

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน¹ และหนึ่งในภารกิจของวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ก็คือ การพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ² ซึ่งองค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนตามหลักนิติรัฐ ภารกิจดังกล่าวถือเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่มีมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร หรือกล่าวได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจนี้เลย และอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคล ในการแต่งตั้งหรือในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง³ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เหล่านี้เป็นอำนาจของวุฒิสภาเท่านั้น⁴

ผลของการศึกษาพบว่าระบบการสรรหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้รับการออกแบบให้ตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานหลักความเป็นกลางและเป็นอิสระในการทำงาน โดยดำเนินการสรรหาในรูปแบบคณะกรรมการสรรหา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งคุณสมบัติเบื้องต้น คุณสมบัติทั่วไป คุณสมบัติเฉพาะด้าน และคุณสมบัติต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่งไม่ให้ประกอบอาชีพ หรือกระทำการใดซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งขาดความเป็นกลางหรือไม่เป็นอิสระได้ กำหนดให้มี

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 121

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 135

³ การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขอแปรญัตติในมาตรานี้ แต่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในเรื่องอำนาจในการแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง จากที่เป็นอำนาจของ “รัฐสภา” เป็นของ “วุฒิสภา” และแก้ไขผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ จาก “ประธานรัฐสภา” เป็น “ประธานวุฒิสภา” เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ที่กำหนดให้วุฒิสภาดังกล่าวมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ โปรดดูรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นกรณีพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, มาตรา 136 (ร่างฯ มาตรา 139)

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วุฒิสภาไทย ความรู้เรื่องสมาชิกวุฒิสภา, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545, หน้า 11-12

คณะกรรมการสรรหาฯ ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลต่างๆ ขึ้นมาทำหน้าที่สรรหาตามกระบวนการสรรหา ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นในการสรรหา กำหนดวิธีการสรรหา การพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติ การคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งและจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอวุฒิสภาพิจารณา ซึ่งในกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ผ่านมานั้นมีลักษณะของการปฏิบัติที่แตกต่างกันขึ้นกับดุลยพินิจของคณะกรรมการสรรหาฯ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ⁵ ผลการตรวจสอบระบบการสรรหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ชี้ให้เห็นถึงระบบที่ไม่เป็นกลางและไม่เป็นมาตรฐานในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การคัดเลือกกรรมการสรรหา การกำหนดวิธีการขั้นตอนในการสรรหาในทางปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายมิได้ระบุเป็นระเบียบกฎเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผลการสรรหาที่ควรเกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กับผลการสรรหาที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เปรียบเสมือนระบบที่มีรูพรุน เปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ควรจะมีตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สามารถรอดช่องโหว่เข้าไปดำรงตำแหน่งได้⁶ นอกจากนี้ที่กล่าวข้างต้น ผลจากการศึกษายังพบปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นกระบวนการก่อนพิจารณาของวุฒิสภา อันส่งผลต่อการพิจารณาของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้คือ

6.1.1 ปัญหาในขั้นกระบวนการก่อนการพิจารณาของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁷

1) บุคคลเข้ามาสู่กระบวนการก่อนการพิจารณาของวุฒิสภามีจำนวนไม่เพียงพอ

กรณีดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้สูง วิธีการสรรหาไม่เปิดกว้างทั่วถึงกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม และการเน้นคุณสมบัติทางการศึกษามากกว่าผลงานที่ประจักษ์

2) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาฯ

ปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาฯ นี้ มีการเปิดโอกาสให้กลุ่มที่จะถูกตรวจสอบ เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหาบุคคลในกลุ่มของตนเข้าสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้อำนาจในทางที่เป็นคุณประโยชน์ต่อกลุ่มของตนเอง เช่น กรณี ก.ก.ต. ซึ่งผู้แทนพรรคการเมือง เลือกบุคคลในกลุ่มของตนเข้ามาเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้อาจเอื้อประโยชน์เมื่อมีการเลือกตั้ง ส.ส. เป็นต้น ปัญหากรณีสัดส่วนของกรรมการสรรหาในกลุ่มต่างๆ ไม่สมดุลกัน โดยเฉพาะกลุ่มพรรคการเมืองซึ่งเป็น

