

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นหลายองค์กร ประกอบด้วย องค์กรตุลาการอื่นได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง และองค์กรอิสระซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้กำหนดให้องค์กรเหล่านี้มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าว กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรดังกล่าวตามคำแนะนำของวุฒิสภา (By the Senate's advice)¹ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน² โดยมีคณะกรรมการสรรหา³ หรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา⁴ หรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด⁵ แล้วแต่กรณี เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลต่าง ๆ ที่สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อวุฒิสภา และให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเลือกและนำความกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน นอกเหนือจากปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการทำงานของคณะกรรมการสรรหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วนแล้ว กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาหลังจากที่ได้รับรายชื่อมาจากคณะกรรมการสรรหาฯ หรือที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 เพียง 10 ข้อนั้น⁶ ก็ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติบ่อยครั้ง ส่งผลให้วุฒิสภาพิจารณาเสนอชื่อ

¹ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา...

² โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 121

³ เช่น มาตรา 138 (1) กรณี ก.ก.ต., มาตรา 257 (1) กรณีศาลรัฐธรรมนูญ

⁴ มาตรา 138 (2) กรณี ก.ก.ต., มาตรา 255 (1) กรณีศาลรัฐธรรมนูญ

⁵ มาตรา 255 (2) กรณีศาลรัฐธรรมนูญ

⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 หมวด 5 การดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ ข้อ 96-105

บุคคลที่อาจไม่มีความเหมาะสมบางประการให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้น

จากปัญหาดังที่ได้กล่าวมา จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ (เฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา) กับประเทศไทย
- เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาว่ากระบวนการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีขั้นตอน วิธีการอย่างไร ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดังกล่าวมีอย่างไรบ้าง และจะศึกษาเปรียบเทียบถึงกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในต่างประเทศเฉพาะกรณีสหรัฐอเมริกา เนื่องจากในการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 (Constitution of the United States 1787) มาตรา 2 วรรค 2 ของหมวด 2 ซึ่งบัญญัติว่า "... ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งทูต กงสุล ผู้พิพากษาในศาลฎีกา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่นของสหรัฐ โดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา..."⁷

⁷ The United States Constitution provides that the president "shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the Supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the

ดังนั้นอำนาจประธานาธิบดีในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ จึงแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ⁸

1) ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคลเข้ารับตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารทั้งหมด นอกจากเสนอชื่อบุคคลดำรงตำแหน่งทางตุลาการ ในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับการเสนอชื่อนี้ประธานาธิบดีอาจใช้กลไกคือที่ปรึกษาและคณะกรรมการต่างๆ ได้ตามอรรถาศัย ข้าราชการชั้นสูงเหล่านี้ได้แก่คณะรัฐมนตรี ทูต ข้าราชการการเมืองทุกตำแหน่ง ข้าราชการระดับบริหาร ซึ่งมีส่วนตัดสินใจทางการเมืองตามปกติตั้งแต่ระดับรองอธิบดีขึ้นไป

2) วุฒิสภายืนยันการแต่งตั้ง โดยการประชุมพิจารณาโดยเปิดเผย ให้ประชาชนเข้าฟังได้นี้ทำกันในระดับคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการมีความเห็นอย่างไรแล้วก็จะเสนอต่อวุฒิสภาให้ลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง

3) ประธานาธิบดีลงนามแต่งตั้ง เมื่อวุฒิสภายืนยันสนับสนุนการแต่งตั้งแล้ว ประธานาธิบดีจึงลงนามแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้

และตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูงของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีทั้งหมด 9 คน จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาอีกชั้นหนึ่ง จึงจะถือว่าสมบูรณ์ หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบ ผู้พิพากษาผู้นั้นก็จะพ้นจากตำแหน่ง⁹

จะเห็นว่ากระบวนการพิจารณาให้ความยินยอมแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136 บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา...” มีลักษณะคล้ายกันกับระบบการแต่งตั้งตำแหน่งคณะรัฐมนตรี ทูต ข้าราชการการเมือง ข้าราชการระดับบริหาร และผู้พิพากษาในศาลสูงของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว

นิยามศัพท์

คำต่อไปในงานวิจัยฉบับนี้ ให้หมายถึง

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments." (Article II, section 2, para. 2)

