

กระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศ สหรัฐอเมริกา

ในบทนี้จะได้อธิบายถึงกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ เช่นว่านั้น โดยจะได้อธิบายและนำเสนอกระบวนการพิจารณาดังกล่าว ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยมิได้ศึกษาแต่เพียงเฉพาะกรณีของกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆที่มีลักษณะเช่นเดียวกับขององค์กรที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดของข้อมูลและเอกสารที่จะใช้ในการวิจัย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะศึกษาเรื่องดังกล่าวในลักษณะเป็นการทั่วไป ผลของการศึกษาก็แสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สามารถปรับใช้ได้กับทุกกรณี โดยในบทนี้ ให้คำว่า

1. "รัฐธรรมนูญ" หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา และฉบับแก้ไขเปลี่ยนแปลงทุกฉบับ และ
2. "วุฒิสภา" หมายถึง วุฒิสภาแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา และ
3. "สภา" หมายถึง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา

รายละเอียดของการศึกษาปรากฏดังนี้

3.1 โครงสร้างการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีรากฐานสำคัญของประเทศและของอเมริกันชนทุกคนเพราะถือเป็นกฎหมายแม่บทที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของพลเมือง โดยหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา มีอยู่ 9 ข้อ ดังนี้¹

1. การปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย
2. ประชาชนทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมาย
3. มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง

¹ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2544, หน้า 105-107

4. แบ่งแยกรัฐออกจากศาสนา
5. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย
6. อำนาจอธิปไตยแบ่งเป็น 3 ส่วนและแต่ละส่วนคานอำนาจซึ่งกันและกัน
7. มีการแบ่งสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ
8. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่น (รวมถึงสนธิสัญญาระหว่างประเทศ) จะขัดหรือแย้งไม่ได้
9. ประชาชนมีสิทธิที่จะขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

ในกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวมีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเพียงมาตราเดียวนั่นคือ มาตรา 2 วรรค 2 ของหมวดที่ 2 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "...ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งทูต กงสุล ผู้พิพากษาในศาลฎีกา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่นของสหรัฐ โดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา..."² ซึ่งกฎหมายมาตราดังกล่าวเป็นผลมาจากหลักพื้นฐานเรื่องการตรวจสอบและการคานอำนาจระหว่างอำนาจอธิปไตย 2 ส่วนอำนาจ นั่นคือ อำนาจบริหาร (โดยประธานาธิบดี) และอำนาจนิติบัญญัติ (โดยวุฒิสภา)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวจะเห็นว่า ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ประธานาธิบดีมีบทบาทในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายมาตราดังกล่าวนั้นยังกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อการแต่งตั้งบุคคลที่ประธานาธิบดีได้เสนอชื่อด้วย มาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญใช้กับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญทุกตำแหน่ง³

การกำหนดบทบาทของประธานาธิบดีและวุฒิสภาในการพิจารณาเสนอชื่อและการให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ต้องการให้มีการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันระหว่าง

² 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 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)

³ Michael J. Gerhardt, *The Federal Appointment Process*, Duke University Press, London, 2000, p.39

ประธานาธิบดีและวุฒิสภา⁴ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดแนวทางและบทบาทในเรื่องดังกล่าวไว้เพียงมาตราเดียว ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในทางปฏิบัติเพราะไม่มีวิธีการที่แน่นอนที่จะใช้เป็นแนวทางและเป็นมาตรฐาน ดังนั้น ในทางปฏิบัติสำหรับกระบวนการเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ประธานาธิบดีแต่ละคนจึงสามารถสร้างกฎเกณฑ์ที่ตนเห็นว่าเหมาะสมในการพิจารณาเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งได้เอง เช่นเดียวกันในส่วนของกระบวนการพิจารณาเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ วุฒิสภาก็สามารถสร้างหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นได้ แม้ว่าประธานาธิบดีและวุฒิสภาก็จะสามารถสร้างหลักเกณฑ์ในเรื่องเช่นนั้นได้เอง กฎเกณฑ์ที่ได้สร้างขึ้นนั้นจะไม่มีผลผูกพันต่อประธานาธิบดีคนใหม่หรือวุฒิสภากลุ่มใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งในสมัยถัดไป⁵

ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อสันนิษฐานการให้ความเห็นชอบไว้ โดยข้อสันนิษฐานดังกล่าวกลับเป็นคุณประโยชน์แก่ประธานาธิบดีและผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ เช่น ในการที่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดีจะได้รับการแต่งตั้งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของวุฒิสภา⁶ ซึ่ง “เสียงส่วนใหญ่” เช่นว่านั้นถือเป็นคะแนนเสียงระดับที่ต่ำกว่าหากเปรียบเทียบกับการที่จะต้องแต่งตั้งบุคคลใดๆ ให้ต้องรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ระดับสูงของรัฐ โดยหากเปรียบเทียบกับประเด็นอื่นๆ ที่มีความสำคัญในระดับเดียวกัน เช่น การผ่านกฎหมาย 1 ฉบับนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา และต้องได้รับการลงนามโดยประธานาธิบดีด้วย หรือการถอดถอนบุคคลจากตำแหน่งระดับสูงและผู้พิพากษาของศาลต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากสภาผู้แทน และได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของวุฒิสภา เป็นต้น ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติสำหรับกรณีนี้ก็คือ การที่วุฒิสมาชิกส่วนน้อยไม่อาจหยุดยั้งการกระทำของประธานาธิบดี หรือหยุดยั้งบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอชื่อได้ หากว่าวุฒิสภามีได้กำหนดวิธีการพิจารณาพิเศษสำหรับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดเอาไว้เป็นกรณีพิเศษ

รัฐธรรมนูญในส่วนของกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญนั้นมีลักษณะเป็นการให้ข้อได้เปรียบแก่ประธานาธิบดีมากกว่าวุฒิสภา ดังตัวอย่างที่ปรากฏข้างต้นซึ่งได้แสดงให้เห็นว่าการกระทำของประธานาธิบดีในเรื่องการเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญไม่ใช่เรื่องสำคัญ เพราะกฎหมายได้วางแนวทางในลักษณะที่ว่า การเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งของประธานาธิบดีมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จอย่างสูง ดังนั้น ประเด็นสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของประธานาธิบดีและวุฒิสภาก็มีได้อยู่ที่ว่าผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจะได้รับการแต่งตั้งหรือไม่ แต่เป็นเรื่องที่ว่าผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อกันใดจะประสบกับความยุ่งยากก่อนได้รับการแต่งตั้งมากน้อยเพียงใด และ

⁴ Ibid., p.40

⁵ Ibid., p.40

⁶ Ibid., p.41

เนื่องจากการไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการพิจารณาบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้ง ดังนั้น จึงแทบเป็นไปได้เลยว่า ในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลใดๆ นั้น วุฒิสภาจะใช้มาตรฐานหรือวิธีการเดียวกันสำหรับทุกกรณี หรือแม้แต่กรณีที่คล้ายคลึงกัน

นอกจากประเด็นดังที่ได้กล่าวถึงในวรรคก่อนแล้ว การที่พิจารณาคคุณสมบัติของบุคคลใดๆ ให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษนั้น วุฒิสภาจำเป็นที่จะต้องฟังข้อมูลจากคณะกรรมการของตนประกอบด้วย โดยปกติแล้ว รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่สภาในการจัดทำและเสนอหัวข้อการพิจารณา แต่ในส่วนของ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญมุ่งให้ประธานาธิบดีได้คัดเลือกบุคคลที่จะสนองนโยบายของตนได้ เพื่อที่ประธานาธิบดีจะได้ทำงานได้ตามนโยบายดังที่ตนแถลงไว้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจในการเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมนั้น ประธานาธิบดีก็ถูกจำกัดอำนาจเพื่อที่จะทำให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปได้อย่างอิสระและปราศจากการแทรกแซง

3.2 กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บุคคล 3 กลุ่มดังต่อไปนี้ ต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบวนการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยบทบาทและหน้าที่ของบุคคลทั้ง 3 กลุ่มเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และตามแนวปฏิบัติที่เหมาะสมตามแต่สถานการณ์สำหรับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด

ก. ประธานาธิบดี (ทำหน้าที่เสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ)

ข. บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ (Nominee) และ

ค. วุฒิสภา (ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและให้ความเห็นชอบต่อการเสนอชื่อดังกล่าว) โปรด

ดูรายละเอียดในข้อ 3.3

บทบาทของบุคคลทั้ง 3 กลุ่ม มีดังนี้

3.2.1 บทบาทของประธานาธิบดีในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีมีอำนาจตามหมวด 2 มาตรา 2 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ ที่จะเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อน ประธานาธิบดีแต่ละคนต่างก็มีความสามารถที่จะคัดคนและสร้างหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้ในการพิจารณาเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศได้เอง และหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ก็มีได้ผูกพันประธานาธิบดีคนอื่น ๆ ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพราะการพิจารณาให้บุคคลใดๆ ทำงานกับประธานาธิบดีคือการเลือกสรรบุคคลที่จะสนองนโยบายของประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปประธานาธิบดีจะใช้

“หลักการเลือกสรร (Selection Criteria)”⁷ มาใช้เป็นเครื่องมือพิจารณาเสนอบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ถึงกระนั้นก็ตาม หลักการนี้ได้รับการประยุกต์ใช้โดยประธานาธิบดีแต่ละท่าน ตามแต่นโยบายของประธานาธิบดีท่านนั้นๆ แต่ถึงแม้ว่าประธานาธิบดีแต่ละท่าน (รวมถึงคณะผู้บริหารและคณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดี) จะได้ประยุกต์ใช้หลักการเลือกสรรสำหรับตำแหน่งต่างๆในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แนวคิดที่เป็นที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวางก็คือ แนวคิดหรือความเห็นส่วนตัวของผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อที่มีต่อนโยบายของประธานาธิบดี กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะคัดสรรบุคคลที่ใกล้ชิดและมีแนวคิดที่สอดคล้องกับนโยบายของประธานาธิบดี ในทางปฏิบัติ ผู้ได้รับการแต่งตั้งทางการเมืองมักจะเป็นพลเรือนผู้ที่ได้ทำงานอย่างใกล้ชิดหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประธานาธิบดีมาก่อนที่ประธานาธิบดีจะเข้าดำรงตำแหน่ง และคนอื่นๆซึ่งใกล้ชิดกับบุคคลในกลุ่มเหล่านี้⁸

(ก) การพิจารณาเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการ ในกรณีการเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลสูง ประธานาธิบดีมีแนวทางหลากหลายที่จะใช้ในการพิจารณา โดยอาจใช้แนวทางดังต่อไปนี้ หนึ่งข้อหรือหลายข้อประกอบกัน⁹

- วัตถุประสงค์ทางศีลธรรม
- ความเป็นเพื่อนโดยส่วนตัวหรือการพิสูจน์ความซื่อสัตย์หรือสามารถที่ได้บริการเป็นเวลานานต่อตัวประธานาธิบดีและหรือต่อพรรคการเมืองของประธานาธิบดี
- มีความหลากหลาย (โดยปกติจะพิจารณาจากภูมิลำเนาโดยรวม เชื้อชาติ เพศ หรือการเมือง) และ
- ความเห็นทางพื้นฐานการเมืองว่าเห็นชอบหรือมีทิศทางเดียวกับของประธานาธิบดีและมีปรัชญาทางรัฐธรรมนูญ

