔) ทั้งนี้ กรรมการสรรหาที่ได้รับการแต่งตั้งจากศาลรัฐธรรมนูญ (นายประเสริฐ โกศัลวิตร) ได้ขอลาออกจากตำแหน่งกรรมการสรรหา ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้เสนอชื่อ นายสมชัย จรรย์สมบุรณ์ เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาแทน

ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งว่า ยังไม่สามารถดำเนินการเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดได้

๔.๔.๒ การดำเนินการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๓ ครั้ง

๑) คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (ระหว่างวันศุกร์ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐) ประกอบด้วย (๑) ประธานศาลฎีกา (๒) ประธานสภานิติบัญญัติ

แห่งชาติ (ทำหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร) (๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด (๔) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้ง (ศาสตราจารย์เจริญศักดิ์ โจนฤทธิพิเชษฐ์) (๕) บุคคลซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้ง (ศาสตราจารย์ไพโรจน์ กัมพูสิริ) และ (๖) บุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.แต่งตั้ง (นายประเสริฐ โกศัลวิตร)

ในส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอชื่อบุคคลมาเป็นกรรมการสรรหาแล้ว แต่เนื่องจากบุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติจึงมิได้เสนอชื่อบุคคลมาเป็นกรรมการสรรหาอีก ส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งว่า เนื่องจากกรรมการสรรหามีคุณสมบัติสูงจึงขอเลื่อนการเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาออกไปก่อน

๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาชุดเดิม ตามข้อ ๑) จึงต้องเริ่มดำเนินการสรรหาใหม่ (ระหว่างวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑) ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ไพโรจน์ กัมพูสิริ กรรมการสรรหาในส่วนของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ตรวจการแผ่นดินได้ขอลาออกจากตำแหน่ง

ในการนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอชื่อ ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิมมณี เป็นกรรมการสรรหาแทน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอชื่อ นายวิโรจน์ จิวะรังสรรค์ เป็นกรรมการสรรหา ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาได้

๓) สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๒ คน ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาชุดเดิม ตามข้อ ๑) และข้อ ๒) จึงต้องเริ่มดำเนินการสรรหาใหม่ (ระหว่างวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๑)

ในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งคณะกรรมการสรรหาว่า ได้พยายามสรรหาบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดมาเพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้

๔.๔.๓ การดำเนินการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๒ ครั้ง

๑) คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. (ระหว่างวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๓) ประกอบด้วย (๑) ประธานศาลฎีกา (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (๓) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (๔) ประธานศาลปกครองสูงสุด (๕) บุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง (นายเกียรติคุณ ชาติประเสริฐ) (๖) บุคคลซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้ง (พลเอก อภิชาติ อุณห่อน) และ (๗) บุคคลซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง (นายวิโรจน์ จิวะรังสรรค์)

ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีหนังสือแจ้งว่า ยังไม่สามารถดำเนินการเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดได้

****ต่อมา** ก่อนการประชุมคณะกรรมการสรรหาครั้งแรก (เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการ) ศาลรัฐธรรมนูญได้เสนอชื่อ นายประเสริฐ โกศัลวิตร เพื่อเป็นกรรมการสรรหา

๒) คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. (ระหว่างวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงปัจจุบัน) อยู่ระหว่างดำเนินการสรรหา (ข้อมูล ณ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๔) ประกอบด้วย (๑) ประธานศาลฎีกา (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (๓) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (๔) ประธานศาลปกครอง

สูงสุด (๕) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้ง (นายชูเกียรติ มาลินีรัตน์) (๖) บุคคลซึ่งคณะกรรมการ
การเลือกตั้งแต่งตั้ง (พลโท ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลย์) (๗) บุคคลซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้ง
(พลตำรวจเอก ศักดา ชื่นภักดี) และ (๘) บุคคลซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่งตั้ง
(นายบุญสม อัครธรรมกุล)

ในส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งว่า ยังไม่สามารถ
เสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาได้