⁵ นักศึกษากลุ่มระบบการสรรหา, อ้างแล้ว, หน้า 133

⁶ วรพล พรหมิกบุตร, ระบบที่มีรูพรุน, กรุงเทพฯ ธุรกิจ (27 มิถุนายน 2544), หน้า 4

⁷ โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.4

กลุ่มที่จะถูกตรวจสอบ เป็นปัจจัยสนับสนุนให้กลุ่มนี้สามารถแทรกแซงกระบวนการสรรหาได้ไม่ยาก และวิธีการคัดเลือกกรรมการสรรหามีการตกลงกันไว้ก่อน (Lobby) ของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ทำให้ผู้แทนพรรครัฐบาลเท่านั้นที่ได้รับการคัดเลือกตนเอง หรือทำให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาน้อยกว่าอยู่แล้วไม่มีผู้แทนในคณะกรรมการสรรหา

3) ขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการสรรหา

กล่าวคือกระบวนการสรรหาไม่เปิดกว้าง เปิดโอกาสให้สมัครเอง หรือการเสนอชื่อโดยกรรมการสรรหาที่มีอยู่จำนวนไม่มากนัก ประกอบกับข้อจำกัดด้านระยะเวลาซึ่งส่วนใหญ่จะต้องเร่งดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁸ ทำให้การสรรหาไม่ทั่วถึงบุคคลกลุ่มต่างๆ ในวงกว้าง นอกจากนี้ขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้าสู่กระบวนการสรรหาที่ยังไม่ละเอียดพอ ซึ่งพบว่า ก.ก.ต.,ป.ป.ช. และ ค.ต.ง. มีการตรวจสอบเฉพาะเอกสารประวัติของผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งเท่านั้น ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่ได้มีอำนาจชี้ขาดหรือตัดสินแต่อย่างใดกลับมีวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติที่ละเอียดกว่าถึง 3 วิธี คือ ตรวจสอบเอกสารในการสมัคร, สอบถามข้อมูลไปยังหน่วยงานต่างๆ และให้แสดงวิสัยทัศน์

4) การลงมติของคณะกรรมการสรรหา

สำหรับมติในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเหมือนกันว่า “มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่” อันได้แก่ ก.ก.ต.⁹, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹⁰, ศาลรัฐธรรมนูญ¹¹, ป.ป.ช.¹² และ ค.ต.ง.¹³ จะพบปัญหาเช่นเดียวกันว่า ต้องมีการลงมติหลายรอบจึงได้จำนวนบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อครบจำนวนตามที่กฎหมายต้องการ เช่น การลงมติกเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรก ต้องลงมติถึง 14 รอบ ซึ่งจะเห็นว่าเกณฑ์ในการลงมติของคณะกรรมการสรรหา ยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและในบางครั้งไม่ได้กำหนดเกณฑ์ในการลงมติไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะเริ่มกระบวนการสรรหา เมื่อคณะกรรมการสรรหา ไม่สามารถคัดเลือกให้ได้คะแนน

⁸ เช่น กรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา

261

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 138 (1)

¹⁰ พ.ร.บ.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 8(1)

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 257(1)

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 7(1)

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 8(1)

ตามเกณฑ์ได้ กฎหมายก็ไม่ได้ระบุว่าให้ทำเช่นไร จึงเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสรรหา ใช้ดุลยพินิจของตนเอง ดังเช่นกรณี ก.ก.ต. ชุตพลเอกศิริรินทร์ ฐูปกล้า

ดังนั้น หากวิธีการสรรหาไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันแล้ว จะส่งผลต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการสรรหาบุคคลผู้ที่จะไปดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าจะมีความเป็นกลาง และสามารถสรรหาผู้มีคุณสมบัติตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

6.1.2 ปัญหาในชั้นกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา

สำหรับปัญหาในชั้นกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา แบ่งออกเป็นปัญหาในชั้นคณะกรรมการการตามมาตรา 135 และปัญหาในชั้นที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้คือ

1) ปัญหาในชั้นคณะกรรมการการตามมาตรา 135¹⁴

เนื่องจากการกระบวนการของคณะกรรมการการตามมาตรา 135 นั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติแต่เพียงว่าให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 กำหนดไว้เพียง 10 ข้อ เท่านั้น¹⁵ กรณีนี้จึงมีประเด็นปัญหา สรุปได้ดังต่อไปนี้

1.1) องค์ประกอบของคณะกรรมการการตามมาตรา 135

กรณีนี้มีปัญหาว่าจำนวนคณะกรรมการการตามมาตรา 135 ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ 96 กำหนดว่ามีจำนวนไม่เกิน 11 คนนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการขอยกเว้นข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาฯ ในเรื่องจำนวนของคณะกรรมการฯ และระยะหลังมีการกำหนดให้จำนวนคณะกรรมการฯ มีจำนวนเท่ากับจำนวนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา¹⁶ ซึ่งมีจำนวน 21 คณะ¹⁷ จึงทำให้มีจำนวนกรรมการในคณะกรรมการฯ ทั้งสิ้น 21 คน