ในการเลือกสรรผู้พิพากษาศาลล่าง ประธานาธิบดีมักจะใช้มาตรฐานทั้งสี่ข้อรวมกัน เช่น ในกรณีของประธานาธิบดีวิลเลียม ฮิวอด ทัฟ, วาร์เรน ฮาร์ดิง, คาร์วิน โคลดิง, แฟรงคลิน รูสเวลล์, โรนัลด์ เรแกน และจอร์จ บุช ต่างก็เคร่งครัดในการใช้มาตรฐานทั้งสี่ข้อเป็นทางเลือกสำหรับพิจารณาเสนอชื่อผู้พิพากษาของศาลแขวง และศาลประจำเขต และการแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลแขวงก็มีแนวโน้มที่จะรวมคนที่ม่ประสบการณ์ทางกฤษฎีธรรมมาก่อนหรือเป็นอัยการมาก่อน หรือทั้งสองอย่าง¹⁰

เหตุที่การพิจารณาเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมต้องใช้แนวทางข้างต้นก็เพราะตำแหน่งต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมเป็น

⁷ Ibid., p.128

⁸ Ibid., p.128-129

⁹ H. Abraham, *Justice and Presidents*, p.4-9

¹⁰ Michael, Ibid., p.129

ตำแหน่งที่ชี้คุณและโทษต่อประชาชน อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมถือเป็นอำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่งที่ต้อง
 อำนาจประโยชน์แก่ประชาชนและต้องคานอำนาจกับอำนาจอธิปไตยส่วนอื่น ได้แก่อำนาจบริหารและ
 อำนาจนิติบัญญัติ

เพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่า ประธานาธิบดีได้เลือกผู้เข้ารับการแต่งตั้งในกระบวนการ
 ยุติธรรมจะสามารถร่วมแสดงความเห็นในทางการเมืองและนโยบาย ประธานาธิบดีได้วางมาตรฐานการ
 พิจารณาเป็น 3 ระดับคือ “มีคุณสมบัติ” “มีคุณสมบัติที่ดี” หรือ “ดีที่สุดใน” ในแต่ละบุคคล¹¹

ประธานาธิบดี จิมมี่ คาร์เตอร์เคยพยายามสร้าง “ความเป็นอิสระ” ใน
 กระบวนการยุติธรรมโดยการสร้างระบบ “การเลือกสรรอย่างมีศีลธรรม (Merit Selection)” โดยใน
 สมัยของประธานาธิบดี จิมมี่ คาร์เตอร์ได้แต่งตั้งคนส่วนน้อยและผู้หญิงให้เข้ามาเป็นผู้พิพากษามากกว่า
 ประธานาธิบดีคนก่อนๆ โดย 35% ของจำนวนผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้หญิงและคนกลุ่มน้อย ในทาง
 กลับกัน ในสมัยของประธานาธิบดีเรแกน และบุช ให้ความสำคัญกับเรื่องแนวความคิดและความเข้าใจใน
 รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือหรือประเด็นสำคัญที่จะทำการตัดสินใจพิจารณาเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอให้
 ได้ผู้เข้ารับการแต่งตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งต่างๆ¹²

แม้ว่าประธานาธิบดีทุกคนจะมีบรรทัดฐานในการเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ
 เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบตามตำแหน่งที่เสนอชื่อ แต่บรรทัดฐานเหล่านั้นก็แตกต่างกันไปตามกรณี
 ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับหน้าที่และตำแหน่งนั้น ๆ หากตำแหน่งที่จะมีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนั้นมี
 อำนาจมากเท่าไร การคัดเลือกรวมถึงมาตรฐานในการพิจารณาจึงต้องมีกรกลั่นกรองและมีประเด็นที่
 ต้องพิจารณามากขึ้นหรือเข้มงวดมากขึ้น¹³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบางตำแหน่งที่จะมีการแต่งตั้งบุคคลให้
 ดำรงตำแหน่งนั้น เป็นตำแหน่งในทางบริหาร ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อก็มักจะถูกจับตามองและเป็นที่ถูก
 วิพากษ์วิจารณ์ ข้อเท็จจริงนี้สามารถมองเห็นได้ชัดในกรณีที่มีการเสนอชื่อผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในศาล
 สูงสุด ตัวอย่างเช่น กรณีที่ Henry J. Abraham เคยให้ข้อสังเกตไว้ว่า ประธานาธิบดี Washington เลือก
 ผู้ได้รับเสนอชื่อโดยพิจารณาจาก (1) การให้การสนับสนุนต่อรัฐธรรมนูญ (2) ความประเพณีที่แตกต่างใน
 ตอนที่มีการปฏิบัติงาน (3) มีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ (4) ประสบการณ์ด้านงานตุลาการใน
 ศาลชั้นต้นและ/หรือศาลระดับล่างอื่นๆ (5) มีเสียงสนับสนุนจากเพื่อนร่วมงานหรือมีความสัมพันธ์กับตัว
 ประธานาธิบดี (6) อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน และ (7) ความรักชาติ¹⁴ ส่วนประธานาธิบดีอีก
 5 คนถัดมา เลือกผู้ได้รับเสนอชื่อให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลสูงสุดโดยพิจารณาจากความ
 ชื่อสัตย์ต่อพรรค หรือความสามารถที่จะปรับตัวให้เข้าได้กับแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดี

¹¹ Ibid., p.130

¹² M.J. Gerhardt, “The Past, Present and Future of President Clinton’s Judicial
 Appointments”, Vital Speeches, Feb.15, 1997

¹³ Michael, Ibid., p.132

¹⁴ Ibid., p.202

ผลงานด้านการบริการสาธารณะ และความเหมาะสมในแง่มุมศาสตร์ ประธานาธิบดี Jackson เน้นเรื่องความซื่อสัตย์ต่อพรรค และความช่วยเหลือและการสนับสนุนเพื่อให้ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งอีกสมัย ส่วนบรรทัดฐานของประธานาธิบดี Polk ประกอบด้วยความซื่อสัตย์ต่อพรรค ความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์ และความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับแนวคิดของประธานาธิบดี ในด้านของประธานาธิบดี Fillmore จะเน้นเรื่องแนวคิดการต่อต้านระบบทาส ประสบการณ์ทางการเมือง และบุคลิกลักษณะ ประธานาธิบดี Lincoln มักจะเลือกผู้ได้รับเสนอชื่อโดยดูจากสิ่งที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อทำให้แก่ตัวประธานาธิบดี หรือรัฐบาลของประธานาธิบดี หรือพรรค Republican และแนวโน้มในการเป็นแนวร่วมเพื่อพิทักษ์ชาติ ส่วนประธานาธิบดี Cleveland Harrison และประธานาธิบดี McKinley เน้นเรื่องอนุรักษนิยมเชิงเศรษฐกิจ เคยมีกรณีปรากฏในหนังสือพิมพ์ USA. Today ว่าการที่ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ประกาศแต่งตั้งเอกอัครราชทูตจำนวน 27 คนนั้น เกิดจากการที่ประธานาธิบดีได้รับการช่วยเหลือในการหาเสียง โดยหนังสือพิมพ์ USA. Today ดังกล่าวยังได้แสดงให้เห็นว่า บุคคลเหล่านั้นได้ออกเงินเป็นจำนวนเท่าใดอีกด้วย¹⁵

ในระหว่างการพิจารณาว่าจะเสนอชื่อของ Oliver Wendell Holmes Jr. ให้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลสูงสุดเมื่อปี 1902 ประธานาธิบดี Teddy Roosevelt ได้บอกกับวุฒิสมาชิก Henry Cabot Lodge วุฒิสมาชิกจากแมสซาชูเซต ว่าตนคงจะรู้สึกผิดต่อประเทศชาติอย่างมาก ถ้าหากเขาเลือกคนที่ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสมาชิกและก็ไม่รู้จักกับทั้งนโยบายของชาติให้เข้าไปมีตำแหน่งอยู่ในศาล ซึ่งประธานาธิบดี Roosevelt ยังได้อธิบายกับ Lodge ถึงความสงสัยในตัว Holmes ว่ามีความเชื่อถือทางการเมืองแค่ไหน ผู้พิพากษาศาลสูงไม่ควรจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองและไม่ควรเป็นคนที่ถือพรรคถือพวก แต่มองอีกมุมหนึ่งเขาคิดว่าถ้า Holmes สังกัดพรรคใดพรรคหนึ่งจะทำให้ดูเหมาะสมกับตำแหน่งมากกว่า โดยเห็นจากความสัมพันธ์ของตนเองกับบรรดาเจ้าหน้าที่ในสายงานอื่นในรัฐบาล ผู้พิพากษาศาลสูงในยุค 1860 นั้นดูดีมากและได้แสดงให้เห็นถึงจิตวิญญาณของ Lincoln ซึ่งจุดนี้ยังคงเป็นเรื่องจริงจนถึงทุกวันนี้ ประธานาธิบดี Roosevelt ได้สารภาพกับวุฒิสมาชิก Lodge ว่า ในการพิจารณาเสนอชื่อผู้ที่มาทำงานด้านตุลาการนั้น เขาได้เห็นแนวคิดทางการเมืองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่การงานบนบัลลังก์ สิ่งสำคัญอยู่ที่การกระทำกิจกรรมการเมืองมากกว่า¹⁶

บรรดาประธานาธิบดีในศตวรรษที่ 20 หลังจากที่ผ่านมาการเลือกตั้งเข้ามาประธานาธิบดีแต่ละคนก็จะเริ่มมองหาผู้ได้รับเสนอชื่อที่จะมาทำหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ โดยส่วนมากจะเปิดเผยถึงประเภทของบุคคลที่เขาจะแต่งตั้ง (ทำให้วุฒิสมาชิกและสาธารณชนคาดหมายได้ว่า ผู้ได้รับเสนอชื่อที่จะเลือกมามีคุณสมบัติตามบรรทัดฐานที่วางไว้อย่างไร)

¹⁵ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, อ้างแล้ว, หน้า 55

¹⁶ Michael, Ibid., p.203

จากการศึกษาเกี่ยวกับศาลอุทธรณ์กลางแห่งสหรัฐฯ J.Woodford Howard พบว่า จากการสัมภาษณ์ผู้พิพากษาภาคจำนวนหนึ่งในช่วงปลายยุค 1960 และช่วงต้นยุค 1970 สะท้อนให้เห็นว่าพวกเขาได้รับการแต่งตั้งโดยมีพื้นฐานจาก 4 ปัจจัย “กล่าวคือ (1) การมีส่วนร่วมทางการเมือง (2) ความสามารถทางวิชาชีพ (3) ความทะเยอทะยาน และ (4) โชค” การดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นเหมือนรางวัลสำหรับการทำงานทางการเมือง ผู้ที่มีส่วนร่วมทางการเมืองมาก มีความซื่อสัตย์ต่อพรรคก็มักจะได้รับรางวัล

(ข) การพิจารณาเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในทางบริหาร

โดยมากแล้วประธานาธิบดีมักจะมีบรรทัดฐานในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้มงวดน้อยกว่าบรรทัดฐานการเลือกผู้พิพากษา ทั้งนี้ก็เพราะว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีมากกว่าผู้พิพากษา