****ต่อมา ก่อนการประชุมคณะกรรมการสรรหา ครั้งที่ ๒ (เพื่อพิจารณา
วินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อนายวิสูตร
ประสิทธิ์ศิริวงศ์ เป็นกรรมการสรรหา**

ในการนี้ นายนันท ผาสุข เลขาธิการวุฒิสภา ชี้แจงประเด็นองค์ประกอบกรรมการสรรหา
ไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ
วันจันทร์ที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ ว่า

..“ในส่วนที่ผมได้รับผิดชอบเกี่ยวกับเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาในขั้นตอน
การจัดตั้งคณะกรรมการสรรหา กรรมการสรรหาโดยตำแหน่งจะมีประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครอง
สูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร อันนี้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ส่วนกรรมการอื่น ๆ จะมาจากองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ถ้าเป็นกรณีนี้ จะไม่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน
ประเด็นสำคัญ คือ ที่หายาก เราได้พยายามประสานงานไปยังองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องแล้ว คือ ในเรื่อง
คุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการ ในกฎหมายนี้ได้กำหนดไว้ว่า จะต้องเป็นบุคคลที่รับราชการ
หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี
ซึ่งอันนี้เป็นประเด็นสำคัญที่สุดที่ทำให้องค์กรอิสระต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะหากรรมการมาเป็นกรรมการ
สรรหาได้ ทีนี้เมื่อเป็นอย่างนี้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ในเรื่ององค์ประกอบ
ของคณะกรรมการได้กำหนดไว้ว่า ถ้ากรรมการเท่าที่มีอยู่มีเท่าไรก็สามารถที่จะทำหน้าที่ไปได้ อันนี้เป็นไป
ตามที่กฎหมายบัญญัติทุกประการ และคำว่า “พลางก่อน” อย่างที่ท่านได้มีข้อสังเกต อันนี้ก็ทำไปพลางก่อน
ถ้าท่านสามารถหาบุคคลมาเป็นกรรมการสรรหาเพิ่มเติมได้เมื่อไรก็เข้าปฏิบัติหน้าที่ได้เมื่อนั้นแต่ที่ผ่านมา
จะสรรหาเสร็จสิ้นไปเสียก่อนไม่สามารถสรรหา หรือหากรรมการสรรหาเข้ามาในสัดส่วนขององค์กรอิสระ
นั้น ๆ ได้ อันนี้เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ ติดขัดในเรื่องคุณสมบัติที่กำหนดไว้สูง ไม่สามารถ
หาบุคคลมาเป็นกรรมการสรรหาในสัดส่วนขององค์กรอิสระนั้นได้ อันนี้เป็นประเด็นปัญหา
ที่คณะกรรมการสรรหาได้มีการปรึกษาหารือและพิจารณามาโดยตลอด ”..

ทั้งนี้ รายละเอียดการดำเนินการการสรรหากรรมการสรรหาในองค์กรอิสระทั้ง ๓ องค์กร
ข้างต้น สรุปภาพรวมการดำเนินการในตารางที่ ๒ ดังนี้

ตารางที่ ๒ แสดงรายละเอียดองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐

องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา ผู้ตรวจการแผ่นดิน						องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการการเลือกตั้ง						องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการ ป.ป.ช.					
ครั้งที่ ๑						ครั้งที่ ๑						ครั้งที่ ๑					
กรรมการ โดยตำแหน่ง	กกต.	ปปช.	คตง.	ศาล รธน.	กสม.	กรรมการ โดยตำแหน่ง	ศาล รธน.	ผู้ตรวจ การแผ่นดิน	ปปช.	กสม.	คตง.	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กกต.	ผู้ตรวจ การแผ่นดิน	คตง.	ศาล รธน.	กสม.
✓✓✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓✓✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓✓✓✓	✓	✓	✓	✗✓	✗
ครั้งที่ ๒						ครั้งที่ ๒						ครั้งที่ ๒					
กรรมการ โดยตำแหน่ง	กกต.	ปปช.	คตง.	ศาล รธน.	กสม.	กรรมการ โดยตำแหน่ง	ศาล รธน.	ผู้ตรวจ การแผ่นดิน	ปปช.	กสม.	คตง.	กรรมการ โดยตำแหน่ง	กกต.	ผู้ตรวจ การแผ่นดิน	คตง.	ศาล รธน.	กสม.
✓✓✓✓	✗	✗	✓	✗✓	✓	✓✓✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓✓✓✓	✓	✓	✗✓	✓	✓
ครั้งที่ ๓						ครั้งที่ ๓											
กรรมการ โดยตำแหน่ง	กกต.	ปปช.	คตง.	ศาล รธน.	กสม.	กรรมการ โดยตำแหน่ง	ศาล รธน.	ผู้ตรวจ การแผ่นดิน	ปปช.	กสม.	คตง.						
✓✓✓✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓✓✓	✓	✓	✓	✗	✓						