1.2) ความซ้ำซ้อนในการทำงานของคณะกรรมการการตามมาตรา 135 และคณะกรรมการสรรหา

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 96 กำหนดให้คณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการ

¹⁴ โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 5.1.2

¹⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544, ข้อ 96-105

¹⁶ นักศึกษากลุ่มระบบการสรรหา, เรื่องเดิม, หน้า 118-119 และโปรดดูสัมภาษณ์นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และนายพนัส ทัศนียานนท์ ในภาคผนวก ง

¹⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544, ข้อ 75

เสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

เนื่องจากคณะกรรมการตามมาตรา 135 นั้น มีหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น เพื่อรายงานต่อวุฒิสภา¹⁸ และการทำหน้าที่นี้ จะต้องขอข้อมูลไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น ขอข้อมูลการถือครองที่ดิน, ข้อมูลหุ้น, บัญชีเงินฝากในธนาคาร, ข้อมูลอาชญากรรม เป็นต้น และโดยที่ข้อมูลดังกล่าวนี้คณะกรรมการสรรหา ก็เคยดำเนินการขอข้อมูลเช่นเดียวกัน แต่ทางปฏิบัติเนื่องจากเป็นหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จะกลับไปขอข้อมูลจากคณะกรรมการสรรหา ก็ไม่ได้ คณะกรรมการต้องทำงานนับหนึ่งใหม่ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้หน่วยงานราชการซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลเบื่อกับการทำงานซ้ำซ้อนของคณะกรรมการตามมาตรา 135 กับคณะกรรมการสรรหา การให้ความร่วมมือจึงอาจทำแบบขอไปที หรือไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ปัญหาที่เคยปรากฏก็คือเจ้าหน้าที่ผู้ให้ข้อมูลอาจจะเลี่ยงในการให้ข้อมูล หรือตอบในเชิงเลี่ยง หากข้อมูลดังกล่าวอาจทำให้ตนต้องมีศัตรูในภายหน้า เช่น ตอบว่า "ไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลดังกล่าว" เป็นต้น¹⁹

1.3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลจากการศึกษาพบว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในชั้นคณะกรรมการตามมาตรา 135 นี้น้อยมาก กล่าวคือ พบเพียงกรณีป.ป.ช.,²⁰ ค.ต.ง.²¹ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นมายังคณะกรรมการ และกรณีศาลรัฐธรรมนูญ พบว่าคณะกรรมการได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังสื่อมวลชนทั้งด้านหนังสือพิมพ์และวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้ช่วยประชาสัมพันธ์เรื่องการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิไปยังประชาชนทั่วไปให้ได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็นหรือส่งข้อมูลและข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งได้เปิดรับฟังความเห็นทางตู้ ปณ.45 ปณ.ฝ.รัฐสภา กรุงเทพฯ 10305 อย่างไรก็ตามพบว่าในชั้นคณะกรรมการสรรหา นั้น ประชาชนหรือผู้มีข้อมูลแจ้งให้กรรมการสรรหาได้รับทราบก็ต่อเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาได้ผ่านพ้นไปแล้ว ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลยังไม่แพร่หลายเพียงพอ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะสื่อมวลชนให้ความสนใจในชั้นของกระบวนการสรรหา

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544, ข้อ 96

¹⁹ โปรดดูความเห็นของนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และนายชุมพล ศิลปอาชา ในภาคผนวก ง

²⁰ นักศึกษากลุ่มระบบการสรรหา, เรื่องเดิม, หน้า 102-106

²¹ เรื่องเดิม, หน้า 109

หาน้อยเกินไป ต่อเมื่อคณะกรรมการสรรหามีการลงมติเลือกจนได้ครบจำนวนแล้วจึงมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง ทำให้ประชาชนหรือผู้มีข้อมูลส่งข้อมูลมาให้ในชั้นวุฒิสภา²²

หากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ประชาชนจะมีส่วนร่วมมากกว่า กล่าวคือในระดับคณะกรรมการบริหารของวุฒิสภาซึ่งมีการประชุมพิจารณาโดยเปิดเผยนั้น ให้ประชาชนเข้าฟังการพิจารณาได้²³

1.4) รายงานของคณะกรรมการตามมาตรา 135

หากพิจารณาข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฯ ข้อ 103 ซึ่งระบุว่า “ในการประชุมของวุฒิสภา ให้คณะกรรมการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานฉบับของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมสภา สำเนารายงานฉบับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้”