3.2.2 บทบาทของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้ เป็นตำแหน่งที่จะต้องผ่านกระบวนการคัดสรรและกระบวนการให้ความเห็นชอบจากวุฒิสภา

- ผู้พิพากษาในศาลสูง (Judges of the Supreme Court)
- รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (Treasury Minister)
- ผู้บัญชาการทหารเรือ (Navy Chief Commander)
- War
- รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ (Commerce Minister)
- รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม (Defense Minister)
- Housing and Urban Development
- อัยการสูงสุด (Attorney General)
- Director, CIA (Central Intelligence Agency)
- Veterans Affairs
- ทูต (Ambassadors)
- กงสุล (Consuls)

ในทางปฏิบัตินั้น บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อไม่มีบทบาทและไม่มีอำนาจโดยตรงในกระบวนการการแต่งตั้งดังกล่าว อีกทั้งรัฐธรรมนูญก็ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับเสนอชื่อเอาไว้ ดังนั้น การพิจารณาถึงคุณสมบัติจึงเป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีและวุฒิสภา โดยพิจารณาจากความเหมาะสมตามแต่ความต้องการของแต่ละหน่วยงาน แต่ถึงแม้ว่า

รัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ได้รับเสนอชื่อในกระบวนการสรรหา รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดอำนาจให้แก่วุฒิสภาในการที่เรียกให้ผู้ได้รับเสนอชื่อมาปรากฏตัวในขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยอาจเรียกให้บุคคลดังกล่าวแสดงวิสัยทัศน์หรือตอบคำถามใดๆที่จำเป็นก็ได้ ทั้งนี้ รูปแบบของการพิจารณาและกระบวนการที่เกี่ยวข้องนั้น มิได้มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงการเปิดโอกาสให้วุฒิสภากำหนดวิธีการใดๆเพื่อการดำเนินงานตามความเหมาะสมต่อไป

ปัญหาที่ควรต้องพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้ได้รับเสนอชื่อในกระบวนการสรรหาอยู่ตรงที่ว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อมีอิทธิพลหรือมีบทบาทต่อการได้รับเสนอชื่อหรือต่อการได้รับความเห็นชอบมากน้อยเพียงใด ดังนั้น เพื่อให้ได้คำตอบจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและวิเคราะห์ในเชิงบุคคลและองค์กร รวมถึงการประเมินหน้าที่ที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อจะได้ทำเมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้ว จุดมุ่งหมายของผู้ได้รับเสนอชื่อในเบื้องต้นก็คือการทำให้ตนเองเป็นที่รู้จักของบรรดาวุฒิสมาชิก สาธารณชน และบรรดาสื่อมวลชนต่าง ๆ เพราะการที่จะมีการคัดค้านหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐบาลจากตัวผู้ได้รับเสนอชื่อนั้น บุคลิกและลักษณะส่วนตัวและผลงานของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการตัดสินใจ

การวิเคราะห์ในเชิงบุคคลอาจจะแสดงให้เห็นบทบาทของผู้ได้รับการเสนอชื่อในมุมมองที่ค่อนข้างจำกัด เพราะบุคคลจะได้รับเสนอชื่อได้นั้นต้องอาศัยอำนาจจากหน่วยงานอีกหลายฝ่าย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลเหล่านั้นทำไปเพื่อให้ได้รับการเสนอชื่อและต้องมองภาพรวมเพื่อให้มีมุมมองที่กว้างขึ้น และยังคงพิจารณาว่าจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในขั้นตอนการให้ความเห็นชอบได้อย่างไร

ในการพิจารณาถึงอำนาจการควบคุมหรืออิทธิพลที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อมีอยู่ต่อการแต่งตั้งของตนเองนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ต่าง ๆ ในเบื้องต้นที่บุคคลเหล่านั้นได้กระทำ บทบาทของผู้ได้รับเสนอชื่อในกระบวนการสรรหานั้นอาจแบ่งได้ดังนี้

ก. ผู้ได้รับการเสนอชื่อในฐานะเป้าหมายของกระบวนการสรรหา

เมื่อประธานาธิบดีได้กำหนดตัวผู้ได้รับเสนอชื่อ มักจะมีข้อสันนิษฐานเสมอว่า วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบกับบุคคลดังกล่าวให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ได้รับเสนอชื่อเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จัก หรือเป็นผู้ที่มีช่องทางที่จะสามารถเข้าถึงบรรดาวุฒิสมาชิกได้¹⁷ อย่างไรก็ตาม จากผลการพิจารณาแต่งตั้งที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่าผู้ได้รับเสนอชื่อมีความโดดเด่นเฉพาะตัวหรือเป็นที่รู้จักมากเท่าไร บุคคลผู้ได้รับเสนอชื่อดังกล่าวยิ่งกลายเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์หรือถูกโจมตีได้มากขึ้นเท่านั้น

ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ภาระหน้าที่สำคัญตกแก่วุฒิสมาชิกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว.shfei'9ecsoj'le8yP ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญมี

¹⁷ Michael, Ibid, p.182

ลักษณะเอื้อประโยชน์ให้แก่ประธานาธิบดีมากกว่า ดังนั้น ในการที่จะต้องสรรหาข้อมูลเพื่อสนับสนุนความคิดของฝ่ายที่ไม่เห็นชอบด้วยการแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นและเพื่อโต้แย้งการให้การสนับสนุนบุคคลดังกล่าว หากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นบุคคลผู้มีชื่อเสียง ฝ่ายที่โต้แย้งจะต้องหาจุดหรือประเด็นที่จะดึงให้บรรดาวุฒิสมาชิกท่านอื่นๆ ให้ความสนใจและเห็นด้วยกับข้อโต้แย้งถึงขนาดที่จะคัดค้านตัวผู้ได้รับเสนอชื่อของประธานาธิบดี ส่วนถ้าเป็นกรณีที่ผู้ได้รับเสนอชื่อไม่ใช่ผู้มีชื่อเสียง การหาข้อมูลเพื่อที่จะทำการโต้แย้งก็จะทำได้ง่ายขึ้น เพราะไม่ต้องอาศัยข้อมูลจำนวนมากในการโต้แย้ง เช่น ในกรณีการถอดถอนการเสนอชื่อผู้พิพากษา Abe Fortas เพื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ ผู้พิพากษา Fortas จบการศึกษาโดยได้คะแนนสูงสุดของโรงเรียนกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยเยล จากนั้นเป็นหุ้นส่วนในสำนักงานกฎหมายที่มีชื่อเสียงเก่าแก่แห่งหนึ่งของประเทศ เป็นทนายแก้ต่างซึ่งเป็นที่รู้จักในศาลฎีกา และยังได้รับตำแหน่งสำคัญทางราชการอีกหลายตำแหน่ง รวมทั้งตำแหน่งรองผู้พิพากษาศาลฎีกา การไม่ให้ความเห็นชอบต่อการเสนอชื่อของ Fortas ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มีสาเหตุเกี่ยวเนื่องกันหลายประการไม่ว่าจะเป็นเพราะ (1) ช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม (เพราะได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีซึ่งไม่ค่อยเป็นที่นิยมนัก) (2) การเสนอชื่อดังกล่าวได้รับการพิจารณาว่าเป็นการขัดเซยทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นการแต่งตั้งเพราะคุณความดี¹⁸

ในกรณีที่หากว่าตัวผู้ได้รับเสนอชื่อมีปัญหาส่วนตัวหรือเรื่องส่วนตัวอื่น ๆ ที่เป็นเรื่องใหญ่หรืออาจจะเป็นภัยร้ายแรงต่อสาธารณะ โอกาสที่จะได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งสำคัญก็จะลดลง หรือการเสนอชื่อแต่งตั้งดังกล่าวอาจจะถูกคัดค้าน ดังนั้นการโต้แย้งหรือคัดค้านการเสนอชื่อดังกล่าวของประธานาธิบดี ฝ่ายโต้แย้งจะต้องทำให้เห็นให้ได้ว่าภาพที่แท้จริงของผู้ได้รับเสนอชื่อต่างจากภาพที่ประธานาธิบดีวาดไว้ได้อย่างไร¹⁹

บรรดาหน่วยงานหรือนักเคลื่อนไหวที่ทำงานเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบ (ซึ่งรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง) พบว่า การที่ตัวผู้ได้รับเสนอชื่อมีจุดอ่อนซึ่งเป็นที่สนใจของสาธารณชนโดยเฉพาะถ้าเป็นข่าวหรือประเด็นที่กำลังเป็นที่จับตามอง จะเป็นจุดที่ก่อให้เกิดการคัดค้าน รวมถึงการสนับสนุนต่อการคัดค้านดังกล่าว ตัวอย่างเช่น กรณีนาย John Rutledge กับการวิพากษ์วิจารณ์เรื่อง "Jay Treaty" ซึ่งเป็นจุดที่ทำให้การเสนอชื่อของเขาถูกคัดค้านโดยเขาถูกวิจารณ์ว่าไม่มีคุณสมบัติที่ดีพอ หรือในกรณีของการเสนอชื่อของ "Robert Bork" ของประธานาธิบดี Reagan ที่มี การโต้แย้งคัดค้านกันอย่างยาวนาน หรืออย่างกรณีการแต่งตั้ง Lani Guinier เป็นรองอธิบดีกรมอัยการแผนกสิทธิพลเมืองที่ถูกคัดค้านเพราะดูเหมือนว่าการเสนอชื่อเป็นไปในลักษณะของการให้ตามโควตา²⁰

ในสมัยรัฐบาลของ Clinton ก็มีหลายครั้งที่การเสนอชื่อไม่ได้รับความเห็นชอบเพราะเหตุที่ตัวผู้ได้รับเสนอชื่อได้กระทำการต่างๆ ที่ผิดพลาดเอง เช่น กรณีนาย Michael Casns

¹⁸ H. Abraham, *Justices and Presidents*, p.288-289

¹⁹ Michael, *Ibid*, p.184

²⁰ Charles Warren, *The Supreme Court in United States History*, Vol.1, 1789-1835, p.129

ที่ได้รับเสนอชื่อเป็นหัวหน้าหน่วย CIA และได้ขอถอนการเสนอชื่อของตนเอง โดยเขาออกมายอมรับว่าเขาเคยรายงานข้อมูลที่ผิดพลาดให้กับสถานทูตสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์และหน่วยบริการกองตรวจคนเข้าเมืองเพื่อเป็นการช่วยให้พลเมืองชาวฟิลิปปินส์คนหนึ่งได้รับวีซ่าและเข้ามาอยู่กับครอบครัวของเขาในสหรัฐฯ²¹