⁸ อมร รัชชาติ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543, หน้า 130-131

⁹ โภคิน พลกุล, ชาญชัย แสงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 106

“คณะกรรมการสรรหาฯ” หมายถึง คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง, ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา, คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด, คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.), คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

“คณะกรรมการสิทธิการตามมาตรา 135” หมายถึง คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 135)

“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง

- 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.)
- 2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- 3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 4) ศาลรัฐธรรมนูญ
- 5) ศาลปกครอง
- 6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
- 7) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

อย่างไรก็ดี โดยที่นิยามศัพท์คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในงานวิจัยฉบับนี้มีความหมายแตกต่างจากนิยามคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอธิบายความแตกต่างของคำดังกล่าว

1. “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 266 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ดังนั้น ในระยะแรกจึงมีปัญหว่าองค์กรใดจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้บ้าง ดังเช่น¹⁰ กรณีเทศบาล ซึ่งเดิมศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะ

¹⁰ มานิตย์ จุมปา, การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, ในหนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545, หน้า 172-175

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 30 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีเทศบาลเป็นส่วนหนึ่ง ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ¹¹ ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.), องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) และเทศบาล เสนอเรื่องโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้กลับความเห็น ว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องตามมาตรา 266 ได้นั้นต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ¹² ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจึงไม่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ได้

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ก่อนอื่นจึงต้องพิจารณาเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยพิจารณาจากมาตรา 266 ซึ่งต้องพิจารณาจาก 2 เงื่อนไข คือ

1) องค์กรนั้นต้องเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ

- ก. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และ
- ข. อำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และองค์กรที่เสนอเรื่องนั้นต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย (คำวินิจฉัยที่ 10/2541), กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง (คำวินิจฉัยที่ 54/2542) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในหัวข้อนี้เพียงประสงค์จะแยกความแตกต่างของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กับความหมายตามนิยามศัพท์และขอบเขตของการศึกษาตามงานวิจัย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงไม่กล่าวถึงรายละเอียดตามเงื่อนไขที่ 2

1.1 องค์กรนั้นเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้นิยามคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา 266 ในคำวินิจฉัยที่ 1/2541 ลงวันที่ 8 มกราคม 2541 โดยพิจารณาจาก 2 เงื่อนไข คือ 1) มีลักษณะเป็น “องค์กร” อันประกอบด้วย (1) บุคคล (2) วัตถุประสงค์การดำเนินการ (3) งบประมาณ และ (4) สถานที่ทำงาน และ 2) มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในคำวินิจฉัยดังกล่าวที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากมีลักษณะครบถ้วนตามคำจำกัดความขององค์กร และมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาเพื่อส่งให้วุฒิสภาดำเนินการต่อไป

¹¹ โปรดดูคำวินิจฉัยที่ 4/2541 และคำวินิจฉัยที่ 10/2541 ประกอบ

¹² โปรดดูคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543

นอกจากคำวินิจฉัยข้างต้น ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้นิยามคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ในปัจจุบัน การพิจารณาว่าองค์กรใด เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จึงต้องพิจารณาจาก 2 องค์ประกอบ กล่าวคือ 1) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และ 2) อำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.1.1 “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ากรณีต่อไปนี้เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เช่น

- รัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ 33/2543)
- สภาผู้แทนราษฎร (คำวินิจฉัยที่ 32/2543)
- วุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ 54/2542 และคำวินิจฉัยที่ 20/2543)
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) (คำวินิจฉัยที่ 15/2541 และคำวินิจฉัยที่ 8/2542)
- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ 19/2546)
- คณะรัฐมนตรี (คำวินิจฉัยที่ 2/2541 และคำวินิจฉัยที่ 26/2543)
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (คำวินิจฉัยที่ 63/2543)
- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คำวินิจฉัยที่ 47/2547)
- คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ 38/2545)
- ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (คำวินิจฉัยที่ 1/2541)
- คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 44/2546)
- คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 44/2547)

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากพิจารณาตามองค์ประกอบที่ศาลรัฐธรรมนูญวางไว้ ยังได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

1.1.2 กรณีคณะกรรมการสรรหาฯ

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า คณะกรรมการสรรหาบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ (นอกเหนือจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) อันได้แก่ คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด, คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.), คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือไม่