จะเห็นว่า จากข้อบังคับฯ รายงานดังกล่าวมิได้มีผลบังคับต่อสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด รายงานเป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภาเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่ารายงานของคณะกรรมการ เป็นเหมือนเช่นเศษกระดาษ วุฒิสภาไม่ได้อ่าน และทราบกันมาตั้งแต่แรกแล้วว่า จะเลือกใคร ส่วนใหญ่ไม่เคยดูเอกสารที่แท้จริงหรือของคณะกรรมการ จึงทำให้ที่มีการตรวจสอบมาซึ่งใช้เวลานานพอสมควรนั้นเสียเปล่า มีการ Lobby หรือมีการสั่งการมาเรียบร้อย ทำให้เสียเวลาไปศึกษาหาข้อมูล²⁴

1.5) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 135 กับการเปิดเผยข้อมูลตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

กล่าวคือในระหว่างที่คณะกรรมการตามมาตรา 135 ยังปฏิบัติหน้าที่ไม่เสร็จสิ้น หากมีบุคคลใดมาขอให้เปิดเผยข้อมูลต่อคณะกรรมการ จึงมีปัญหาว່ว่า คณะกรรมการจะต้องเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ อย่างไร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ในส่วนที่ 1 รายงานการศึกษากระบวนการสรรหาของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อฯ (ฉบับที่ 1), สำนักกำกับและตรวจสอบ, ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546

²³ ออม รัชสาสดี และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543, หน้า 130-131

²⁴ โปรดดูความเห็นของนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และนายชุมพล ศิลปอาชา ในภาคผนวก ง

2) ปัญหาในชั้นที่ประชุมวุฒิสภา²⁵

2.1) การนำเสนอข้อมูลเชิงลบต่อผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องนี้มีปัญหาว่าในชั้นที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาสามารถหยิบยกประเด็นที่นอกเหนือจากการพิจารณาของคณะกรรมการการตามมาตรา 135 ได้หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเสนอข้อมูลเชิงลบต่อผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

6.2 ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหัวข้อ 4.4, 5.1.2 และหัวข้อ 5.2.3 ข้างต้น ประกอบกับข้อมูลจากการศึกษาเปรียบเทียบที่ได้จากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาในบทที่ 3 ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางเพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้ คือ

6.2.1 ชั้นกระบวนการก่อนการพิจารณาของวุฒิสภา

1) แนวทางแก้ไขปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่มาจาก “ผู้แทนพรรคการเมือง”

เนื่องจากผลการเลือกตั้ง ส.ส.ที่ผ่านมา (กุมภาพันธ์ 2548) มีพรรคการเมืองเพียง 4 พรรค ซึ่งมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ไทยรักไทย, ประชาธิปัตย์,ชาติไทย และมหาชน) หากต่อไปพรรคการเมืองมีจำนวนน้อยกว่า 4 พรรค (เช่น ส.ส. พรรคมหาชนจำนวน 2 คนย้ายไปสังกัดพรรคไทยรักไทย) ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ คณะกรรมการสรรหาฯ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งต้องมีกรรมการสรรหาส่วนหนึ่งมาจาก “ผู้แทนพรรคการเมือง” อันได้แก่ ก.ก.ต.²⁶ ศาลรัฐธรรมนูญ²⁷ ป.ป.ช.²⁸ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ²⁹ ก็จะทำให้ได้จำนวนไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่เกิดปัญหาข้างต้น เนื่องจากกฎหมายบัญญัติแตกต่างออกไป กล่าวคือ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา บัญญัติว่า “...ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 19 คนซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวน

²⁵ โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 5.2.3

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...”³⁰

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน บัญญัติว่า “...ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน...”³¹

จะเห็นว่า ทั้ง 2 องค์การนี้ ไม่ว่าจะจำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีจำนวนเท่าใด ก็ไม่เกิดปัญหาต่อจำนวนกรรมการสรรหาซึ่งมีที่มาจาก “ผู้แทนพรรคการเมือง” ว่าจะได้จำนวนครบตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนของ ก.ก.ต. ศาลรัฐธรรมนูญ ป.ป.ช. และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยใช้คำในลักษณะที่บัญญัติไว้ในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2) แนวทางเพื่อให้ขั้นตอนการทำงานของคณะกรรมการสรรหา เกิดความโปร่งใส และเป็นธรรมยิ่งขึ้น

เพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอร่าง “ระเบียบว่าด้วยการเสนอชื่อบุคคลให้วุฒิสภาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลในการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.....”³² ดังรายละเอียดที่ปรากฏในภาคผนวก ก. เพื่อให้

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 138(1) บัญญัติว่า “...ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน...”