นอกจากนี้ เรื่องราวทางการเมืองหรือมุมมองทางการเมืองของผู้ที่ได้รับเสนอชื่ออาจจะใช้เป็นเหตุสนับสนุนหรือต่อต้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญได้²² ดังเช่นตัวอย่างกรณีที่ ประธานาธิบดี Carter ถูกบังคับให้ถอนชื่อ Ted Sorenson ที่เขาได้เสนอชื่อให้เป็นหัวหน้า CIA ซึ่งมีส่วนมาจากการตั้งข้อสงสัยว่า Sorenson ประกาศตัวเป็นสมาชิกลัทธิรักษาสันติภาพซึ่งอาจมีปัญหาในการทำงานกับคณะทำงานของ CIA ได้²³ หรือในกรณีที่วุฒิสภาปฏิเสธที่จะให้ความเห็นชอบต่อการเสนอชื่อนาย Brad Reynolds ที่ประธานาธิบดี Reagan เสนอให้เป็นรองอธิบดีกรมอัยการ เพราะไม่เห็นด้วยกับวิธีการที่ Reagan พยายามจะกำหนดทิศทางของแผนกสิทธิพลเมืองในสังกัดกระทรวงยุติธรรม²⁴ เนื่องจากวุฒิสภาบางส่วนมีปัญหาหรือมีข้อสงสัยต่อทัศนคติหรือสิ่งที่ผู้ได้รับเสนอชื่อเหล่านี้ได้กระทำไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมือง และการเสนอชื่อบุคคลเพื่อทำงานในศาลสูงสุด อย่างน้อย 10 จาก 29 ครั้งได้รับการปฏิเสธหรือต้องถูกบังคับให้มีการถอนชื่อเนื่องจากเหตุนี้ ตัวอย่างเช่น²⁵ กรณีที่ James Beatty ผู้พิพากษาศาลแขวงในรัฐนอร์ธ คาโรไลนา ได้รับเสนอชื่อโดย ประธานาธิบดี Clinton ให้ดำรงตำแหน่งในศาลภาค 4 ในปี ค.ศ. 1995 ซึ่งหากการเสนอชื่อผ่านความเห็นชอบแล้ว Beatty จะเป็นชาวแอฟริกันอเมริกันคนแรกที่ได้ดำรงตำแหน่งในศาลภาค 4 การเสนอชื่อ Beatty ยืดเยื้ออยู่กว่า 2 ปี เพราะถึงแม้ว่าวุฒิสมาชิกบางส่วนจะเห็นว่า Beatty เหมาะสม แต่วุฒิสมาชิก Helms (ซึ่งได้รับเลือกจากรัฐและภูมิภาคที่อยู่ในเขตที่ Beatty ปฏิบัติงาน) คัดค้านเพราะเกรงว่า Beatty จะไม่มีความเด็ดเดี่ยวในเรื่องคดีอาญา เนื่องจาก Beatty เคยตัดสินใจไม่ลงโทษในคดีฆาตกรรมและในภายหลังศาลภาค 4 ได้กลับคำพิพากษาของ Beatty และ วุฒิสมาชิก Helms ยังให้เหตุผลต่อไปว่าเขาเชื่อว่าขณะนี้ศาลภาค 4 มีตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นมากกว่าจำนวนคดีที่จะต้องพิจารณา

ประเด็นถัดไปที่จะเป็นจุดโจมตีผู้ได้รับเสนอชื่อ ซึ่งตัวผู้ได้รับเสนอชื่อเองแทบจะไม่สามารถควบคุมได้ก็คือการคัดค้านที่ทำการเป็นการชดเชยบางอย่าง เช่น ในกรณีที่วุฒิสมาชิก Jesse Helms ได้ยับยั้งการเสนอชื่อ Walter Dellinger เป็นรองอธิบดีกรมอัยการของประธานาธิบดี Clinton เมื่อปี 1993 เพราะ Helms เชื่อว่า Dellinger ได้เคยช่วยเหลือพรรค Democrat

²¹ Bradley Graham, "Ralston Ends Candidary for Minitary Chief", Washington Post, June 10, 1997, A1

²² Michael, Ibid, p.186-187

²³ Ibid, p.187

²⁴ Ibid, p.187

²⁵ Ibid, p.187

โดยสร้างเรื่องขึ้นมาเพื่อไม่ให้คณะกรรมการการสรรหาของวุฒิสภาคัดค้านการเสนอชื่อ Rebest Bork²⁶ เช่นเดียวกันกับที่วุฒิสมาชิก Charles Grassley ยับยั้งการเสนอชื่อ Merrick Gattand ให้ดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์แห่ง District of Columbia เป็นเวลากว่า 2 ปี เพราะ Grassley ต้องการดำเนินการใดๆ ที่จะเป็นการตอบโต้พรรค Democrat ที่ขัดขวางไม่ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อการเสนอชื่อ John Roberts ในตำแหน่งเดียวกันนี้จากการที่ประธานาธิบดี Bush ได้เสนอชื่อไป

การคัดค้านเพื่อเป็นการขดเซยดังกล่าวมักจะเกิดขึ้นกับผู้ได้รับเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น กรณีที่ J.Brian Atwood ถอนชื่อของตัวเองหลังจากที่ประธานาธิบดี Clinton เสนอชื่อเขาเป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศบราซิลและวุฒิสมาชิก Helms คัดค้านการเสนอชื่อครั้งนี้เพราะ Atwood ไม่ยอมให้หน่วยงานของสหรัฐฯ เพื่อการพัฒนาในระดับสากลเข้ามาสังกัดในกระทรวงตามที่ Helms เรียกร้อง

ประเด็นสุดท้ายที่จะเป็นจุดโจมตีหรือสนับสนุนการพิจารณาให้ความเห็นชอบกับการเสนอชื่อก็คือระดับความชำนาญของตัวผู้ได้รับเสนอชื่อ ซึ่งเรื่องนี้จะจุดที่จะโจมตีหรือคัดค้านได้ยากเพราะไม่เคยมีมาตรฐานของคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งใด ๆ ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจน แต่ก็เคยมีกรณีเกิดขึ้นบ้าง เช่น วุฒิสภาเคยปฏิเสธการเสนอชื่อของ Harold Carswell โดยประธานาธิบดี Nixon ซึ่งสาเหตุเป็นเพราะ Carswell ขาดคุณสมบัติที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในศาลสูงสุด ข้อสงสัยในเรื่องคุณสมบัติของ Ted Sorenson ก็เป็นสิ่งที่ทำให้ ประธานาธิบดี Carter ตัดสินใจถอนชื่อเขาจากการเป็นผู้เข้าดำรงตำแหน่งประธาน CIA²⁷ เช่นเดียวกับข้อกังขาที่มีต่อตัว Zoe Baird ที่ทำให้โอกาสที่จะเป็นอธิบดีกรมอัยการถูกจำกัดลงหรือในกรณีของ Clarence Thomas ที่ได้รับเสนอชื่อเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในศาลสูงสุดก็มีข้อสงสัยเรื่องคุณสมบัติเช่นเดียวกัน

ข. ผู้ได้รับการเสนอชื่อกระทำการใดๆ เพื่อตัวเอง

บรรดาผู้ได้รับการเสนอชื่ออาจจะทำทุกอย่างเพื่อให้ตนเองได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยอาจรณรงค์หาเสียงด้วยตัวเองหรือจัดให้มีทีมงานมาคอยหาเสียงให้กับตัวเอง²⁸ แต่โดยมาก การหาเสียงที่มีการเจรจาต่อรองกันถึงผลของการแต่งตั้งนั้นมักจะเป็นไปอย่างลับ ๆ เว้นแต่ผู้สื่อข่าวจะสามารถสืบทราบได้เองหรือกรณีข่าวรั่วไหล หรือเป็นการคาดเดากันไปว่า จะมีการเสนอชื่อบุคคลใด ตัวอย่างการรณรงค์ที่ประสบความสำเร็จคือ กรณีของ Martin Ginsburg อาจารย์สอนนิเวศวิทยาที่มหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ที่ได้ทำการต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้ภรรยาของตน คือ ผู้พิพากษา Ruth Bader Ginsburg ได้เข้ารับตำแหน่งในศาลสูงสุดซึ่งเป็นตำแหน่งที่ประธานาธิบดี Clinton ได้เสนอชื่อให้เข้าไปแทนผู้พิพากษา Byron White โดยศาสตราจารย์ Ginsburg ได้พยายาม

²⁶ Michael, Ibid, p.189

²⁷ J. Massaro, *Supreme Political*, p.108-116

²⁸ Michael, Ibid, p.194

จึงเต็มไปด้วย วุฒิสมาชิกจากทั้ง 2 พรรค รวมถึงตัววุฒิสมาชิก Moynihan ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลในฐานะประธานคณะกรรมการการเงินแห่งวุฒิสภา (การกระทำของศาสตราจารย์ Ginsburg ครั้งนี้ ทำให้แผนปรับปรุงด้านสุนนามัยและการตัดงบประมาณช่วงแรกของประธานาธิบดี Clinton สำเร็จไปได้)²⁹

ในกรณีที่การรณรงค์เริ่มต้นไม่ประสบความสำเร็จนั้นมีตัวอย่างกรณีที่ผู้พิพากษา Felix Frank Furter ได้พยายามเจรจาต่อรองเพื่อชักจูงให้ประธานาธิบดี Roosevelt เสนอชื่อผู้พิพากษา Lesmed Hand ให้ดำรงตำแหน่งในศาลสูงสุด ถึงแม้ว่าวิธีการที่ผู้พิพากษา Frank Furter ใช้จะเคยทำให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อหลายคนในอดีตประสบความสำเร็จ แต่ในกรณีของ Hand นั้น นับว่าเป็นการประสบปัญหาตั้งแต่เริ่มต้นด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ผู้พิพากษา Frank Furter นั้นไม่มีอิทธิพลต่อประธานาธิบดีอีกต่อไป และผู้พิพากษา Hand ในขณะนั้นมีอายุ 72 ปี หาก ประธานาธิบดี Roosevelt แต่งตั้งเขาแล้วประธานาธิบดีเองคงจะเป็นเหมือนคนปลิ้นปล้อนกลับกลอก เพราะในปี 1937 ประธานาธิบดี Roosevelt เคยเจรจาต่อรองกับสภาให้อนุมัติแผนเกี่ยวกับการจัดระบบศาล ซึ่งแผนดังกล่าวต่อต้านการมีผู้พิพากษาที่มีอายุมากตั้งแต่ 70-79 ปี อายุของ Hand ทำให้เขาถูกมองว่าทำงานอยู่ได้ไม่นาน และสิ่งที่ประธานาธิบดี Roosevelt เป็นห่วงก็คือ การตั้ง Hand เข้ามาทำงานอาจเป็นการสร้างอำนาจให้แก่ Frank Furter และผู้พิพากษา Hand เองก็ไม่ใช่นุคคลประเภทที่ประธานาธิบดีจะชื่นชม ดังนั้น ประธานาธิบดี Roosevelt จึงเสนอชื่อ Wiley Rutledge วัย 48 ปีให้ดำรงตำแหน่งในศาลแทน Hand แต่กลับกลายเป็นว่า ผู้พิพากษา Rutledge นั้นอายุสั้นกว่า Hand เพราะ Rutledge เสียชีวิตหลังจากรับตำแหน่งเพียง 6 ปี แต่ Hand กลับมีอายุอยู่ต่อมาถึงอีก 12 ปี³⁰

นอกจากกรณีข้างต้นแล้ว บุคคลที่ทำงานใกล้ชิดกับประธานาธิบดีก็นับได้ว่ามีส่วนอย่างมากต่อการรณรงค์หรืออาจจะมีส่วนทำการบางอย่างจนสำเร็จลุล่วงไปและก็ส่งผลต่อการรณรงค์ให้ตนเองหรือเพื่อนของตนประสบความสำเร็จในการได้รับการเสนอชื่อ³¹ แต่ในบางครั้งบุคคลในฝ่ายบริหารเหล่านี้ก็ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบเพราะการเป็นที่รู้จักทั่วไป โดยเฉพาะในคณะทำงานฝ่ายบริหารด้วยกันเองและในบรรดาวุฒิสมาชิกจากทั้ง 2 พรรค ที่มักจะรู้ถึงหน้าที่รับผิดชอบของบุคคลในฝ่ายบริหารเป็นอย่างดี กรณีตัวอย่างเช่น³² เมื่อครั้งที่ประธานาธิบดี Clinton ได้ตัดสินใจเลือกผู้พิพากษา Kimba Wood เป็นอธิบดีอัยการหลังจากที่ Zoe Baird ถูกบังคับให้ถอนตัวไป แต่ผู้พิพากษา Wood ก็ไม่ผ่านการเสนอชื่อ เพราะไม่ได้ตอบคำถามอย่างตรงไปตรงมา ทำให้ประธานาธิบดีขาดความเชื่อถือ

อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าถ้าขาดความตรงไปตรงมาอาจจะ เป็นปัญหาต่อการเสนอชื่อ ก็คือ กรณีของผู้พิพากษา Douglas Ginsburg ผู้ซึ่งประธานาธิบดี Reagan

²⁹ Eva Rodriguez, "Most Ginsburg Critics Lay Down Their Arms," Legal Times, July 19, 1993.