✓ ส่งกรรมการสรรหา ✗ ไม่ส่งกรรมการสรรหา ✗✓ ส่งกรรมการสรรหาเพิ่มเติมภายหลังกำหนด ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการวุฒิสภา

๕. ข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะ

ประเด็นที่ ๑ กรณีการบันทึกเหตุผลในการเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ตามที่ พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง กรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่า คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการบันทึกเหตุผลของการพิจารณาคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินครั้งนี้ อันประกอบด้วย การเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ รวมทั้งเป็นบุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม ตลอดจนมีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ จึงเป็นการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน มิใช่เป็นการบันทึกเหตุผลเพียงคำว่า “มีความเหมาะสม” ซึ่งเป็นคำที่ไม่มีความหมายที่จะใช้ในการพิจารณาแยกแยะคุณสมบัติที่ดีของแต่ละบุคคลและเพียงพอที่จะทำให้ทราบและแสดงให้เห็นว่า ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกดังกล่าวเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “ในการสรรหา ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย และให้กรรมการสรรหาแต่ละคนบันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย”

ในการนี้ ในทางปฏิบัติของกระบวนการสรรหาทุกองค์กรอิสระ คณะกรรมการสรรหาจะพิจารณาคูณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับแต่ละองค์กร และเมื่อปรากฏว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว คณะกรรมการสรรหา ก็จะเชิญผู้สมัครเข้ารับการสัมภาษณ์หรือแสดงความคิดเห็น จากนั้น คณะกรรมการสรรหาจะพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครให้เหลือจำนวนเท่ากับตำแหน่งที่ต้องสรรหา โดยอาจต้องลงมติหลายรอบ และก่อนการพิจารณาลงมติในแต่ละรอบ คณะกรรมการสรรหาจะปรึกษาหารือ ซึ่งในการคัดเลือก กรรมการสรรหาแต่ละคนจะต้องบันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีกรรมการสรรหาบันทึกเหตุผลดังกล่าวโดยระบุเพียงว่า “มีความเหมาะสม” ซึ่งไม่ได้ให้ความหมายชัดเจนถึงความเหมาะสมในตำแหน่งที่สรรหา

ข้อเสนอแนะ

แม้การบันทึกเหตุผลในการเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะเป็นดุลยพินิจและเอกสิทธิ์ของคณะกรรมการสรรหา แต่วุฒิสภาก็อาจเสนอข้อสังเกตในการบันทึกเหตุผลของกรรมการสรรหาแต่ละคนให้มีสาระเป็นที่ประจักษ์ถึงความเหมาะสมในการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบ และเพื่อประโยชน์ให้สาธารณชนได้รับทราบ

ประเด็นที่ ๒ กรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

เมื่อพิจารณาการกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒๘ ที่บัญญัติต้องประกอบและคุณสมบัติผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

“มาตรา ๒๒๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า

หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี จำนวน ๒ คน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีจำนวน ๑ คน”

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ (๑) ได้บัญญัติในแนวทางที่สอดคล้องกันว่า

“มาตรา ๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี จำนวน ๒ คน”