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 257(1) “...ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน...”

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 297 วรรคสาม ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542, มาตรา 7(1) “...ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน...”

²⁹ พ.ร.บ.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542, มาตรา 8(1) “...ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน...”

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 196 วรรค 3 ประกอบกับ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 มาตรา 6(1)

³¹ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 312 วรรค 7 และ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 8(1) ประกอบ

³² เป็นร่างเดิมของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

คณะกรรมการสรรหา มีกรอบหรือหลักเกณฑ์ในการทำงานเป็นอย่างเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

ส่วนที่ 1 การจัดให้มีคณะกรรมการสรรหา

กำหนดขั้นตอนในการเลือกอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งอธิการบดี ตามจำนวนที่กำหนด (ข้อ 9), ขั้นตอนในการเลือกคณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง หรือการเลือกคณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งคณบดีในจำนวนที่กฎหมายกำหนด (ข้อ 10), ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการจัดให้มีการประชุมของผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเลือกกันเองให้ได้มาซึ่งกรรมการสรรหาในส่วนของผู้แทนพรรคการเมืองเท่าจำนวนที่พึงมีได้ (ข้อ 11)

ส่วนที่ 2 การประชุมคณะกรรมการสรรหา

เช่น ข้อ 17 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้เปิดรับสมัครบุคคล และเสนอชื่อโดยกรรมการสรรหา ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

ส่วนกำหนดเวลาการเปิดรับสมัครและการเสนอชื่อบุคคลนั้น ให้ใช้แบบใบสมัคร แบบการเสนอชื่อ และแบบใบยินยอม เอกสารประกอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการยื่นให้เป็นไปตามที่ประธานวุฒิสภากำหนด

3) แนวทางแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานของคณะกรรมการสรรหา และคณะกรรมการติดตามมาตรา 135

กล่าวคือ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 96 กำหนดให้คณะกรรมการ ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

จึงมีปัญหาซึ่งเปิดเผยโดย สว.ซึ่งทำหน้าที่ในคณะกรรมการฯ ว่า เมื่อครั้งที่ทำหน้าที่อยู่ในคณะกรรมการตามมาตรา 135 นั้น เนื่องจากมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น เพื่อรายงานต่อวุฒิสภา และการทำหน้าที่นี้ จะต้องขอข้อมูลไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น ขอข้อมูลการถือครองที่ดิน, ข้อมูลหุ้น, บัญชีเงินฝากในธนาคาร, ข้อมูลอาชญากรรม เป็นต้น และโดยที่ข้อมูลดังกล่าวนี้คณะกรรมการสรรหา ก็เคยดำเนินการขอข้อมูลเช่นเดียวกัน แต่ทางปฏิบัติ

เนื่องจากเป็นหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จะกลับไปขอข้อมูลจากคณะกรรมการสรรหาฯ ก็ไม่ได้ คณะกรรมการฯ ต้องทำงานนับหนึ่งใหม่ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้หน่วยงานราชการซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลเบือนหน้ากับการทำงานซ้ำซ้อนของคณะกรรมการตามมาตรา 135 กับคณะกรรมการสรรหาฯ การให้ความร่วมมือจึงอาจทำแบบขอไปที หรือไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ปัญหาที่เคยปรากฏจากการให้ข้อมูลของ สว.ท่านหนึ่ง ก็คือเจ้าหน้าที่ผู้ให้ข้อมูลอาจจะเลี่ยงในการให้ข้อมูล หรือตอบในเชิงเลี่ยง หากข้อมูลดังกล่าวอาจทำให้ตนต้องมีศัตรูในภายหน้า เช่น ตอบว่า"ไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลดังกล่าว" เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่าควรให้คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนดหลักเกณฑ์หรือควมมีกร ส่งข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นเพื่อส่งให้กับคณะกรรมการ ตามมาตรา 135 ด้วย เพื่อขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานดังที่กล่าวมาแล้ว และยังสามารถลด เวลาในการทำงานของคณะกรรมการในส่วนนี้ได้อีกด้วย

6.2.2 ชั้นกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา

1) ชั้นคณะกรรมการตามมาตรา 135

1.1) แนวทางในการออกกระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อทำหน้าที่ของวุฒิสภา และคณะกรรมการตามมาตรา 135

หากพิจารณาถึงหลักความรับผิดชอบซึ่งวุฒิสภามีหน้าที่ถวายคำแนะนำ พระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ³³ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าวุฒิสภา รวมถึงคณะกรรมการตามมาตรา 135 สามารถออกกระเบียบกฎเกณฑ์ของตนเพื่อทำหน้าที่ตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดได้ และกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีและวุฒิสภาก็กระทำได้เช่นกัน เพราะต้องดำเนินการใดๆตามที่เห็นสมควรเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามรัฐธรรมนูญ

1.2) การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา 135

ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากทางปฏิบัตินั้น ปรากฏว่ามีกรณีที่วุฒิสภาของดการใช้ ข้อบังคับฯ เรื่องจำนวนของคณะกรรมการฯ ที่กำหนดให้มีจำนวนไม่เกิน 11 คน และทางปฏิบัติใน ระยะเวลาหลังกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของวุฒิสภาว่า ให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคน ได้มีตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการตามมาตรา 135 นี้ ซึ่งขณะนี้จะมีจำนวน 21 คนะ จึงทำให้คณะกรรมการฯ มีจำนวนกรรมการทั้งสิ้น 21 คน

ดังนั้น เพื่อป้องกันการแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการฯ ไม่ว่าจะ ทางใด, เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระ ไม่มีวาระซ่อนเร้นว่าให้ไปคัดคนอย่างไร หรือให้ไปตรวจสอบ

³³ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 136 วรรคสอง

อย่างไร หรือมีการลำเอียงเข้าข้างใครอย่างไร หากให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคนจะได้มีตัวแทนเข้ามาเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการฯ ชุดนี้ ก็จะทำให้ไม่ต้องมีการคัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวน 11 คน ทั้งยังไม่ต้องกังวลว่ากระบวนการในการคัดเลือกให้เหลือจำนวน 11 คนนั้นชอบหรือไม่ชอบ หรือมีปัญหาการแทรกแซงหรือไม่ด้วย

ตามแนวทางนี้ จึงเสนอให้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 ในข้อ 96³⁴ ดังนี้

“...ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคนๆ ละ 1 คน...”

ซึ่งจะทำให้มีตัวแทนหลากหลายมากขึ้นเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของคณะกรรมการฯ อันเป็นหลักประกันเบื้องต้นของความโปร่งใสในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ นอกจากนี้ เมื่อมีจำนวนกรรมการมากขึ้นแล้ว คณะกรรมการฯ ยังสามารถตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อแบ่งหน้าที่กัน อันจะทำให้การตรวจสอบประวัติและความประพฤติฯ ของคณะกรรมการฯ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังเช่น กรณีกระบวนการพิจารณาเลือก ก.ก.ต. ชุดของพลเอกศิริรินทร์ ฐปถ้ำวุฒิสภาได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 2 คณะ คือ 1) คณะอนุกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง และ 2) คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง³⁵

1.3) แนวทางเพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการตามมาตรา 135 เกิดความโปร่งใสยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเฉพาะในชั้นคณะกรรมการตามมาตรา 135 ควรเป็นการพิจารณาโดยเปิดเผย ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามกรณีมีข้อมูลใดที่เป็นความลับจริงๆ เช่น เรื่องชู้สาว กรณีนี้สามารถพิจารณาได้ นอกจากนี้ยังทำให้สมาชิกวุฒิสภาได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจในการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 ดังนี้

“ข้อ 100 การประชุมคณะกรรมการให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่ที่ประชุมมีมติให้พิจารณาลับ”

³⁴ ข้อ 96 เมื่อมีกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณีๆ ไป

³⁵ นักศึกษากลุ่มระบบการสรรหา, เรื่องเดิม, หน้า 118-119 และโปรดดูสัมภาษณ์นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และนายพนัส ทัศนียานนท์ ในภาคผนวก ง

ส่วนการประชุมของวุฒิสภาเพื่อลงมติเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าไม่ควรมีการพิจารณาโดยเปิดเผย เนื่องจากอาจมีผลกระทบหรือพาดพิงต่อบุคคลอื่น เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ได้รับการเสนอชื่อหรือผู้ซึ่งอาจจะถูกพาดพิง ซึ่งอาจมีข้อมูลอย่างใดที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นได้ ประกอบกับโดยที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติให้กระบวนการในชั้นที่ประชุมเพื่อลงมติของวุฒิสภาให้เป็นการประชุมลับ ดังนั้นหากให้มีการพิจารณาโดยเปิดเผยจะมีอุปสรรคต่อการดำเนินการซึ่งต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว การประชุมพิจารณาโดยเปิดเผย และให้ประชาชนเข้าฟังได้นี้ทำกันในระดับคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการมีความเห็นอย่างไรแล้วก็จะเสนอต่อวุฒิสภาให้ลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง³⁶