³⁰ Gerald Gunther, *Learned Hand: The Man and the Judge*, 1994, p.561-562

³¹ Michael, *Ibid*, p.195

³² Richard Benedetto, "Fellout Continuous in and out of White House: Wood, Baird Cases Different, Most Say," USA Today, Feb.9, 1993, A4.

เสนอชื่อเข้าสู่ศาลสูงสุดในปี ค.ศ. 1987 หลังจากที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบต่อการเสนอชื่อ Robert Bork ได้ไม่นานนัก ผู้พิพากษา Ginsburg ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์ใน District of Columbia และแม้ว่าผู้พิพากษา Ginsburg จะได้มีโอกาสทำงานในตำแหน่งอื่นอีก 2 ตำแหน่งในสมัยรัฐบาลของ Reagan แต่ในกระบวนการให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์ของ District of Columbia นั้นผู้พิพากษา Ginsburg ก็ยังต้องถูกสัมภาษณ์และเช็คประวัติหลายครั้งกว่าจะได้รับเสนอชื่อ แต่ถึงกระนั้นเขาก็ยังพลาดไปเพราะไม่ได้เปิดเผย 2 เรื่องในระหว่างที่ถูกตรวจสอบโดยการสัมภาษณ์ในหลาย ๆ ครั้ง เรื่องแรกก็คือเขาปกปิดเรื่องที่เคยเสกพัญญาในขณะที่เป็นอาจารย์สอนกฎหมายในฮาร์วาร์ด เมื่อเรื่องนี้ถูกเปิดเผยออกมา วุฒิสมาชิกจากพรรค Republican ที่ต้องการให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้พิพากษาที่เป็นยอดทางด้านกฎหมายและเคยสนับสนุน Ginsburg ก็ถอนการให้ความสนับสนุนยิ่งกว่านั้น การที่ผู้พิพากษา Ginsburg ไม่ได้เปิดเผยว่าภรรยาของตนเคยทำแท้งในสมัยที่เป็นแพทย์ฝึกหัดยิ่งทำให้บรรดาวุฒิสมาชิกของ Republican ต้องถอนตัวเพราะไม่ต้องการให้การสนับสนุนแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำแท้งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมทำให้ผู้พิพากษา Ginsburg ต้องถอนตัวออกจากตำแหน่งหลังจากที่ได้รับการเสนอชื่อเพียง 9 วัน³³

นอกเหนือจากที่ผู้ได้รับเสนอชื่อจะคาดหมายว่าตนจะต้องไปปรากฏตัวต่อหน้าวุฒิสภาแล้ว สิ่งที่ได้รับเสนอชื่อต้องเผชิญก็คือ ความท้าทายที่ทำให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องหลีกเลี่ยงการกระทำหรือการพูดบางสิ่งบางอย่างที่อาจทำให้เกิดการคัดค้านต่อการให้ความเห็นชอบโดยทั่วไปแล้ว ผู้ได้รับเสนอชื่ออาจจะได้รับความเห็นชอบได้ง่ายกว่าถ้าหากทำตัวให้เป็นที่สนใจน้อยที่สุดวิธีการที่ดีที่สุดก็คือ การพูดในที่สาธารณะให้น้อยหรือไม่ก็ต้องเลี่ยงที่จะแสดงความเห็นในเรื่องที่กำลังมีการโต้แย้งกัน ตัวอย่างเช่น ผู้พิพากษา Scalia ที่มักจะหลีกเลี่ยงการทำให้โอกาสที่เขาจะได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาล้นคลอน โดยเขาพยายามพูดน้อยที่สุดเกี่ยวกับเรื่องแนวความคิดของเขาในแง่ที่เกี่ยวข้องกับนิติบัญญัติ ถึงแม้ว่าวิธีการเช่นนี้จะทำให้คณะกรรมการสรรหาของวุฒิสภาต้องรู้สึกขัดใจแต่มันก็เป็นการทำให้พวกเขาต้องถอนตัวออกจากเป้าหมาย และตัว Scalia ก็ได้รับการสนับสนุนจากทั้ง 2 ฝ่ายเนื่องจากเขาเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อสำหรับตำแหน่งในศาลสูงสุดคนแรกที่เป็นคนเชื้อสายอิตาเลียน-อเมริกัน โดยรวมแล้วก็คงจะไม่มีใครอยากโจมตีเป้าหมายที่มีข้อเสียหาย หรือมีช่องโหว่ให้โจมตีได้น้อย แต่นอกจากการทำตัวให้เป็นที่สนใจน้อย ๆ ในกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น ตัวผู้ได้รับเสนอชื่อทั้งหลายมักจะมีการพบปะเป็นการส่วนตัวกับวุฒิสมาชิก เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกหรือให้คำแนะนำในเรื่องกระบวนการหรือตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอชื่อของพวกเขา³⁴

³³ Nadine Cohodas, "Ginsburg Hurt Badly by Marijuana Admission," 1987, p.2714

³⁴ Michael, Ibid, p.198

ผู้ได้รับเสนอชื่อที่ถูกเสนอชื่อสู่ตำแหน่งที่มีหน้าที่ออกนโยบาย หรือเป็นคณะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ด้านตุลาการนั้น มักจะต้องมีคุณสมบัติเป็นที่น่าพอใจตามกฎหมายเกณฑ์และเงื่อนไขที่มีอยู่เป็นบรรทัดฐาน เพราะจุดนี้จะช่วยสนับสนุนการแต่งตั้งบุคคลที่ดูมีความเป็นไปได้ว่าจะให้ผลตอบแทนแก่ประธานาธิบดี โดยอาจจะเสนอแผนนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์กับประธานาธิบดี และการที่ผู้ได้รับเสนอชื่อได้รับเลือกด้วยบรรทัดฐานที่ต่างกันไปในตัวเอง ทำให้วุฒิสมาชิก สื่อมวลชน และสาธารณชนมองภาพว่าตัวผู้ได้รับเสนอชื่อก็คือ รูปธรรมของบรรทัดฐานการคัดเลือกที่ถูกเลือก เพราะพวกเขามีความเป็นปฏิปักษ์ต่อกรณีสิทธิเสรีภาพทางตุลาการ

จากการศึกษาของมหาวิทยาลัย Harvard ยังสะท้อนให้เห็นภาพว่าผู้ได้รับเสนอชื่อ ส่วนมากจะมีบทบาททางการเมืองภายในพรรคของตน และมีชื่อเสียงในการเป็นตัวแทนผู้รับมอบอำนาจโดยเฉพาะประธานาธิบดี การศึกษาของ Sheldon Goldman ก็ได้ยืนยันในเรื่องนี้ โดยได้แสดงให้เห็นว่า 53.9% ของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นฝ่ายตุลาการครั้งแรกโดยประธานาธิบดี Clinton เป็นผู้ที่มีส่วนกับกิจกรรมภายในพรรค เช่นเดียวกับ 60.8% ของผู้ที่ได้รับเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี Bush 59% ของผู้ที่ได้รับเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี Reagan และอีก 60.9% ของผู้ที่ได้รับเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี Carter³⁵

พื้นฐานข้อมูล (รวมถึงกิจกรรมในพรรค) นั้นนอกจากจะมีส่วนให้ได้รับเสนอชื่อแล้ว ยังมีผลต่อตำแหน่งที่จะได้รับแต่งตั้งอีกด้วย จากการศึกษารื่องนี้โดยการสำรวจความเห็นจำนวน 27,772 ตัวอย่าง³⁶ ซึ่งมีความเห็นจากผู้พิพากษาเขตของรัฐระหว่างช่วงเวลา 44 ปี จำนวน 100 คนนั้น Robert A. Carp และ Claude Rowland ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสรุปว่าปรัชญาพื้นฐานของผู้พิพากษาเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นตัวสร้างให้เกิดคติที่จะยึดถือเป็นตัวอย่าง เป็นตัวเสริมสร้างความคิดการตัดสินใจในประเด็นทางกฎหมายที่เป็นกฎหมายใหม่ ช่วยวิเคราะห์ในเรื่องที่ยังคงเป็นที่ถกเถียงโต้แย้งกันซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางของความคิดที่นำมาซึ่งการตัดสินใจ อำนาจตุลาการ Carp กับ Rowland วิเคราะห์ให้เห็นว่าทำไม ประธานาธิบดี และวุฒิสมาชิกถึงให้ความสนใจกับภูมิหลังของผู้ได้รับเลือกมาดำรงตำแหน่งทางตุลาการ ในปี 1933-1977 นั้น พวกเขาพบว่าพรรค Democrat นั้นมีเสรีมากกว่าพรรค Republican อยู่ประมาณ 7% Carp กับ Rowland พบว่าผู้ได้รับแต่งตั้งจาก ประธานาธิบดี Lyndon Johnson และประธานาธิบดี Richard Nixon นั้นมีความแตกต่างกัน ประธานาธิบดีที่มีอำนาจทางการเมืองและ/หรือ ประธานาธิบดีที่ชอบเน้นเรื่องแนวคิดที่บริสุทธิ์เกี่ยวกับตัวผู้ที่จะเป็นผู้ได้รับเสนอชื่อมาก ๆ (เช่น Wilson, Johnson และ Nixon) ดูจะทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อผลการตัดสินใจด้านตุลาการ ไม่เหมือนพวกผู้นำที่ไม่ได้คาดหวังเรื่องพวกนี้

³⁵ Michael, Ibid, p.204

³⁶ Ibid, p.204

(เช่น Hoover, Truman และ Ford) ผลการศึกษาวิเคราะห์ต่อมา สะท้อนให้เห็นว่าผู้พิพากษามาจากคนละพรรคการเมืองกัน ก็น่าจะเป็นเพราะตัวประธานาธิบดีที่มาจากแต่ละพรรค

จากการเปรียบเทียบความแตกต่างเรื่องเขตอำนาจ ถิ่นที่อยู่ ภูมิลำเนา คดี (โดยเฉพาะคดีเรื่องแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ คดีอาญาและสิทธิเสรีภาพของพลเมือง) ของผู้พิพากษาเขตแล้ว Carp และ Rowland เห็นว่า นโยบายของศาลเขตสามารถคาดเดาได้จากสภาพแวดล้อมและตัวผู้พิพากษาโดยดูจากภูมิหลังของเขา