นอกจากนี้ หากพิจารณาความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^๒ มาตรา ๒๒๘ การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๒ คน มาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี เนื่องจากหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นจะมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการที่กำหนดคุณสมบัติให้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่ากรม เนื่องจากเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบังคับบัญชาและบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ ในระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมาแล้ว ดังนั้น การที่บุคคลปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานใดจนได้ขึ้นมาเป็นหัวหน้าหน่วยงานนั้น ย่อมเป็นการสั่งสมประสบการณ์และปัญหาอุปสรรครวมทั้งวิธีการปฏิบัติงานมาแล้วจนครบถ้วน เมื่อรวมกับระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้นี้ ย่อมทำให้มั่นใจได้ว่าเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ รวมทั้งเชื่อได้ว่าในเวลาใช้อำนาจในฐานะกรรมการขององค์กรอิสระแล้ว จะทำให้คำวินิจฉัยถึงปัจจัยต่าง ๆ รอบด้านอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

สำหรับความที่ว่า “ต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี” นั้น การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องหรือติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๕ ปี แต่สามารถนับระยะเวลาที่ไม่ต่อเนื่องมารวมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อเทียบเคียงกับคุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระอื่น พบว่า มีการบัญญัติการกำหนดระยะเวลาของการมีประสบการณ์ในลักษณะเดียวกัน ดังแสดงในตารางที่ ๓

^๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบประมวลร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, หน้า ๓๙๗ - ๓๙๘.

ตารางที่ ๓ คุณสมบัติเฉพาะของกรรมการในองค์กรอิสระตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระ	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กร
ผู้ตรวจการแผ่นดิน	<p>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐</p> <p>“มาตรา ๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ ไม่ต่ำกว่ากรรมการที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี จำนวน ๒ คน”</p> <p>..... ฯลฯ</p>
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	<p>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐</p> <p>“มาตรา ๘ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหารและจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา จำนวน ๕ คน จากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้</p> <p>(ก) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี</p> <p>..... ฯลฯ</p>
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	<p>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑</p> <p>“มาตรา ๙ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา</p> <p>ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย</p> <p>(๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครอง ชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี</p> <p>(๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี”</p> <p>..... ฯลฯ</p>

ข้อเสนอแนะ

ทั้งนี้ เนื่องจากความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ในการมุ่งส่งเสริมและให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการพัฒนารูปแบบของโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดรูปแบบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และเพื่อให้กรรมการในองค์กรอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ จึงมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับที่สูง และในส่วนของข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับการสรรหาให้สอดคล้องต่อหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในระบบราชการ บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการบังคับบัญชาและบริหารงาน ได้ปฏิบัติงานและสั่งสมประสบการณ์ในระดับผู้บริหารมีเป็นจำนวนมาก แต่ด้วยข้อจำกัดของการได้รับการแต่งตั้งในระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหากได้รับแต่งตั้งแล้วอาจดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ไม่ถึงห้าปีตามที่กฎหมายกำหนด

คุณสมบัติของผู้เข้ารับดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระ รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง อาทิ ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าไม่น้อยกว่า ๕ ปี ในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งระบุให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี และหากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็ต้องใช้เวลาและมีขั้นตอน อาจจะมีประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องนี้ หากเห็นสมควรก็อาจพิจารณาในโอกาสที่เหมาะสม (ตัวอย่างเช่น การลดจากการดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นการดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง อย่างน้อย ๕ ปี เป็นต้น)

ส่วนกรณีกรรมการการเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งสององค์กรมีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการอิงคุณสมบัติขององค์กรอิสระอื่นซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หากมีการแก้ไขก็อาจมีผลกระทบต่อองค์กรอิสระอื่นที่มีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ประเด็นที่ ๓ กรณีองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา

ข้อสังเกตของพลอากาศตรี นายแพทย์เฉลิมชัย เครื่องงาม สมาชิกวุฒิสภา ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันจันทร์ที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ ตามมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๙ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติ ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่สรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ไม่สามารถเสนอชื่อบุคคลในเวลาที่ถูกหมายกำหนดได้ จึงเป็นกรณี ที่กรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนของบุคคลซึ่งองค์กรอิสระที่มีใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้ง มิไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือพ้นกำหนดเวลาการเสนอชื่อภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจาก เลขาธิการวุฒิสภาแล้ว มิได้มีการเสนอชื่อให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ไปพลางก่อนได้