1.4) แนวทางของคณะกรรมการธิการตามมาตรา 135 ในการเปิดเผยข้อมูลตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

สำหรับกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ คณะกรรมการธิการ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน หากให้คณะกรรมการธิการเปิดเผยข้อมูลจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 15(2)) กล่าวคือ อาจทำให้กระบวนการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องล่าช้าออกไป เนื่องจากมีการฟ้องคดีระหว่างผู้ได้รับการเสนอชื่อกับผู้เปิดเผยข้อมูลต่อคณะกรรมการ อันทำให้คณะกรรมการอาจต้องรอผลคำวินิจฉัยของศาลในเรื่องดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถพิจารณาตรวจสอบประวัติฯ ต่อไปได้ นอกจากนี้ ข้อมูลดังกล่าวยังเข้าลักษณะข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางคณะกรรมการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น (มาตรา 15(6)) ดังนั้น จึงไม่สมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับการแจ้งประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในระหว่างที่คณะกรรมการตามมาตรา 135 ยังปฏิบัติหน้าที่ไม่เสร็จสิ้น

อย่างไรก็ดี หากคณะกรรมการธิการได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว หากไม่เข้าข้อยกเว้นกรณีข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยแล้ว ก็สมควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวกับการแจ้งประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่น กรณีของนายชูชาติ ศรีแสง

³⁶ อมร รัชชาติ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543, หน้า 130-131

1.5) แนวทางเพื่อให้รายงานของคณะกรรมการการตามมาตรา 135 เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในรายงานของคณะกรรมการการฯ นั้น ควรกำหนดให้คณะกรรมการการฯ สามารถสรุปความเห็นว่าการเลือกหรือไม่ควรเลือกใครได้ เพราะอย่างไรก็ดี ในขั้นตอนการลงมติย่อมเป็นดุลยพินิจของวุฒิสภาซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แม้ว่าทางปฏิบัติจะปรากฏว่ามีการล็อบบี้ (Lobby) ก็ตาม โดยควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 ข้อ 101³⁷ ดังนี้

“ข้อ 101 เมื่อคณะกรรมการการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้ว ให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา

รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็น พร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล รวมทั้งความเห็นสรุปของคณะกรรมการ”

2) ชั้นที่ประชุมวุฒิสภา

2.1) การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นมาตรการป้องกัน ไม่ให้เกิดปัญหาในการหยิบยกประเด็นเพิ่มเติม โดยเฉพาะข้อมูลในเชิงลบต่อผู้ได้รับเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งไม่สมควรกระทำ เนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา ได้ชี้แจงหรืออธิบายที่ประชุม ตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และหลักการฟังความทุกฝ่าย ซึ่งอาจทำให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อ หหมดโอกาสที่จะได้รับเลือก ซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรม จึงสมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 โดยกำหนดเป็นกรอบระยะเวลาในการส่งข้อมูลใดๆ ที่สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่ามีข้อสงสัย ควรที่จะให้คณะกรรมการได้ตรวจสอบ โดยให้ส่งข้อมูลภายในระยะเวลาที่กำหนด นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการฯ มิฉะนั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะนำข้อมูลใดๆ มาเสนอเพิ่มเติมในที่ประชุมวุฒิสภาได้ เว้นแต่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะโดยได้รับมติจากที่ประชุมวุฒิสภา โดยเห็นควรเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 ในข้อ 99³⁸ เพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ไว้ และหากไม่ปฏิบัติตามจะเกิดผลตามข้อ 103³⁹ ดังนี้

³⁷ ข้อ 101 เมื่อคณะกรรมการการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว ให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็น พร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล

³⁸ ข้อ 99 “เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร

“ข้อ 99 วรรคสาม ให้สมาชิกเสนอข้อมูลใดๆ เกี่ยวกับผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันที่สมาชิกได้รับหนังสือให้ชี้แจงข้อมูลจากคณะกรรมการ”

“ข้อ 103 วรรคสี่ ห้ามมิให้สมาชิกรับข้อมูลใดๆ เกี่ยวกับผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเปิดเผยในที่ประชุมวุฒิสภา หากสมาชิกมิได้แจ้งให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวภายในเวลา 7 วันนับแต่สมาชิกได้รับหนังสือให้ชี้แจงข้อมูล เว้นแต่เป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นใหม่หรือเป็นข้อมูลอันสำคัญยิ่งต่อการพิจารณาของวุฒิสภา”

นอกจากนั้น หากคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา⁴⁰ ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน กำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ อย่างเคร่งครัด⁴¹ พบว่าสมาชิกหรือกรรมการ