ประเด็นในส่วนของภูมิหลังทั้งเรื่องส่วนตัวและอาชีพการงานของผู้ได้รับเสนอชื่อ ความจงรักภักดีต่อพรรค กิจกรรมทางการเมือง การศึกษา และศาสนา ของตัวผู้ได้รับเสนอชื่อ ทั้งหมดนี้ไม่เพียงมีผลต่อการเลือกตัวบุคคล แต่ยังส่งผลไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเขาเหล่านั้นในคดีทั้งหลายที่ยังไม่มีคดีที่เคยตัดสินไว้ ประธานาธิบดีมักจะต้องพิจารณาตัวผู้ได้รับเสนอชื่ออย่างลึกซึ้ง ต้องดูว่ามีกิจกรรมใดที่ผู้ได้รับเสนอชื่อได้ทำและประสบความสำเร็จ เพื่อที่จะเจาะลงไปถึงคุณสมบัติของตัวผู้ได้รับเสนอชื่อ ดูว่าจะมีโอกาสได้รับความเห็นชอบแค่ไหน และความสามารถในการทำงานจะเป็นอย่างไร

3.3 กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กระบวนการพิจารณาในชั้นของวุฒิสภาเป็นกระบวนการที่ได้รับความสนใจและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่ากระบวนการพิจารณาในชั้นอื่น ทั้งนี้เพราะ กระบวนการในชั้นนี้ ไม่มีความชัดเจน เช่นเดียวกับกระบวนการในชั้นการเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

ดังที่ปรากฏในหมวด 2 มาตรา 2 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง ในขณะที่วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบว่าผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวนั้นสมควรได้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ แต่เนื่องจากการดำเนินการของวุฒิสภานั้นเป็นการกระทำในลักษณะองค์กร ดังนั้น จึงมีความยุ่งยากมากกว่ากระบวนการในชั้นการเสนอชื่อบุคคลซึ่งดำเนินการโดยประธานาธิบดีในลักษณะบุคคลคนเดียว

3.3.1 ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory)

ในการพิจารณากระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในชั้นของวุฒิสภานั้น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) เป็นทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้อธิบายกระบวนการดังกล่าวได้เป็นอย่างดี³⁷ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีหลักการที่

³⁷ Michael J. Gerhardt, *The Federal Appointment Process*, p.136

สำคัญคือ เมื่อใดก็ตามที่จะมีการตัดสินใจในเรื่องใดๆ ขององค์กรหนึ่งองค์กรใด โดยการตัดสินใจนั้นจะกระทำได้อีกแต่โดยมติเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกในองค์กรนั้น ผลลัพธ์ที่ได้มักจะไม่เป็นไปในทางเดียวกันสำหรับแต่ละกรณี เว้นแต่ว่าผู้ที่ออกเสียงลงคะแนนนั้นมีความชอบในทางเดียวกัน³⁸ ในความเป็นจริงนั้น จะเห็นว่าวุฒิสมาชิกแต่ละคนต่างก็มีแนวคิดหรือความเชื่อที่แตกต่างกัน รวมถึงมีการวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่ต่างกัน³⁹ ดังนั้นจึงเป็นไปได้สูงว่าการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญจะปรากฏรูปแบบที่หลากหลาย

นอกจากนี้ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะยังเสนอแนวคิดที่ว่า “การกระทำที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด หมายถึงการเปลี่ยนความขึ้นชอบของบุคคลใดๆ ที่เป็นสมาชิกในกลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจ ทั้งนี้อาจทำได้โดยการแก้ไขโครงสร้างของระบบต่างๆ” โดยในกรณีนี้วุฒิสภาเคยใช้ความพยายามในการปรับเปลี่ยนความขึ้นชอบดังกล่าวผ่านทางคณะกรรมการสรรหาหรือผ่านการกำหนดหัวข้อพิจารณา⁴⁰

ในการประเมินข้อจำกัดของการนำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้ในการกระบวนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น การเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาเห็นชอบต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งกับกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลจะเป็นวิธีประเมินที่ดี ในกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น การดำเนินการและการรณรงค์เพื่อขอการสนับสนุนจากวุฒิสภาเป็นเรื่องที่ได้รับความนิยม ในขณะที่การพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ได้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น มีลักษณะเป็นการต่อรองในทางการค้า อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวนี้ ก็มีความเป็นไปได้ที่วุฒิสมาชิกจะใช้วิธีการสร้างการสนับสนุนแก่บุคคลที่ได้รับวุฒิสมาชิกคนหนึ่งคนใดเห็นชอบเป็นพิเศษ

นอกจากนี้ วุฒิสมาชิกยังสามารถที่จะดำเนินการใดๆ ที่จะเป็นการแลกเปลี่ยน การให้ความสนับสนุน หรือโต้แย้งผู้ได้รับการเสนอชื่อใดๆ กับวุฒิสมาชิกคนอื่นได้ หรือการแลกเปลี่ยนดังกล่าวอาจเป็นการแลกเปลี่ยนในลักษณะของการให้ความสนับสนุนหรือโต้แย้งบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อกับการผ่านกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ แต่การแลกเปลี่ยนดังกล่าวก็เป็นเรื่องยากที่จะกระทำ หากการพิจารณาแต่งตั้งนั้นเกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่มีลักษณะเฉพาะ และเป็นตำแหน่งที่มีอยู่เพียงตำแหน่งเดียว เช่น เลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือประธานศาลสูงสุด⁴¹

ในสมัยของประธานาธิบดี Clinton นั้น มีการเสนอชื่อ William Fletcher ศาสตราจารย์ทางกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย, เบิร์คเลย์ เป็นผู้พิพากษาศาลภาค 9 ในเรื่อง

³⁸ Ibid., p. 136

³⁹ John D. Felice and Herbert F. Weisber, “Senate Confirmation of Supreme Court Justices” p. 511

⁴⁰ Michael, Ibid., p. 136

⁴¹ Ibid., p. 137

คุณสมบัติของ Fletcher นั้น ไม่มีใครมีข้อสงสัยใดๆ ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็ข้อโต้แย้งการแต่งตั้ง Fletcher นั้น เกิดขึ้นจากกลุ่มวุฒิสมาชิกของพรรครีพับลิกันที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายต่อต้านการให้ความ สนับสนุนเครือญาติให้ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญ (Antinepotism Statue) ซึ่งออกโดยสภาในปี ค.ศ.1877 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีข้อห้ามในการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นเครือญาติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือเคย ดำรงตำแหน่งในตำแหน่งที่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ อาจได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งนั้นอีก จาก ข้อเท็จจริง Clinton ไม่อาจเสนอชื่อให้ Fletcher ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลภาค 9 ได้ เนื่องจาก Betty Fletcher (มารดา) ดำรงตำแหน่งนั้นแล้ว อย่างไรก็ตามก็คณิศะทำงานด้านกฎหมายของ Clinton เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวนั้นเคยได้รับการตีความในลักษณะที่ว่า การแต่งตั้งบุคคลเป็นลูกจ้างของหน่วยงานใดๆ ที่มีเครือญาติของบุคคลนั้นดำรงอยู่ในขณะนั้นที่ไม่อาจทำได้ และวุฒิสมาชิก Orrin Hatch เสนอว่าการ เสนอชื่อ Fletcher อาจทำได้หาก Betty Fletcher ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น⁴²

ในการนี้ Clinton ต้องต่อรองกับวุฒิสมาชิก Slade Gerton เพื่อให้การ สนับสนุนการแต่งตั้งครั้งนี้โดยการแลกเปลี่ยนกับการเสนอชื่อหัวหน้าศาล Barbara Durham ให้ ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่าสิทธิของวุฒิสมาชิกในกระบวนการพิจารณา แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆนั้น โดยมากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง เช่นเดียวกับการทำการค้า ไม่ว่าจะเจรจาต่อรองกับประธานาธิบดีหรือวุฒิสมาชิกคนอื่น

3.3.2 อำนาจของวุฒิสมาชิกในกระบวนการแต่งตั้งบุคคล

วุฒิสมาชิกได้พัฒนาวิธีการต่างๆ ในการที่จะทำให้อำนาจแทรกแซงและมี อิทธิพลต่อกระบวนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ โดยวิธีการดังกล่าวมีดังนี้

ก. Senatorial Courtesy

รูปแบบของ Senatorial Courtesy นั้นมักปรากฏในรูปแบบต่างๆ 3 รูปแบบดังนี้ (1) ข้อต่อผู้ของประธานาธิบดีที่จะได้ให้ความคิดเห็นแก่วุฒิสมาชิก รูปแบบนี้มักจะใช้ใน กรณีที่บุคคลที่ประธานาธิบดีจะเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญนั้นอยู่ในรัฐที่วุฒิสมาชิกนั้นได้รับการ เลือกตั้ง (2) ข้อต่อผู้ของสมาชิกของวุฒิสภา ซึ่งคาดหมายว่าจะได้รับจากสมาชิกคนอื่นๆ ในส่วนของ การให้ความสนับสนุนบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ (3) การที่วุฒิสมาชิกจะพูดคุยและปรึกษาหารือกับ ประธานาธิบดีก่อนที่จะมีการเสนอชื่อบุคคล แต่การใช้รูปแบบนี้จะกระทำมากในกรณีของการให้บุคคล หนึ่งบุคคลใดดำรงตำแหน่งที่ต้องการความชำนาญเป็นพิเศษ

รูปแบบของ Senatorial Courtesy ทั้ง 3 แบบข้างต้นเป็นผลมาจาก ความหลากหลายทางประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา เช่น

⁴² Ibid., p.139-140

1) การกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องพื้นฐานสำหรับการปกป้องผลประโยชน์ของวุฒิสมาชิกแต่ละคนของสมาชิกคนอื่น และเป็นการใช้โอกาสในการสร้างผลประโยชน์จากเรื่องดังกล่าวจากสมาชิกคนอื่น

2) วุฒิสมาชิกอาจแทรกแซงการแต่งตั้งบุคคลโดยใช้การแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการตอบแทนสมาชิกพรรคที่มีความซื่อสัตย์ต่อพรรคและเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจว่าบุคคลเหล่านั้นจะสนับสนุนพรรคต่อไป

ข. การระงับหรือการจัดตั้งมาตรฐานหรือเงื่อนไขการให้ความเห็นชอบวุฒิสมาชิกพยายามที่จะมีบทบาทในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญโดยการสร้างหรือวางหลักมาตรฐานหรือเงื่อนไขในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามรัฐธรรมนูญหมวด 2 มาตรา 2 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สภาในการสร้างกระบวนการให้ความเห็นชอบ และตามประวัติศาสตร์ก็ได้แสดงให้เห็นปรากฏดังตัวอย่างที่สภาใช้ความพยายามในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้