กรณีนี้ คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ได้ดำเนินการ สรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินจนเสร็จสิ้นตามขั้นตอน จึงมีความเห็นว่า การที่ถูกหมายกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ไปพลางก่อนได้นั้น เป็นกรณีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อน จนกว่าจะมีคณะกรรมการ สรรหาครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด และดำเนินการไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย จึงขอทราบว่า เหตุผล ที่ทั้งสององค์กรไม่ส่งรายชื่อบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด และกระบวนการสรรหาที่คณะกรรมการสรรหา เท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อน จากจำนวน ๙ คน เป็นจำนวน ๗ คน ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ เพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ในการนี้ คณะกรรมาธิการมีข้อพิจารณา ดังนี้

๑) พิจารณาเทียบเคียงกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ได้มีการกำหนด บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ “ประเด็นกรณีและผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ สรรหาไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือพ้นกำหนดเวลาการคัดเลือกตามวรรคสามแล้วมิได้มีการเสนอชื่อ ให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อนได้ โดยในระหว่างนั้นให้ถือว่า คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่” ไว้ในลักษณะเดียวกัน^๓

๒) พิจารณาเทียบเคียงถ้อยคำตามบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

“มาตรา ๒๐๖ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบตาม มาตรา ๒๐๔ ถ้ามีผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภานับไม่น้อยกว่า ๗ คน ให้ผู้ได้รับความเห็นชอบเลือกกันเอง ให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภารับโดยไม่ต้องรอให้มีผู้ได้รับ ความเห็นชอบครบ ๙ คน และเมื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการตามหน้าที่ และอำนาจต่อไปพลางก่อนได้ โดยในระหว่างนั้นให้ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่มีอยู่”

ทั้งนี้ จากการศึกษาความมุ่งหมายของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว^๔ กรณีมีผู้ได้รับความ เห็นชอบจากวุฒิสภาให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า ๗ คนแล้ว ให้ผู้ได้รับความเห็นชอบ เลือกกันเองคนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจไปพลางก่อน การที่กำหนดจำนวนไว้ ๗ คนนั้น เนื่องจากจำนวนดังกล่าวเป็นองค์คณะที่สามารถปฏิบัติหน้าที่

^๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในลักษณะเดียวกัน ดังนี้ ๑. ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา ๑๑ วรรคสี่) ๒. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๑ วรรคสี่) ๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๑ วรรคห้า) ๔. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๑๒ วรรคห้า) ๕. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๑๕ วรรคห้า).

^๔ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, หน้า ๓๕๕.

ในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๑๑ และเมื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้วให้ถือว่า ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่มีอยู่

ข้อเสนอแนะ

โดยที่การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสรรหาองค์กรอิสระเป็นข้อกำหนดคุณสมบัติที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ได้บัญญัติเพิ่มคุณสมบัติของกรรมการสรรหาเช่นเดียวกับคุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นด้วย ทำให้เกิดความยากลำบากในการแต่งตั้งบุคคลขององค์กรอิสระเป็นกรรมการสรรหา

ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยอาจพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ องค์กรข้างต้น และให้นำเพียงบทบัญญัติที่เป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาใช้เช่นเดียวกับการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น หากเห็นสมควรอาจพิจารณาในโอกาสที่เหมาะสม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อเสนอแนะสำหรับประเด็นที่ ๒ กรณีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระ

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา จึงขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘



(นายสัญญาชัย จุลมนต์)

เลขานุการคณะกรรมาธิการ
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
วุฒิสภา

ภาคผนวก

แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการ
การกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระ
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการการกำหนดองค์ประกอบกรรมการสรรหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ทราบภูมิหลังของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาแตกต่างกัน โดยมีสาระสำคัญโดยสังเขป กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ กำหนดที่มาของกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ทำหน้าที่คัดเลือกและส่งให้วุฒิสภาคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ แต่ละองค์กรอิสระมีองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาแตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาในแต่ละองค์กรได้ ๒ ส่วน คือ กรรมการสรรหาโดยตำแหน่ง และกรรมการสรรหาที่มาจากคัดเลือกกันเอง กล่าวคือ

ส่วนที่ ๑ กรรมการสรรหาโดยตำแหน่ง เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ส่วนที่ ๒ กรรมการสรรหาที่มาจากคัดเลือกกันเอง โดยอาจแบ่งได้เป็นกรรมการสรรหาจากฝ่ายวิชาการ จากฝ่ายการเมือง จากฝ่ายองค์กรวิชาชีพ และจากฝ่ายองค์กรเอกชน ดังนี้

๑. กรรมการสรรหาจากฝ่ายวิชาการ เช่น กรรมการสรรหาที่มาจากคัดเลือกกันเองของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง เป็นต้น

๒. กรรมการสรรหาจากฝ่ายการเมือง เช่น กรรมการสรรหาที่มาจากคัดเลือกกันเองของผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นต้น

๓. กรรมการสรรหาจากฝ่ายองค์กรวิชาชีพ เช่น ผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านโทรคมนาคม

๔. กรรมการสรรหาจากฝ่ายองค์กรเอกชน เช่น ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมหรือใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ เป็นต้น

ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ได้มีการกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาของทุกองค์กรต้องมีตัวแทนของทุกพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และมีนักวิชาการซึ่งเป็นอธิบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีการกำหนดสัดส่วนจากนักวิชาการ นักการเมืองที่แตกต่างกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ พบข้อขัดข้องของการปฏิบัติหน้าที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นกลางและสามารถตรวจสอบอำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการพิจารณาว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ จะต้องเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีโครงสร้างแยกขาดจากอำนาจรัฐอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรจึงต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง แต่จากการดำเนินการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ เกือบ ๑๐ ปี มีการตั้งข้อสังเกตถึงความไม่เป็นกลาง ความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระต่าง ๆ ทำให้ในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ จึงได้ปรับปรุงการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อให้ได้ผู้ที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่ใช่บุคคลที่พรรคการเมืองคัดเลือกมา โดยกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการสรรหาผู้มาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยตัดกรรมการสรรหาในสัดส่วนผู้แทนของพรรคการเมืองออกไป การปรับเปลี่ยนจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ โดยพิจารณาองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาจากหน่วยงานศาลเข้ามามีบทบาทในการสรรหามากขึ้น อาทิ

- คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบุคลากรจากศาลเป็นองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหามากขึ้น คือ ศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด คิดเป็นสัดส่วนถึง ๓ ใน ๕ ของคณะกรรมการสรรหา

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินมีศาลเป็นองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา คือประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน ๑ คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน ๑ คน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึง ๕ ใน ๗ ซึ่งจะทำให้องค์กรศาลมีความเป็นเอกภาพสามารถกำหนดทิศทางผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ บททั่วไป เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระ เพื่อใช้กับทุกองค์กรอิสระเป็นครั้งแรก โดยแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแนวทางที่จะให้องค์กรอิสระเป็นผู้ที่ปกป้องหรือสนับสนุนหลักการพื้นฐานประชาธิปไตย ตามหลักสิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระแท้จริง จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นคนกลางทำหน้าที่กลั่นกรองผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสรรหาในระดับเดียวกับกรรมการในองค์กรอิสระ เนื่องจากต้องการผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ มีความกล้าหาญที่จะชี้ถูกชี้ผิด และมีความรับผิดชอบ รวมทั้งต้องการให้องค์กรอิสระตรวจสอบกันเอง และมีกลไกให้สังคมตรวจสอบ

ทั้งนี้ รายละเอียดเปรียบเทียบองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับ ปรากฏในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ฉบับปี ๒๕๕๐ และฉบับปี ๒๕๖๐