ให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาให้ข้อเท็จจริง หรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์ทราบ หากปรากฏว่ามีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เป็นที่ยุติ ให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีสิทธิชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม”

³⁹ ข้อ 103 ในการประชุมของวุฒิสภา ให้คณะกรรมการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้

ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภานั้น ให้คณะกรรมการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้มีการดำเนินการประชุมเป็นการลับ

ในกรณีที่มีได้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งวุฒิสภาสั่งงดการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและหรือวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี) และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับดังกล่าวให้คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภาเพื่อพิจารณาก่อนว่าสมควรเปิดเผยหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและติดตามของวุฒิสภาเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภาแยกรายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมของวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้โดยจะเปิดเผยมิได้

⁴⁰ ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 ข้อ 25 “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา” ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) ประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา
- (2) รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง และรองประธานวุฒิสภาคนที่สอง เป็นรองประธานคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา คนที่หนึ่ง และคนที่สอง โดยตำแหน่ง ตามลำดับ
- (3) กรรมการจริยธรรมวุฒิสภาอีกสิบสองคน ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมวุฒิสภา...”

⁴¹ ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 ข้อ 27

ผู้ใดใส่ร้ายหรือนำเอาเรื่องที่เป็นเท็จมาอภิปรายแสดงความเห็นในที่ประชุมวุฒิสภา⁴² หรือบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร⁴³ อันเป็นการฝ่าฝืน "ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545" แล้ว คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาจะต้องพิจารณาลงโทษสมาชิกหรือกรรมการผู้นั้นด้วย⁴⁴

2.2) แนวทางเพื่อทำให้การทำหน้าที่ของวุฒิสภาได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายยิ่งขึ้น

แม้ว่าวุฒิสภามีชื่อ "หน่วยงานทางปกครอง"⁴⁵ แต่หากวุฒิสภาและคณะกรรมการตามมาตรา 135 นำหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ หลักความเป็นกลาง หรือความเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสีย ตามบทบัญญัติในมาตรา 13 ถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มายึดเป็นหลักปฏิบัติแล้ว ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเรื่องความเป็นกลาง

นอกจากนั้น หากสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการได้ยึดหลักของ "ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545" อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง⁴⁶ มีความเป็นอิสระ⁴⁷ ไม่ใส่ร้ายหรือนำเอาเรื่องที่เป็นเท็จมาอภิปรายแสดง

⁴² ข้อ 12 สมาชิกและกรรมการจักต้องให้เกียรติและเคารพสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้อื่น ไม่แสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใส่ร้ายหรือเสียดสีบุคคลใด หรือนำเอาเรื่องที่เป็นเท็จมาอภิปรายแสดงความเห็นในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมคณะกรรมการ หรือที่อื่นใด

⁴³ ข้อ 15 สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิด หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือบุคคลอื่นใด

⁴⁴ ข้อ 29 ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาเห็นว่า มีหลักฐานที่ชัดเจนน่าเชื่อถือและที่ประชุมคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้อใด ให้คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาลงโทษสมาชิกหรือกรรมการผู้นั้น โดยการตักเตือน ตำหนิ หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาถือเป็นที่สุด และรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อทราบ

⁴⁵ โปรดดูคำสั่งที่ 479/2545 (ประชุมใหญ่)

⁴⁶ ข้อ 8 สมาชิกจักต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

⁴⁷ ข้อ 9 สมาชิกและกรรมการจักต้องปฏิบัติหน้าที่และแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต เทียงธรรม มีความเป็นอิสระ และดำรงไว้ซึ่งความสามัคคีในหมู่คณะ เพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของวุฒิสภา

ความเห็นในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมคณะกรรมการ หรือที่อื่นใด⁴⁸ และการไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสาร⁴⁹ ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายยิ่งขึ้นด้วย

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายยิ่งขึ้น ในชั้นกระบวนการก่อนพิจารณาของวุฒิสภา ผู้วิจัยขอเสนอให้คณะกรรมการสรรหา มีกรอบในการทำงานเป็นอย่างเดียวกัน โดยใช้ร่าง "ระเบียบว่าด้วยการเสนอชื่อบุคคลให้วุฒิสภาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลในการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ." ดังที่ปรากฏในภาคผนวก ก. และในชั้นกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา เพื่อให้การทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับทางปฏิบัติยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 โดยใช้ "ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พ.ศ." ดังที่ปรากฏในภาคผนวก ข.



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁸ ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 ข้อ 12

⁴⁹ ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 ข้อ 15