ในคดี *Marbury v. Madison*⁴³ แสดงให้เห็นถึงความพยายามของสภาในการใช้อำนาจในการสร้าง (หรือยกเลิก) วิธีการที่จะนำมาปรับใช้กับรัฐธรรมนูญข้อที่ 3 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูง โดยการสร้างการควบคุมเหนือกระบวนการยุติธรรมของรับความพยายามนี้เป็นผลจากการที่ประธานาธิบดี Thomas Jefferson ได้สร้างศาลเขตขึ้นมา 16 เขตซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นการขัดต่อแนวทางของพรรครีพับลิกัน⁴⁴ ในการนี้ประธานาธิบดี Jefferson ได้เสนอบุคคลจากพรรครีพับลิกันให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลสูง โดยมีเงื่อนไขว่าหากบุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่ง จะไม่มีการแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งแทน แต่จะต้องดำเนินการเพื่อลดจำนวนผู้พิพากษาจาก 6 ท่านเหลือ 5 ท่าน ในการนี้สภาได้รับความสำเร็จในการลดจำนวนผู้พิพากษาลงถึง 4 ครั้ง โดยใช้ความพยายามและอิทธิพลเหนือประธานาธิบดี⁴⁵

นอกเหนือจากความพยายามที่จะควบคุมกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลโดยการกำหนดหรือยกเลิกจำนวนของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งแล้ว สภายังใช้ความพยายามในการกำหนดคุณสมบัติหรือข้อจำกัดประเภทของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดแนวทางที่จะให้ประธานาธิบดีพิจารณาเสนอชื่อบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งรวมไปถึงไม่มีแนวทางในการให้วุฒิสมาชิกใช้ในการให้ความเห็นชอบต่อบุคคลดังกล่าว

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีและวุฒิสมาชิกซึ่งต้องดำเนินการใดๆตามความเห็นสมควรเพื่อให้กระบวนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามรัฐธรรมนูญ ในทาง

⁴³ Michael, *Ibid.*, p.153

⁴⁴ Patricia C. Acheson, *The Supreme Court: America's Judicial Heritage*, 1961, p.43-44

⁴⁵ Michael, *Ibid.*, p.154

ตรงกันข้ามการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานทำให้ศาลมีแนวทางที่จะใช้ยืนยันคุณสมบัติของบุคคลในการดำรงตำแหน่งต่างๆ トラบเท่าที่ไม่มีการสร้างแนวทางหรือมาตรฐาน

แนวคิดที่ใช้ในการสร้างมาตรฐานการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มี 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การวิเคราะห์รูปแบบ (Formalist Analysis)

แนวคิดเรื่องการวิเคราะห์รูปแบบนั้นใช้เป็นเหตุผลสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือแนวทางการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใดๆ เอาไว้ ลักษณะสำคัญของแนวคิดนี้ก็คือการให้วุฒิสภามีอำนาจในการสร้างมาตรฐานหรือทำให้การพิจารณาในเรื่องนั้นๆ เสร็จสิ้นสมบูรณ์ตามที่วุฒิสมาชิกเห็นสมควร

2. การวิเคราะห์กระบวนการทำงาน (Functionalist Analysis)

แนวคิดของการวิเคราะห์กระบวนการทำงาน อนุญาตให้ศาลพิจารณาและใช้คุณสมบัติใดๆ ที่เห็นสมควรแก่ตำแหน่งนั้น แก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ได้รับการเสนอชื่ออยู่ต่อไปจนกว่าที่จะไม่มีการแทรกแซงเรื่องคุณสมบัติ การใช้แนวทางการวิเคราะห์กระบวนการทำงานนั้นจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประธานาธิบดี

ในบางกรณีแนวคิดทั้งสองประการอาจจะส่งผลลัพท์ในลักษณะที่คล้ายกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของประธานาธิบดี เช่น ในบางตำแหน่งอาจต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติในระดับสูง เพราะต้องดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญและมีความรับผิดชอบด้วย

อย่างไรก็ดี ในบางครั้งการใช้แนวคิดทั้ง 2 ประการอาจก่อให้เกิดการแทรกแซงระหว่างองค์กร เช่น การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในทำเนียบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องทำงานให้แก่ประธานาธิบดีเป็นการเฉพาะ ดังนั้น หากให้อำนาจแก่วุฒิสภาในส่วนนี้มากเกินไปก็จะถือได้ว่า วุฒิสภาเข้าแทรกแซงการทำงานภายในและการทำงานประจำวันของประธานาธิบดีได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการค้นหาแนวคิดที่เหมาะสมจึงมีการสร้างแนวคิดที่ 3 ขึ้นมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหานี้ โดยเรียกแนวคิดดังกล่าวว่า การวิเคราะห์การแยกอำนาจการทำงาน (Functional Separation of Power Analysis) โดยแนวคิดนี้จะอนุญาตให้วุฒิสภามีสิทธิพิจารณาในกรณีที่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นมีจุดอ่อนจำนวนมากและอนุญาตให้วุฒิสภาสามารถแทรกแซงการตัดสินใจของประธานาธิบดีในการเลือกที่ปรึกษาที่ใกล้ชิดที่สุด โดยประเด็นที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้คือ การแต่งตั้งผู้ตรวจการณประจำทำเนียบขาว⁴⁶

3.3.3 รูปแบบและแนวปฏิบัติอื่นๆ

นอกเหนือจากวิธีการต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา วุฒิสภาเคยใช้วิธีการต่างๆ ในกระบวนการการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังที่กำหนดไว้ใน

⁴⁶ Michael, Ibid., p.157

รัฐธรรมนูญ แนวปฏิบัติที่จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการประนีประนอมและความพยายามอื่นที่วุฒิสภาเคยได้กระทำ

ก. วิธีปฏิบัติทางวุฒิสภาเกี่ยวกับกระบวนการเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบริหารและตำแหน่งผู้พิพากษา

โดยทั่วไป วุฒิสภามักจะให้ความสำคัญต่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งบริหารมากกว่าตำแหน่งผู้พิพากษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงสุด⁴⁷ ทั้งนี้เพราะว่า ในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบริหารนั้น มีข้อมูลและเหตุผลมากมายที่จะนำมาใช้ได้แย้งถึงความเหมาะสมของบุคคลดังกล่าวมากกว่า ความเหมาะสมของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา

อย่างไรก็ดี มีบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งบริหารจำนวนไม่น้อยที่วุฒิสภาได้ให้การเห็นชอบ ทั้งนี้เพราะวุฒิสภาเห็นว่า ประธานาธิบดีควรได้ทำงานกับบุคคลที่จะสามารถช่วยเหลือหรือสามารถปฏิบัติตามนโยบายหรือสนองนโยบายได้เป็นอย่างดี ซึ่งโดยทั่วไปนั้น บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งบริหารประเภทรัฐมนตรี มีโอกาสที่จะถูกปฏิเสธให้ได้รับการแต่งตั้งน้อยมากหรือแทบจะไม่มีโอกาสเช่นว่านั้นเลย ทั้งนี้เพราะนอกจากเหตุผลข้างต้นแล้ว เหตุผลประการสำคัญอีกเหตุหนึ่งก็คือ หากมีการกระทำดังกล่าว อาจเป็นการทำให้ทั้งประธานาธิบดีและบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเสียหายก็ได้⁴⁸ ในระหว่าง ค.ศ. 1947 – 1949 นั้น วุฒิสภาโดยเสียงส่วนใหญ่จากวุฒิสมาชิกของพรรครีพับลิคัล ไม่เคยปฏิเสธที่จะให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งบริหารใดๆเลย แต่ก็มี ความพยายามที่จะดำเนินการให้ประธานาธิบดีถอนชื่อบุคคลที่ไม่พึงประสงค์ และมีความพยายามที่จะประนีประนอมสำหรับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อบางท่าน⁴⁹

การปฏิเสธที่จะให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งบริหารประเภทรัฐมนตรีเกิดขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1836 โดยวุฒิสภาปฏิเสธที่จะให้ความเห็นชอบแก่ Roger Taney บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดย Roger Taney ได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดี Jackson⁵⁰

ในส่วนของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษานั้น วุฒิสภามักจะไม่มีข้อโต้แย้งที่จะปฏิเสธการให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้เพราะ เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและผู้พิพากษาก็สามารถดำรงชีพได้อย่างสบาย ดังนั้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมจึงไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา วุฒิสภาจะให้ความสำคัญกับ

⁴⁷ R. Katzmann, *Courts and Congress*, p. 11

⁴⁸ Michael, *Ibid.*, p.164

⁴⁹ *Ibid.*, p.164

⁵⁰ *Ibid.*, p.164

ทัศนคติของผู้พิพากษาในศาลดังกล่าวในเรื่องการเมืองและที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงประเด็นอื่นๆ ที่จะชี้ให้เห็นถึงแนวทางการปฏิบัติงานของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อหากเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา⁵¹

นอกเหนือจากประเด็นข้างต้นแล้ว การดำเนินการใดๆ รวมถึงการโน้มน้าวให้ผู้พิพากษาเห็นชอบหรือปฏิเสธการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญนั้น ยังขึ้นอยู่กับความสำคัญของตำแหน่งนั้นด้วย เช่น วุฒิสภาจะให้ความสำคัญกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในศาลสูงมากกว่าการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในศาลล่าง ทั้งนี้เพราะ โดยหลักของระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีนั้น คำพิพากษาของศาลสูงสุดจะได้รับการนำมาปรับใช้เป็นบรรทัดฐานเป็นการทั่วไปและตลอดไป ดังนั้น ทัศนคติของผู้พิพากษาในศาลดังกล่าวในเรื่องการเมืองและที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องสำคัญที่วุฒิสภาจะให้ความสำคัญและจะต้องพิจารณาอย่างสูง ในขณะที่การแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลล่างนั้น มักจะเกิดขึ้นโดยการเลือกบุคคลที่เป็นที่นิยมชมชอบของผู้พิพากษาแต่ละท่าน ดังนั้น จึงมักจะไม่น่าปรากฏว่า มีการโต้แย้งการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลล่าง เพราะหากมีการโต้แย้งมากนัก วุฒิสภานั้นๆ อาจอาจถูกตอบโต้จากวุฒิสภาท่านอื่นก็ได้

วุฒิสภามักใช้ความพยายามในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญและมีความละเอียดอ่อนสูง อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าว ก็มีความยุ่งยากสูง ทำให้กระบวนการพิสูจน์ความไม่เหมาะสมและกระบวนการเจรจาต่อรอง

ข. กระบวนการตรวจสอบทางสภา (Congressional Oversight)

จากหัวข้อข้างต้นพบว่า ความสำเร็จของวุฒิสภา ในการมีบทบาทหรือกำหนดแนวทางในกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เฉพาะในกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งตัวบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงเท่านั้น ในบางกรณีประธานาธิบดีได้ใช้กระบวนการแต่งตั้งตำแหน่งชั่วคราว หรือแต่งตั้งตัวบุคคลให้ดำรงตำแหน่งแทนที่ตัวบุคคลนั้น โดยไม่ผ่านกระบวนการให้การเห็นชอบ วุฒิสภาก็ใช้อำนาจอื่นๆ ของตนซึ่งก็คือ อำนาจในกระบวนการตรวจสอบเพื่อสร้างความกดดันสำหรับบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว การใช้กระบวนการแต่งตั้งตำแหน่งชั่วคราว หรือแต่งตั้งตัวบุคคลให้ดำรงตำแหน่งแทนที่ตัวบุคคลนั้น โดยไม่ผ่านกระบวนการให้การเห็นชอบนั้นจะเกิดขึ้นในกรณีที่อยู่ระหว่างการปิดสมัยประชุม ซึ่งเป็นสิทธิที่ประธานาธิบดีจะสามารถทำได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 วรรค 3 ของหมวด 2 แห่งรัฐธรรมนูญ⁵² วิธีการดังกล่าวนี้มักจะถูกใช้กับการพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนซึ่งต่างจากกรณีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง⁵³

⁵¹ Ibid., p.163

⁵² Article II Section 2 para. 3 (Appointment during recess of Senate) provides that "The President shall have the power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the end of the next Session."

⁵³ โกวิท วงศ์สุววัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2544, หน้า 56

ค. กระบวนการยืนยันโดยการโต้แย้ง

ในกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น กระบวนการยืนยันโดยการโต้แย้งหรือการทำการไต่สวนถูกนำมาใช้ประกอบกับกระบวนการจัดสรร และกระบวนการตรวจสอบและสอบสวน กระบวนการให้การยืนยันโดยการโต้แย้ง โดยมากใช้เป็นวิธีการสำคัญระหว่างประธานาธิบดีและสภาเพื่อใช้ในการพิจารณาขยายนโยบาย กระบวนการนี้ได้ให้อีกโอกาสที่สำคัญแก่วุฒิสมาชิกในการสอบถามหรือตรวจสอบบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ ในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือเพื่อให้บุคคลดังกล่าวแสดงความคิดเห็นใดๆ ในประเด็นที่อาจเกิดขึ้น หากว่าบุคคลนั้นได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้กับ บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

3.4 บทสรุป

จากเนื้อหาที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อต่างๆข้างต้น สามารถสรุปเป็นประเด็นต่างๆได้ ดังนี้

ก. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มีบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 3 ฝ่าย คือ ประธานาธิบดี ผู้รับการเสนอชื่อ และวุฒิสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้ได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในขณะที่ วุฒิสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่บุคคลดังกล่าว

อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดบทบาทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเอาไว้แต่ก็มีเพียงมาตราเดียวเท่านั้น อีกทั้งยังมิได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้ด้วย ดังนั้น ทั้ง ประธานาธิบดี และวุฒิสภาจึงจำเป็นต้องสร้างแนวทางในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใดๆที่กฎหมายกำหนดขึ้นเอง แม้ว่าประธานาธิบดีและวุฒิสภาจะสามารถสร้างหลักเกณฑ์ในเรื่องเช่นว่านี้ได้เอง กฎเกณฑ์ที่ได้สร้างขึ้นนั้นจะไม่มีผลผูกพันต่อประธานาธิบดีคนใหม่หรือวุฒิสภากลุ่มใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งในสมัยถัดไป

ข. ในการพิจารณากระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในชั้นของวุฒิสภานั้น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) สามารถนำมาใช้อธิบายกระบวนการดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีหลักการที่สำคัญคือเมื่อใดก็ตามที่มีการตัดสินใจขององค์กรหนึ่งองค์กรใด โดยมีมติเสียงส่วนใหญ่ นั่น ผลลัพธ์ที่ได้มักจะไม่เป็นไปในทางเดียวกัน เว้นแต่ว่าผู้ที่ออกเสียงลงคะแนนนั้นมีความชอบในทางเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงนั้น วุฒิสมาชิกแต่ละคนต่างก็มีแนวคิดหรือความเชื่อที่แตกต่างกัน รวมถึงมีการวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่ต่างกัน นอกจากนี้ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะยังเสนอแนวคิดที่ว่า การกระทำที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด หมายถึงการเปลี่ยนความชื่นชอบของบุคคลใดๆ ที่เป็นสมาชิกในกลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจ ทั้งนี้ อาจทำได้โดยการแก้ไขโครงสร้างของระบบต่างๆ เช่นเดียวกับวุฒิสภาเคยใช้ความพยายามในการปรับเปลี่ยนความชื่นชอบดังกล่าวผ่านทางคณะกรรมการสรรหาหรือผ่านการกำหนดหัวข้อพิจารณา

การเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาเห็นชอบกับกฎหมายกับกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลจะเป็นวิธีประเมินที่ดีในกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบกับกฎหมายเรื่อง

หนึ่งเรื่องใดนั้น การดำเนินการเพื่อสร้างการสนับสนุนจากวุฒิสภาเป็นเรื่องที่ได้รับความนิยม ในขณะที่การพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ได้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น มีลักษณะเป็นการต่อรองในทางการค้า อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวนั้น ก็มีความเป็นไปได้ที่วุฒิสมาชิกจะใช้วิธีการสร้างการสนับสนุนแก่บุคคลที่ได้รับวุฒิสมาชิกคนหนึ่งคนใดเห็นชอบเป็นพิเศษ นอกจากนี้วุฒิสมาชิกยังสามารถที่จะดำเนินการใดๆ ที่จะเป็นการแลกเปลี่ยนการให้ความสนับสนุน หรือโต้แย้งผู้ได้รับการเสนอชื่อใดๆ กับวุฒิสมาชิกคนอื่นได้ หรือการแลกเปลี่ยนดังกล่าวอาจเป็นการแลกเปลี่ยนในลักษณะของการให้ความสนับสนุนหรือโต้แย้งบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อกับการผ่านกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ แต่การแลกเปลี่ยนดังกล่าวก็เป็นเรื่องยากที่จะกระทำ หากการพิจารณาแต่งตั้งนั้นเกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่มีลักษณะเฉพาะ และเป็นตำแหน่งที่มีอยู่เพียงตำแหน่งเดียว เช่น เลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือประธานศาลสูงสุด

ค. วุฒิสมาชิกได้วิธีการต่างๆ ดังนี้ ในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ

1. Senatorial Courtesy

รูปแบบของ Senatorial Courtesy นั้นมักปรากฏในรูปแบบของข้อต่อผู้ที่ประธานาธิบดีให้ความคิดเห็นแก่วุฒิสมาชิกในส่วนของบุคคลที่ประธานาธิบดีจะเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในรัฐที่วุฒิสมาชิกนั้นได้รับการเลือกตั้ง นอกจากนี้ รูปแบบสำคัญอีกประการหนึ่งของ Senatorial Courtesy คือข้อต่อผู้ของสมาชิกของสภาซึ่งก็คือของวุฒิสมาชิก ซึ่งคาดหมายว่าจะได้รับจากสมาชิกคนอื่นๆ ในส่วนของ การให้ความสนับสนุนบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ และรูปแบบอื่นของ Senatorial Courtesy ก็คือการที่วุฒิสมาชิกจะพูดคุยและปรึกษาหารือกับประธานาธิบดีก่อนที่จะมีการเสนอชื่อบุคคล แต่การใช้รูปแบบนี้จะกระทำมากในกรณีของการให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดดำรงตำแหน่งที่ต้องการความชำนาญเป็นพิเศษ เหตุผลของแนวปฏิบัติเหล่านี้ เช่น

1) การกระทำดังกล่าวเป็นเรื่องพื้นฐานสำหรับผลประโยชน์ของวุฒิสมาชิกแต่ละคนในการป้องกันการร้องขอของสมาชิกคนอื่น และเป็นการใช้โอกาสในการสร้างผลประโยชน์จากเรื่องดังกล่าว

2) วุฒิสมาชิกอาจแทรกแซงการแต่งตั้งบุคคลโดยการให้การแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการตอบแทนสมาชิกพรรคที่ซื่อสัตย์ต่อพรรคและเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจว่าบุคคลเหล่านั้นจะสนับสนุนพรรคต่อไป

2. การระงับหรือการจัดตั้งมาตรฐานหรือเงื่อนไขการให้ความเห็นชอบ

วุฒิสมาชิกพยายามที่จะมีบทบาทในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญโดยการสร้างหรือวางหลักมาตรฐานหรือเงื่อนไขในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจแก่สภาในการสร้างกระบวนการให้ความเห็นชอบ และตามประวัติศาสตร์ก็ได้แสดงให้เห็นปรากฏดังตัวอย่างที่สภาใช้ความพยายามในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้

นอกเหนือจากความพยายามที่จะควบคุมกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลโดยการกำหนดหรือยกเลิกรายชื่อของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งแล้ว สภายังใช้ความพยายามในการกำหนดคุณสมบัติหรือข้อกำหนดประเภทของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดแนวทางที่จะให้ประธานาธิบดีพิจารณาเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งรวมถึงไม่มีแนวทางในการให้วุฒิสมาชิกใช้ในการให้ความเห็นชอบต่อบุคคลดังกล่าว :

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีและวุฒิสมาชิกซึ่งต้องดำเนินการใดๆตามที่เห็นสมควรเพื่อให้กระบวนการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้ามการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานทำให้ศาลมีแนวทางที่จะใช้ยืนยันคุณสมบัติของบุคคลในการดำรงตำแหน่งต่างๆ ตราบเท่าที่ไม่มีการสร้างแนวทางหรือมาตรฐาน

ง. แนวคิดที่ใช้ในการสร้างมาตรฐานการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มี 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การวิเคราะห์รูปแบบ (Formalist Analysis)

แนวคิดของการวิเคราะห์รูปแบบนั้นใช้เป็นเหตุผลสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือแนวทางการพิจารณาให้ความเห็นชอบเอาไว้ ลักษณะสำคัญของแนวคิดนี้ก็คือการให้วุฒิสภามีอำนาจในการสร้างมาตรฐานหรือทำให้การพิจารณาในเรื่องนั้นๆเสร็จสิ้นสมบูรณ์ตามที่วุฒิสมาชิกเห็นสมควร

2. การวิเคราะห์กระบวนการทำงาน (Functionalist Analysis)

แนวคิดของการวิเคราะห์กระบวนการทำงาน อนุญาตให้ศาลพิจารณาและใช้คุณสมบัติใดๆที่เห็นสมควรแก่ตำแหน่งนั้น แก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ได้รับการเสนอชื่ออยู่ต่อไปจนกว่าที่จะไม่มีการแทรกแซงเรื่องคุณสมบัติ การใช้แนวทางการวิเคราะห์กระบวนการทำงานนั้นจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประธานาธิบดี

อย่างไรก็ดี ในบางครั้งการใช้แนวคิดทั้ง 2 ประการอาจก่อให้เกิดการแทรกแซงระหว่างองค์กร เช่น การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในทำเนียบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องทำงานให้แก่ประธานาธิบดีเป็นการเฉพาะ ดังนั้นหากให้อำนาจแก่วุฒิสภาในส่วนนี้มากเกินไปก็จะถือได้ว่า วุฒิสภาเข้าแทรกแซงการทำงานภายในและการทำงานประจำวันของประธานาธิบดีได้ ดังนั้นจึงมีการสร้างแนวคิดที่ 3 ขึ้นมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาี้ โดยเรียกแนวคิดดังกล่าวว่า การวิเคราะห์การแยกอำนาจการทำงาน (Functional Separation of Power Analysis)

จ. แม้ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาจะมีระบบตรวจสอบที่เข้มแข็งเพียงใด แต่ในกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งตัวบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่มีวิธีการเฉพาะนั้น การต่อรองทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของตนหรือเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ของตนยังคงเป็นวิธีการที่ได้รับการนำมาใช้อยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้ผลประโยชน์หรือเพื่อการตอบโต้ทางการเมือง