องค์กรอิสระ	รัฐธรรมนุญ ๒๕๔๐	รัฐธรรมนุญ ๒๕๕๐	รัฐธรรมนุญ ๒๕๖๐
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	จำนวน ๑๐ คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ประธานศาลปกครอง สูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็น นิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน / ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือก กันเองให้เหลือ ๔ คน	จำนวน ๗ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา / ประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ประธานศาล ปกครองสูงสุด / ประธานสภาผู้แทนราษฎร / ผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา คัดเลือก จำนวน ๑ คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก จำนวน ๑ คน และในกรณีที่ไม่ มีกรรมการในตำแหน่งใดหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง รัฐธรรมนุญบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย กรรมการที่เหลืออยู่	จำนวน ๙ คน ประกอบด้วย ๑. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๔ คน คือ ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน กรรมการ / ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร / ประธานศาลปกครองสูงสุด ๒. กรรมการซึ่งแต่ละองค์กรอิสระต้อง เสนอชื่อเป็นกรรมการสรรหา โดยแต่ละ องค์กรต้องสรรหาและแต่งตั้งบุคคลที่มี คุณสมบัติตามมาตรา ๒๐๑ และไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๒ รวมทั้งต้องไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ใน ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กร ละ ๑ คน เพื่อเป็นกรรมการสรรหา **นอกจากนี้ ยังต้องมีคุณสมบัติเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ของแต่ละองค์กรที่ต้องดำเนินการเสนอ ให้ผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภา
ผู้ตรวจแผ่นดิน	จำนวน ๓๑ คน ประกอบด้วย ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มี สมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๙ คน / อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้ เหลือ ๔ คน/ ผู้แทนสำนักอัยการสูงสุดจำนวน ๔ คน/ ผู้แทนศาลฎีกาจำนวน ๔ คน	มีจำนวน ๗ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา / ประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ประธาน ศาลปกครองสูงสุด / ประธานสภาผู้แทนราษฎร / ผู้นำฝ่าย ค้านในสภาผู้แทนราษฎร / บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาล ฎีกาคัดเลือก จำนวน ๑ คน /และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก จำนวน ๑ คน บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดเลือกเป็นกรรมการสรรหา ต้องมิใช่ ผู้พิพากษาหรือตุลาการและต้องไม่เป็นกรรมการสรรหา ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น	
คณะกรรมการสิทธิ	จำนวน ๒๘ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา / ประธานศาลปกครองสูงสุด / อัยการสูงสุด / นายกสภาทนายความ / อธิการบดี หรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ หนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน / ผู้แทน องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนแห่งละ ๑ คน ซึ่ง เลือกกันเองให้เหลือ ๑๐ คน / ผู้แทนพรรคการเมือง	จำนวน ๒๘ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา / ประธานศาลปกครองสูงสุด / อัยการ สูงสุด / นายกสภาทนายความ / อธิการบดีหรือผู้แทน สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือก กันเองให้เหลือ ๕ คน / ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิ มนุษยชนแห่งละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑๐ คน / ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิก	

	<p>ทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน / ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ ๑ คน ให้เหลือ ๓ คน</p>	<p>สภาผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน / ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ ๑ คน รวมเป็น ๓ คน</p>	
คณะกรรมการ ป.ป.ช.	<p>จำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา / ประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ประธานศาลปกครองสูงสุด / ประธานกต. / ประธานคตง. / ประธานกสม. / ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน / สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน / สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน / และอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๖ คน</p>	<p>จำนวน ๕ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา / ประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ประธานศาลปกครองสูงสุด / ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร / และรองนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ** สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาเป็นเช่นเดียวกับการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน</p> <p>** ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p>	
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	<p>จำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ประธานศาลฎีกา / ประธานศาลปกครองสูงสุด / อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๗ คน / ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน</p>	<p>จำนวน ๗ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา / ประธานศาลรัฐธรรมนูญ / ประธานศาลปกครองสูงสุด / ประธาน ป.ป.ช. / ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย / บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน ๑ คน / บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน ๑ คน ทั้งนี้ บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกต้องไม่ใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และในกรณีที่ไม่มีกรรมการสรรหาในตำแหน่งใดในคณะกรรมการสรรหา ให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่</p>	



ออกแบบและพิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๐ ๒๘๓๑ ๙๔๑๕, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๖๖,
๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๒, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๖