กรณีนี้ ขอแยกการพิจารณาเป็น 2 กลุ่ม (นอกเหนือจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) คือ

1) คณะกรรมการสรรหาที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด, คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)

กรณีนี้ถือว่าเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากครบองค์ประกอบตามนิยามคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ 1) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และ 2) อำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) คณะกรรมการสรรหาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ได้แก่ คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

กรณีนี้ถือว่าไม่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากมีชื่อองค์กรที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่มิได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.1.3 กรณีที่ไม่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

กรณีต่อไปนี้ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยไว้แล้วที่ไม่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เช่น

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (คำวินิจฉัยที่ 2/2541)
- องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.), องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) และเทศบาล (คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543)

1.1.4 กรณีอื่นๆ

กรณีต่อไปนี้ วุฒิสภามีอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านั้น แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขตามนิยามคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม¹³
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)¹⁴
- เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁵
- คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)¹⁶
- คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)¹⁷
- ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน¹⁸ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน¹⁹

อย่างไรก็ดี “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและกรณีอื่นๆ ซึ่งวุฒิสภามีอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้น มิได้ตรงกับนิยามศัพท์และขอบเขตของการศึกษาตามงานวิจัยฉบับนี้ และเพื่อให้เห็นความแตกต่างกับนิยามศัพท์คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้เพียง 7 องค์กร²⁰ ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

1.2 นิยามศัพท์คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในงานวิจัยฉบับนี้

ตามงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้เพียง 7 องค์กร อันประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.), ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลปกครอง, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากการพิจารณาจาก 2 องค์กรประกอบคือ

- 1) เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามนิยามแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 274(3)

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 279 วรรคหนึ่ง (3)

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 302 วรรคสอง

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 40 ประกอบพ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ.2543 มาตรา 6, มาตรา 23

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 40 ประกอบพ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ.2543 มาตรา 46, มาตรา 51

¹⁸ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542, มาตรา 24

¹⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542, มาตรา 42

²⁰ โปรดดูนิยามศัพท์และขอบเขตของการวิจัยในบทนำ

2) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งหมดจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ของวุฒิสภา ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 135

ดังนั้นจึงมีคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ทั้งหมดตามนัยแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะอยู่ในความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามนัยของงานวิจัยฉบับนี้ และมีคำว่าหากวุฒิสภาได้พิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรใดแล้ว องค์กรนั้นจะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามนัยของงานวิจัยฉบับนี้ หากแต่จะต้องครบองค์ประกอบ 2 ประการดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน²¹ และหนึ่งในภารกิจของวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ก็คือ การพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ²² ซึ่งองค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนตามหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน นอกเหนือจากปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการทำงานของคณะกรรมการสรรหา ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วนแล้ว กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาหลังจากที่ได้รับรายชื่อมาจากคณะกรรมการสรรหา หรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 เพียง 10 ข้อนั้น²³ ก็ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติบ่อยครั้ง ส่งผลให้วุฒิสภาพิจารณาเสนอชื่อบุคคลที่อาจไม่มีความเหมาะสมบางประการให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้าจาก

1) เอกสารทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ อันได้แก่ หนังสือ บทความ สิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ทั้งของรัฐบาลและเอกชน ตลอดจนการรวบรวมข้อมูลจาก Internet

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 121

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 135

²³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 หมวด 5 การดำเนินการของคณะกรรมการการตาม มาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ ข้อ 96-105

2) กฎหมาย โดยวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544
- ระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540
- รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (Constitution of the United States)
- Standing Rules of the Senate

1.5.2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

โดยทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- อดีต ส.ส.ร.
- คณะกรรมาธิการตามมาตรา 135
- สมาชิกวุฒิสภา
- บุคคลซึ่งถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้รับเลือกในชั้นวุฒิสภา
- บุคคลซึ่งถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และได้รับเลือก

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- ทำให้ทราบถึงกระบวนการในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

- ทำให้ทราบถึงกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเปรียบเทียบกับประเทศไทย
- ได้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้รับทราบข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงระบบการสรรหาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- ประชาชนและผู้สนใจการศึกษาเรื่ององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะได้รับทราบข้อมูลความรู้เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น
- นำผลของการวิจัยมาเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย