



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากับการตรวจสอบ
ประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับ
การเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญ

นายনীต ผาสุข

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร
“การพัฒนานักบริหารระดับสูง” สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ
ระดับ ๕ ขึ้นไป

รัฐสภา

พ.ศ. ๒๕๔๕



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่...../...../.....

เลขทะเบียน.....

เลขหมู่.....



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากับการตรวจสอบ
ประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับ
การเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญ

นายันท ผาสุข

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร
“การพัฒนานักบริหารระดับสูง” สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ
ระดับ ๘ ขึ้นไป

รัฐสภา

พ.ศ. ๒๕๔๕



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

คำนำ

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง” สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับ ๕ ขึ้นไป ซึ่งผู้เขียนมีโอกาสเข้ารับการศึกษาดูระยะเวลาที่เข้ารับการศึกษ ผู้เขียนได้รับความรู้ ประสบการณ์ หลักการทำงาน และการบริหารของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมในด้านต่าง ๆ เป็นอันมาก จึงขอถือโอกาสนี้ขอบพระคุณคณาจารย์และวิทยากรทุกท่าน ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการประสิทธิ์ประสาท วิชาการแก่ผู้เขียน และขอขอบพระคุณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตลอดจนผู้บังคับบัญชา ที่ได้ให้การส่งเสริมและให้โอกาสผู้เขียนได้เข้ารับการศึกษานี้

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ ก็ด้วยความกรุณาของอาจารย์อุดม มุ่งเกษม อาจารย์นิวัฒน์ วิชรวรการ และคุณนฤต สัตยศิริ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้คำปรึกษาแนะนำในการศึกษาและการจัดทำเอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลจนสำเร็จลุล่วง จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

นันท ภาสุข

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑. สภาพปัญหา	๑
๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๓. ขอบเขตของการศึกษา	๓
๔. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๓
บทที่ ๒ เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ การตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	๔
๑. เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	๔
๒. การตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา	๖
๒.๑ หลักการให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	๖
๒.๒ ระบบคณะกรรมการมาธิการของสภาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	๖
๒.๓ ประเภทของคณะกรรมการ	๗
บทที่ ๓ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	๑๒
๑. ความสำคัญของการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ และตำแหน่งที่ต้องทำการตรวจสอบ	๑๒



๒. คณะกรรมาธิการสามัญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและ ความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ	๑๔
๒.๑ การตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ	๑๔
๒.๒ ตำแหน่งในคณะกรรมาธิการสามัญ	๑๕
๒.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญ	๑๖
๒.๔ การประชุมของคณะกรรมาธิการสามัญ	๑๖
๓. สาระสำคัญของการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ	๑๗
๔. หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ	๑๗
๔.๑ การรายงานของคณะกรรมาธิการสามัญ	๑๗
๔.๒ วิธีดำเนินการของวุฒิสภา	๑๗
๔.๓ การทำลาขออกสารรายงานลับ	๑๘

**บทที่ ๔ กระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล
ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมาธิการสามัญ ตามมาตรา ๑๓๕**

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๑๕
๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง	๑๕
๒. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง	๒๒
๓. ประธานศาลปกครองสูงสุด	๒๔
๔. ภาพรวมเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ ของคณะกรรมาธิการสามัญ ตามมาตรา ๑๓๕	๒๖

**บทที่ ๕ ปัญหาอันเกี่ยวกับการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล
ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**

๑. ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย	๒๘
๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๒๘
๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา	๓๒



๒. ปัญหาเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสามัญ
 ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล
 ผู้ได้รับการเสนอชื่อ ๓๔
- ๒.๑ การกำหนดให้ต้องเป็นคณะกรรมการสามัญ ๓๔
- ๒.๒ หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นกรรมการ ๓๔
๓. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบ ๓๕
- ๓.๑ ข้อจำกัดด้านระยะเวลา ๓๕
- ๓.๒ กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญ
 และวุฒิสภาไม่ชัดเจน ๓๕
- ๓.๓ ไม่มีมาตรการบังคับหรือวิธีการดำเนินการใด
 หากใช้ระยะเวลาเกินกำหนด ๓๖
๔. ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน ๓๖
- ๔.๑ การรับฟังข้อมูลจากสาธารณะ ๓๖
- ๔.๒ การจัดการข้อมูลที่ได้รับมาล่าช้า ๓๖

บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ ๓๘

บรรณานุกรม ๔๓

ประวัติผู้เขียน ๔๕

บทที่ ๑

บทนำ

๑. สภาพปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ

- พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา
- พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี
- พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล

รัฐสภา อันประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ระบบสองสภา หรือ BICAMERAL SYSTEM) จึงเป็นองค์กรหนึ่งทีรองรับการใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภาของพระมหากษัตริย์ โดยรัฐสภาจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างไรนั้น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญในการที่จะปฏิรูปการเมืองนั้น ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็น “สภาตรวจสอบ” โดยได้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ

กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ในมาตรา ๑๓๕ โดยให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้ว รายงานต่อวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ดังนั้น คณะกรรมาธิการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นกลไกที่สำคัญของวุฒิสภาในการที่วุฒิสภาจะทำหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวภายใต้หลักเกณฑ์และกระบวนการตรวจสอบเท่าที่มีอยู่ โดยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันนั้น พบว่ากระบวนการกลั่นกรองบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังมีปัญหาและปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาในบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ปัญหาเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการสามัญ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการดำเนินการตรวจสอบ ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ นับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นข้อจำกัดต่อการทำหน้าที่ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องหาทางแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ซึ่งมีคณะกรรมาธิการสามัญทำหน้าที่กลั่นกรองเพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้น ต่อไป

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้ทราบถึงภาพรวมของกระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ รวมทั้ง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ ว่ามีอยู่อย่างไร และขอเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

๓. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ มุ่งศึกษาถึงกระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา โดยเฉพาะคณะกรรมการการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๔.๑ ทำให้ทราบถึงกระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ ในภาพรวม

๔.๒ ทำให้ทราบถึงปัญหา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการสามัญตามมาตรา ๑๓๕

๔.๓ เป็นแนวทางสำหรับนำไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

บทที่ ๒

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๑. เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ฉบับนี้ มีเจตนารมณ์ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ รวม ๓ ประการ คือ

- ประการที่ ๑ การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน
- ประการที่ ๒ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และ
- ประการที่ ๓ การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นว่า ควรแก้ไขสภาพที่ไม่พึงประสงค์ในสภาพปัญหาที่อำนาจรัฐมีอยู่เหนือประชาชนนั้น มีมากและกว้างขวางยิ่ง ประกอบกับการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำอาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มิชอบ แต่การใช้อำนาจนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมนั้น ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง ทำให้การแข่งขันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้นและเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบ ดังนั้นสมควรกำหนดให้มีการควบคุมอำนาจรัฐให้ครบถ้วนทุกด้าน และให้การควบคุมแต่ละด้านมีอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง โดยจัดให้มีองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อันประกอบด้วยองค์กร ดังต่อไปนี้

- (๑) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (๓) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (๔) ศาลรัฐธรรมนูญ
- (๕) ศาลยุติธรรม
- (๖) ศาลปกครอง
- (๗) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (๘) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องมีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญรวม ๔ ประการ ดังนี้

ประการที่ ๑ ระบบองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ควรมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้อย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กร เพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีหลากหลายมากขึ้นทุกวันนี้มีประสิทธิภาพจริงจริง เพราะองค์กรควบคุมที่มีเพียงองค์กรเดียวหรือมีน้อยขององค์กร อาจไม่พอเพียงกับการดูแลตรวจสอบกิจกรรมของรัฐทุกด้านอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้น ต้องไม่ซ้ำซ้อนกันแต่จะต้องเสริมซึ่งกันและกัน

ประการที่ ๒ ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่า ระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้นต้องสร้างสมคุณภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้

ประการที่ ๓ องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีลักษณะเป็น “อิสระ” ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไปโดยองค์กรควบคุมนั่นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย เพื่อการนี้ การได้มาซึ่งบุคคลในองค์กรผู้ควบคุมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก็ด้วยการกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้มีลักษณะ อิสระ เป็นกลางและถูกต้องตรวจสอบได้ก็ดี จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



ประการที่ ๔ เมื่อได้รับการปรับปรุงระบบขององค์กรตรวจสอบตามวิธีการข้างต้นแล้ว ก็ต้องปรับปรุงกลไกทั้งหลายที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้น แต่ต้องไปกว้างขวางเกินไป จนถึงขนาดที่ใคร ๆ ก็นำเรื่องอะไรก็ได้มาให้องค์กรตรวจสอบหรือไปควบคุมการใช้อำนาจ ถ้าเป็นเช่นนี้ ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนเพียงบางคน

๒. การตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา

๒.๑ หลักการให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดเป็นของปวงชนชาวไทย โดยประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจอธิปไตยของราษฎรแบบที่นิยมกันมาก คือ การใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน หากพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้แทนแสดงออกโดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างทั่วถึง และยังกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ให้สมาชิกของทั้งสองสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และกำหนดให้ทำหน้าที่สำคัญอื่น ๆ แทนประชาชนเจ้าของอำนาจในฐานะองค์กรนิติบัญญัติหลายประการ อำนาจที่สำคัญที่สุด ได้แก่ อำนาจออกกฎหมายโดยถือว่า กฎหมาย คือ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ส่วนอำนาจสำคัญอื่น ๆ เช่น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขของชาติ ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนวุฒิสภานั้นให้มีอำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมด้วย

๒.๒ ระบบคณะกรรมการของสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับ “คณะกรรมการ” ไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา และในข้อบังคับการประชุม

สภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติหลักการไว้ดังนี้

“มาตรา ๑๘๕ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้นให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๘๑ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

๒.๓ ประเภทของคณะกรรมการ

สำหรับประเภทของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภาในปัจจุบัน ได้แบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการตามคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ หรือแบ่งตามกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมีลักษณะประจำหรือเฉพาะกิจเฉพาะกรณีก็ได้สุดแต่สภาจะเห็นสมควร นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการบางประเภทเกิดขึ้นตามความจำเป็นของสภาที่ต้องดำเนินการ ในบางเรื่องบางกรณีที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ โดยสามารถที่จะจำแนกประเภทคณะกรรมการได้เป็น ๖ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ ๑ คณะกรรมการสามัญประจำสภา

ในความหมายของคณะกรรมการสามัญประจำสภาก็คือกรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการในกรณีที่ระบบของรัฐสภาเป็นระบบสองสภา แต่ละสภาก็จะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาของตนไว้ คณะกรรมการสามัญประจำสภามีจำนวนคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภาทั้งจำนวน คณะกรรมการและจำนวนบุคคลซึ่งเป็นกรรมการ สภาจะเป็นผู้กำหนดโดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสภา คือ เมื่อแต่งตั้งสมาชิกสภาให้กรรมการแล้วสมาชิกแต่ละคนไม่ควรจะเป็นกรรมการอยู่ในคณะต่าง ๆ เกินกว่าสองคณะ ซึ่งถ้าหากดำรงตำแหน่งกรรมการหลายคณะพร้อม ๆ กัน อาจทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพเพราะไม่ได้มุ่งด้านใดด้านหนึ่งอย่างจริงจัง ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๓๑ คณะ คณะละ ๑๗ คน และวุฒิสภามีคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ๒๑ คณะ คณะละ ไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๑๕ คน

ประเภทที่ ๒ คณะกรรมการวิสามัญ

ในความหมายก็คือ กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นก็ได้ ประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นก็เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการ กล่าวคือ เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือการกระทำกิจการใด ๆ นั้น ไม่อยู่ในขอบข่ายงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใดหรืออาจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราว ๆ ไป โดยหลักแล้ว เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์พร้อมทั้งเสนอรายงานต่อสภาพิจารณาเสร็จแล้วก็สลายตัวสิ้นสภาพไป

สำหรับคณะกรรมการวิสามัญนั้น ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด นอกนั้นจะตั้งจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ จะเห็นได้ว่า จำนวนกรรมการที่ฝ่ายบริหารเสนอตั้งมีจำนวนต่ำกว่าหรือไม่เกินจำนวนกรรมการที่สภาเป็นผู้ตั้ง ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มิได้กำหนดดังเช่นสภาผู้แทนราษฎร

กิจการบางอย่างของวุฒิสภาได้มีข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดไว้ให้ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา เช่น การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นต้น

นอกจากนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภายังกำหนดให้วุฒิสภาดังตั้งคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีจำนวนกรรมการไม่เกิน ๒๗ คน โดยตั้งจากสมาชิกซึ่งเป็น

ผู้แทนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา คณะละ ๑ คน และเลขาธิการวุฒิสภาจำนวน
นอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ

ประเภทที่ ๓ คณะกรรมการร่วมกัน

คณะกรรมการร่วมกันเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อ
ประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่าง
พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความ
เห็นชอบแล้ว และวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แก้ไข
เพิ่มเติมนั้น ไปยังสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ ในกรณีนี้สภา
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากัน
ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้น รายงานและเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา
แล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น แสดงว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรี
นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้วนั้น
สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา ๑๘๐ วัน ได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใด
สภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ที่เกี่ยวข้องการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที โดยถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่
คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
นั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย
เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับ
เป็นกฎหมายได้



ประเภทที่ ๔ คณะกรรมาธิการเต็มสภา

คณะกรรมาธิการเต็มสภามีทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกแห่งสถานนั้น ๆ ทุกคนเป็นกรรมาธิการ ประธานสภาเป็นประธานคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการประเภทนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรับหลักการในการพิจารณาวาระที่ ๑ แล้ว แต่เนื่องจากมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประกอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีความสลับซับซ้อน สภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียวสามวาระได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมาธิการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ ในขณะที่ที่ประชุมปรึกษาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่ถือว่าเป็นการประชุมสภา แต่ถือว่าเป็นการประชุมคณะกรรมาธิการ ประธานของที่ประชุมสภาจะเปลี่ยนฐานะจากการเป็นประธานสภาเป็นประธานคณะกรรมาธิการ เมื่อพิจารณารายละเอียดเรียงตามมาตรา ซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่ ๒ ขึ้นตอนของคณะกรรมาธิการเรียบร้อยแล้ว ในการพิจารณาวาระที่ ๓ ที่ประชุมก็จะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภาตามเดิม

ประเภทที่ ๕ คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา

คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาเป็นคณะกรรมาธิการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความแตกต่างจากคณะกรรมาธิการร่วมกัน โดยคณะกรรมาธิการร่วมกันนั้นที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีได้เป็นผู้แต่งตั้งตามที่กล่าวมาแล้ว โดยในที่นี้จะขอยกตัวอย่างเพื่อความเข้าใจ เช่น คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๓

คณะกรรมาธิการนี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้

นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ในกรณีที่รัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

นอกจากนี้ก็มีคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีอื่นอีก เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เป็นต้น

ประเภทที่ ๖ คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

ตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

คณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่คณะทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็น “สภาตรวจสอบ” และมีอำนาจเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเกรงว่าวิธีการสรรหาอาจเชื่อถือไม่ได้ จึงต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และได้มีการเสนอต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ขึ้น และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในที่สุด

คณะกรรมการประเภทนี้มีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น และได้ถือกำเนิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยจะเกิดขึ้นในกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กล่าวคือ

กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่าตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้มีเจตนารมณ์โดยกำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ รวมทั้ง รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นเสร็จแล้วให้รายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป สำหรับการดำเนินการของคณะกรรมการนั้น ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา โดยจะได้กล่าวในบทต่อไป

บทที่ ๓

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๑. ความสำคัญของการตรวจสอบประวัติและความประพฤติและตำแหน่งที่ต้องทำการตรวจสอบ

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ ๒ ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้ถือกำเนิดขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์สำคัญที่จะให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา ๑๑๖ – ๑๔๘)

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (มาตรา ๑๕๖ – ๑๕๘) ถึงแม้ว่าการใช้อำนาจรัฐนั้นอาจจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (มาตรา ๑๕๙ – ๒๐๐)

๔. ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมกฎหมาย หรือร่างกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น ไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๒ – ๒๖๔) และอำนาจอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖) การควบคุมพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย (มาตรา ๔๖ วรรคสาม และมาตรา ๑๑๘ (๘)) โดยศาลนี้จะเป็นศาลยกเว้น กล่าวคือ ประชาชนจะฟ้องโดยตรงไม่ได้ต้องไปฟ้องที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง หรือองค์กรอื่น (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) และให้ศาลหรือองค์กรอื่นเป็นผู้กรองเรื่องส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ

๕. ศาลยุติธรรม เพื่อเป็นศาลหลักทั่วไป ในกรณีที่ไม่วางอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น (มาตรา ๒๗๑ – ๒๗๕) และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

๖. ศาลปกครอง เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี) และข้าราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่น (มาตรา ๒๗๖ – ๒๘๐) ให้ชอบด้วยกฎหมาย



LIART

๖. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตรวจสอบความถูกต้องและมีความอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๒๕๗ – ๓๐๒)

๗. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑๒) เพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดิน

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการปฏิรูปการเมืองและในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น บุคคล หรือคณะบุคคลที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้และต้องถูกตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยมีกระบวนการสรรหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับวุฒิสภาในฐานะองค์กรในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งดังกล่าวก่อนถึงวุฒิสภา คือ มีการกลั่นกรองบุคคลโดยคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้พิจารณาเสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือก

ดังนั้น ตำแหน่งต่าง ๆ ที่วุฒิสภาต้องทำการตรวจสอบ หรือที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น มี ๘ องค์กร คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง
๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๔. ศาลรัฐธรรมนูญ (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)
๕. ศาลยุติธรรม (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม)
๖. ศาลปกครอง (ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง)
๗. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเลขาธิการ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
๘. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

หากจะกล่าวโดยสรุป การได้มาซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทั้ง ๘ องค์กรดังกล่าวข้างต้น หากจะจำแนกตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้ว สามารถจำแนกได้ ๓ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ วุฒิสภาเป็นผู้ถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ได้แก่

๑. ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง
๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
๓. ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๔. ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
๕. ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
๖. ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเภทที่ ๒ วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาเลือก ได้แก่

๑. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม
๒. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ประเภทที่ ๓ วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ได้แก่

๑. ประธานศาลปกครองสูงสุด
๒. ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็น
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
๓. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๒. คณะกรรมาธิการสามัญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ในกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

๒.๑ การตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า

“ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคล

ดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๖๔ (๓) มาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ มาตรา ๒๖๙ (๓) มาตรา ๒๘๖ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒

ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา”

ในการนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญไว้หมวด ๕ ข้อ ๘๖ ถึงข้อ ๑๐๕ โดยกำหนดให้เป็นคณะกรรมการสามัญมีจำนวนไม่เกิน ๑๑ คน โดยตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอชื่อมีจำนวน ๓ คน จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมการคณะนั้น ๆ คณะละ ๑ คน

จะเห็นว่า คณะกรรมการประเภทนี้ใช้คำว่า “คณะกรรมการสามัญ” ซึ่งต่างจากคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา โดยคณะกรรมการสามัญนี้จะเกิดขึ้นก็แต่เฉพาะมีกรณีที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เป็นกรณี ๆ ไป โดยเมื่อทำหน้าที่เสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะสิ้นสภาพไป แต่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภามี ๒๑ คณะ จะปฏิบัติภารกิจภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามบัญญัติข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาอยู่ตลอดเวลา อนึ่ง เหตุที่เรียกว่า “คณะกรรมการสามัญ” นั้นก็เพื่อให้รับกับบทบัญญัติในมาตราหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ว่าด้วยคณะกรรมการในมาตรา ๑๓๕ ซึ่งบัญญัติเรื่องคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญไว้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ที่จะตั้งขึ้นนั้นตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ประกอบกับเพื่อที่จะให้ได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญด้วย

๒.๒ ตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๕ ให้นำความในหมวด ๔ ว่าด้วยกรรมการมาใช้บังคับกับการดำเนินการของคณะกรรมการ โดยอนุโลม ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการสามัญ จึงต้องนำข้อ ๘๒ มาใช้บังคับโดยให้คณะกรรมการแต่ละคณะเลือกตั้งประธาน รองประธาน เลขานุการ โฆษกและตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นจากกรรมการในคณะนั้น ๆ อีกทั้งให้มีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งประจำคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งจากรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามบัญชีรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาจัดทำเสนอ



๒.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๕ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญไว้อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสามัญอาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น ได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อการนี้ให้คณะกรรมการสามัญ มีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาให้ ข้อเท็จจริง หรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์จะทราบ หากปรากฏว่า มีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เป็นที่ยุติให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีสิทธิชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อความเป็นธรรม

นอกจากนี้ คณะกรรมการสามัญมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญตามแต่จะมอบหมายได้ด้วย

๒.๔ การประชุมของคณะกรรมการสามัญ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๖ กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการสามัญ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม และข้อ ๑๐๐ กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการสามัญ ให้กระทำการลับ โดยผู้ที่เข้าฟังการประชุมได้ต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมและได้รับอนุญาตจากประธานคณะกรรมการสามัญ

โดยในการตรวจสอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรนั้น คณะกรรมการสามัญจะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูลและข้อเท็จจริง ทั้งในทางตรงและทางลับ ซึ่งข้อมูลและข้อเท็จจริงหลัก ๆ นั้น จะได้รับจากหน่วยงานของรัฐ และของเอกชนที่บุคคลนั้น ได้เคยปฏิบัติหน้าที่หรือเคยทำงานมาก่อน รวมทั้งได้มาจากการที่คณะกรรมการสามัญได้ทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้บุคคลโดยทั่วไปส่งข้อมูลและข้อเท็จจริงของบุคคลนั้น ๆ มายังคณะกรรมการสามัญและในการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการสามัญจะเน้นการตรวจสอบในทุกด้าน รวมถึงภาพลักษณ์ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งในทางบวกและทางลบของบุคคลนั้น ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่ดี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ มีความเป็นกลาง มีอิสระและตั้งใจที่จะเข้าไปทำหน้าที่เพื่อประชาชนและประเทศชาติด้วยความจริงใจ และเสียสละอย่างแท้จริง

๓. สาระสำคัญของการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ

ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการการสามัญจะเน้นการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเป็นหลัก ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

ประการที่ ๑ การตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ประการที่ ๒ การตรวจสอบความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ประการที่ ๓ การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น

๔. หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ

๔.๑ การรายงานของคณะกรรมการการสามัญ

ภายหลังจากที่คณะกรรมการการสามัญได้ดำเนินการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณี ๆ ไปเสร็จแล้ว คณะกรรมการการสามัญจะต้องจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยรายงานของคณะกรรมการการสามัญดังกล่าวให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็น พร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๑ และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการการสามัญแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกวุฒิสภา โดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการการสามัญดังกล่าวไปด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๒

๔.๒ วิธีดำเนินการของวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๓ กำหนดว่า ในการประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการการสามัญนำเสนอรายงานของคณะกรรมการการสามัญต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการการสามัญให้แก่สมาชิกวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภาจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้ ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการการสามัญต่อที่ประชุมวุฒิสภาให้คณะกรรมการการสามัญร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ ในกรณีที่มิได้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและหรือวิทยุ

โทรทัศน์ และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับดังกล่าวให้คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม และติดตามมติของวุฒิสภาเพื่อพิจารณาก่อนว่า จะสมควรเปิดเผยหรือไม่ และถ้าคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภาเห็นว่า ไม่สมควรเปิดเผยให้เลขาธิการวุฒิสภาแยก รายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้

อนึ่ง ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎร ถูกยุบ จะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ แต่ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ บัญญัติยกเว้นไว้ให้วุฒิสภา ดำเนินการประชุมได้ ตาม (๒) คือ การประชุมที่ให้วุฒิสภานำหน้าที่เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๗๔ (๓) มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๕ (๓) มาตรา ๒๘๗ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒

๔.๓ การทำลายเอกสารรายงานลับ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๔ กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ว่า เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้สมาชิกวุฒิสภาส่งคืนสำเนารายงานลับของ คณะกรรมการต่อเลขาธิการวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อนำไปทำลายตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ต่อไป โดยให้ประธานคณะกรรมการ หรือผู้ที่ประธานคณะกรรมการมอบหมาย เป็นผู้กำกับในการทำลายนั้น

ตามที่ได้กล่าวมาโดยลำดับนี้ เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการสามัญตามมาตรา ๑๓๕

บทที่ ๔

กระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการสามัญวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในการดำเนินการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการสามัญวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๓๕ นั้น ในการปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการรวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป นั้น คณะกรรมการการสามัญวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๓๕ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการสำหรับการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อไว้

เพื่อให้เห็นวิธีการและแนวทางการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาที่ผ่านมา ในบทนี้จะได้นำเสนอกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการการสามัญวุฒิสภาตามมาตรา ๑๓๕ เพื่อนำมาศึกษาเป็นการเฉพาะกรณี รวม ๓ กรณี ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติให้กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว แต่เนื่องจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๒ ได้บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรก กรรมการการเลือกตั้งที่วุฒิสภาดำเนินการตามมาตรา ๑๑๕ วรรคสาม มีมติเลือก ให้มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของระยะเวลาดำรงตำแหน่ง และมีให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวมาใช้บังคับ และโดยที่กรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งในวาระเริ่มแรกครบวาระการดำรงตำแหน่งสามปีครึ่งในวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมดให้ดำเนินการสรรหาและเลือกตามมาตรา ๑๓๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง”

โดยสรุปขั้นตอนการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

๑) มาจากการสรรหา

๒) วุฒิสภานอกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านการสรรหา

ในขั้นตอนที่วุฒิสภานอกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านการสรรหามาแล้ว นั้น กล่าวคือ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๔) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจากจำนวน ๑๐ คน ตามมาตรา ๑๓๘ (๑) (๒) และ (๓) เพื่อให้เหลือ ๕ คน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับการเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวมีไม่ครบห้าคน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ต่อเนื่องกันไปและในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ได้บัญญัติให้วุฒิสภาคณะกรรมาธิการสามัญชั้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป โดยกำหนดให้การดำเนินการเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ได้มีมติเห็นชอบได้แจ้งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘๖ และข้อ ๘๗ แล้วตั้งคณะกรรมาธิการสามัญชั้นคณะหนึ่ง จำนวน ๒๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมาธิการได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

ก. ที่ประชุมคณะกรรมาธิการสามัญได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการ

๑) คณะอนุกรรมาธิการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๑๑ คน โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งสิ้นคน แล้วรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมาธิการ

๒) คณะอนุกรรมาธิการศึกษากระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๘ คน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษา

กระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จากการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตลอดจนการได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๘ (๑)

ข. ที่ประชุมคณะกรรมการสามัญ ได้พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๑๐ คน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง และคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ และข้อห้ามตามมาตรา ๑๓๘

ค. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ทั้ง ๑๐ คน โดยตรวจสอบ ดังนี้

(๑) จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ

(๒) มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติแล้วรายงานต่อคณะกรรมการ

(๓) ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริงโดยสอบถามไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ๒๓ แห่ง รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภา

(๔) เชิญบุคคลต่าง ๆ จากศาลฎีกา คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการทนายความประจำจังหวัดลพบุรีเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการ

(๕) เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้ง ๑๐ คนที่ได้รับการพิจารณาสรรหาและเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งจากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้มาพบเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการต้องการจะรับทราบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาในรายละเอียดของคณะกรรมการ

(๖) จัดทำประกาศคณะกรรมการสามัญ เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังสื่อมวลชนทุกประเภท และประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นเพื่อส่งข้อมูลข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการ รวมทั้งเปิดรับฟังความคิดเห็น ณ ตู้ ปณ. ๓๔ ปณ. รัฐสภา

ส่วนที่ ๒ รายงานการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้จัดทำเป็นรายงานลับเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ส่วนที่ ๓ รายงานบทวิเคราะห์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งของวุฒิสภา

นอกจากนี้ในชั้นการพิจารณาของที่ประชุมนั้น ขอให้คณะกรรมการธิการได้รายงานไปเป็นส่วน ๆ โดยลำดับ และให้สมาชิกซักถามในส่วนนั้น ๆ จนแล้วเสร็จ เพราะจะช่วยให้การรับทราบและตรวจสอบข้อมูลของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยไม่สับสน โดยเห็นควรให้การพิจารณาในส่วนที่ ๑ และในส่วนที่ ๓ เป็นไปโดยเปิดเผยตามปกติ เพื่อให้ประชาชนผู้สนใจได้รับทราบข้อมูลได้มากที่สุด สำหรับการพิจารณาในส่วนที่ ๒ ที่ว่าด้วยการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้เป็นการพิจารณาลับ

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ ได้มีมติเลือก พลเอก สิรินทร์ ชูปกกล้า นายจรล บุรณพันธ์ศรี นายปริญญา นาคฉัตรีย์ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ และนายวิระชัย แนวบุญเนียร ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง

๒. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง

ด้วยนายโกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ตามมาตรา ๒๕๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญได้ขอลาออกจากการเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นผลทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๐ (๓) ซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดกระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งแทน ตามมาตรา ๒๖๑ (๓) บัญญัติว่า

“(๓) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๕ (๓) หรือ (๔) ให้นำ มาตรา ๒๕๗ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ในกรณีนี้ให้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) หรือ (๔) เป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งต่อประธาน วุฒิสภา และให้วุฒิสภามีมติเลือก ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ พ้นจากตำแหน่ง”

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุม วุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวน ๒ คน ตามบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ คณะกรรมการสรรหาเสนอให้เหลือ ๑ คน ซึ่งการเลือกของวุฒิสภาต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ โดยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือก ให้นำรายชื่อ ผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใด ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๑ ซึ่งให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม

โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ได้บัญญัติให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นจำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ แทนตำแหน่งที่ว่าง

โดยที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนี้

๑) ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่าง จำนวน ๒ คน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ มาตรา ๑๐๕ มาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๒๕๘

๒) ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่าง ทั้ง ๒ คน ดังนี้

๒.๑) จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

๒.๒) ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริงโดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัด และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

- สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- สภาคความมั่นคงแห่งชาติ
- ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตำรวจสันติบาล และ กองทะเบียนประวัติอาชญากร)
- สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง
- กรมบังคับคดี
- กองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- กรมที่ดิน
- กรมทะเบียนการค้า
- กรมสรรพากร
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- สำนักงานศาลยุติธรรม
- สมาชิกรัฐสภา

๒.๓) เชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้ง ๒ คน ที่ได้รับการพิจารณาสรรหาและเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่างจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยให้มาพบเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และสอบถามประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการสิทธิการสามัญต้องการจะรับทราบ

๒.๔) จัดทำเอกสารในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นเพื่อส่งข้อมูลข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการสิทธิการสามัญ

๒.๕) มอบหมายให้กรรมการทุกคนได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่างตามที่เห็นสมควรอีกด้วย

ผลการพิจารณา คณะกรรมการสิทธิการสามัญได้จัดทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาและเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับและในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้มีมติเลือกนายศักดิ์ เตชะชาญ ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันนิติศาสตร์แทนตำแหน่งที่ว่าง

๓. ประธานศาลปกครองสูงสุด

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ วรรคสาม บัญญัติให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยกันเองเป็นประธานศาลปกครองสูงสุด ๑ คน และในการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น

มาตรา ๕๘ วรรคสาม ประกอบกับ มาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เสนอชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นประธานศาลปกครองสูงสุดต่อนายกรัฐมนตรีเพือนายกรัฐมนตรีนำเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา ภายใน ๑๕ วัน

ในการให้ความเห็นชอบดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ บัญญัติให้วุฒิสภาแต่งตั้งกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ดังนั้น ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมจึงได้ตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งจำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๒๑ วัน

คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด ได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

๑. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ที่ประชุมคณะกรรมการสามัญได้พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด ในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๑ พิจารณาตรวจสอบข้อมูลจากแบบรายการประวัติของผู้ได้รับการเสนอแต่งตั้งจากคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/๑๐๖๖๑ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งลงนามโดยนายกรัฐมนตรี

๒.๒ พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ เช่น



- สำนักงานศาลปกครอง
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- กระทรวงมหาดไทย
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ
- สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด และ
- สมาชิกวุฒิสภา

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ คณะกรรมการสามัญได้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๑ ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา โดยเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษวันจันทร์ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้นายอัยราทร จุฬารัตน์ ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด

๔. ภาพรวมเกี่ยวกับกระบวนการและแนวทางการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของคณะกรรมการสามัญตามมาตรา ๑๓๕

จากกรณีการศึกษาตัวอย่างการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ ทั้ง ๓ กรณี ดังกล่าว นั้น สามารถจำแนกแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญได้ ดังนี้

๑) ตรวจสอบประวัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒) ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากเอกสารประวัติย่อ พร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

๓) ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นเคยสังกัด ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาและประชาชน โดยทั่วไปด้วย



๔) ตรวจสอบโดยการเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อมาพบคณะกรรมการโดยตรง เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แสดงวิสัยทัศน์ และสอบถามประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการ ประสงค์จะรับทราบ

๕) ตรวจสอบโดยคณะกรรมการพิจารณาอบหมายให้กรรมการทุกคน ได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อตามเห็นสมควร

๖) ตรวจสอบโดยการตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณารวบรวมข้อมูลและ ข้อเท็จจริงตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

๗) ตรวจสอบโดยคณะกรรมการสามัญมีหนังสือขอความร่วมมือการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ไปยังสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไป รับทราบและแสดงความคิดเห็น เพื่อส่งข้อมูลและข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการ

๘) ตรวจสอบโดยการเปิดตู้ ปณ.๓๔ ปณ.รัฐสภา เพื่อเชิญชวนประชาชนโดยทั่วไป แสดงความคิดเห็นหรือชี้จุดเด่น จุดบกพร่องของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการ พิจารณาต่อไป

นอกจากนี้ ผลจากการตรวจสอบของคณะกรรมการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ ที่ผ่านมา โดยเฉพาะคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางคณะ ยังได้นำเสนอ ปัญหาและความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญเพิ่มเติมอีกหลายประการ คือ

- ๑) ปัญหากระบวนการสรรหาชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่
- ๒) ปัญหาความไม่สมควรแก่การดำรงตำแหน่งของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ
- ๓) ปัญหาการลงคะแนนเลือกของวุฒิสภา
- ๔) ปัญหาการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ
- ๕) ปัญหาการตรวจสอบกระบวนการสรรหาและความสัมพันธ์ทางการเมืองของ บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ

บทที่ ๕

ปัญหาอันเกี่ยวกับการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อไว้ในมาตรา ๑๓๕ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ก่อนข้างที่จะครอบคลุมและมีความครบถ้วนในเกือบจะทุกด้าน แต่อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของวุฒิสภานั้น พบว่ายังมีปัญหาและปัจจัยบางประการที่เป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังนี้ คือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายซึ่งเป็นปัญหาดามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นหลักเท่านั้น

๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ไว้แต่เพียงว่า ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป การดำเนินการของคณะกรรมการให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเห็นได้ว่า มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของคณะกรรมการไว้ว่าให้เป็นคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญ และมีได้กำหนดถึงอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมา

แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการทำหน้าที่ได้ อีกทั้งมิได้กำหนดให้มีเอกสิทธิ์คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการหน้าที่กรรมการและบุคคลผู้กระทำการหน้าที่ตามมาตรา ๑๓๕ แต่โดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๘ บัญญัติหลักทั่วไปในการตั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ว่า

“มาตรา ๑๘๘ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”

ในทางปฏิบัติวุฒิสภาได้กำหนดวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ไว้ในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา โดยกำหนดประเภทคณะกรรมการให้เป็นคณะกรรมการสามัญ ซึ่งมีลักษณะที่ต่างไปจากลักษณะของคณะกรรมการสามัญทั่วไป คือ การตั้งคณะกรรมการสามัญทั่วไปมักจะยึดเอาตามลักษณะของงานที่แบ่งได้เป็น ๒ ด้าน คือ ภารกิจหลักของรัฐ เช่น การเกษตรและสหกรณ์ การคมนาคม การต่างประเทศ การปกครอง เป็นต้น และด้านภารกิจของสภา เช่น การตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภา โดยจะทำหน้าที่หรือปฏิบัติภารกิจในขอบเขตอำนาจหน้าที่อยู่ตลอดเวลาในระหว่างสมัย หรือวาระของวุฒิสภาชุดนั้น ๆ แต่คณะกรรมการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ กลับมีลักษณะและภารกิจสอดคล้องกับคณะกรรมการวิสามัญ คือ จะตั้งขึ้นเมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการใด ๆ ที่ไม่อยู่ในขอบข่ายงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาชุดใดชุดหนึ่งอันเป็นภารกิจเฉพาะคราว หรืออาจจะเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหลายคณะ จึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเป็นคราว ๆ ไป เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นพร้อมทั้งเสนอรายงานต่อวุฒิสภาแล้วก็สลายตัวสิ้นสภาพไป

อย่างไรก็ดี ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดให้วุฒิสภาดั้งคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน ๒๗ คน ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ คณะละหนึ่งคนและเลขาธิการวุฒิสภา จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอและรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน โดยมีวาระ ๒ ปี ทำนองเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เช่น เกี่ยวกับในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องอื่นใดตามที่วุฒิสภามอบหมายหรือตามที่ประธานวุฒิสภามอบหมาย

(๒) กระทำการหรือพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอื่นของวุฒิสภา

(๓) ประสานงานระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในกิจการของวุฒิสภา

(๔) ประสานงานกับคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะและสมาชิกเกี่ยวกับการพิจารณารายชื่อสมาชิกหรือบุคคลใด ๆ ที่จะเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกตั้งเป็นกรรมการวิสามัญหรือกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา หรือคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เหมาะสม และเป็นธรรม ฯลฯ เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักเกณฑ์ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญต่างจากคณะกรรมการวิสามัญเพียงประการเดียว คือ ต้องมาจากสมาชิกของสภาเท่านั้น โดยจะเป็นบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกของสภาไม่ได้ ในทางปฏิบัติได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ และวิสามัญขึ้นทำหน้าที่ในหลายลักษณะ และตามวาระต่างกัน ไปแต่สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่เป็นผลจากการตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ให้เป็นคณะกรรมการประเภทวิสามัญ ที่จะต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อจำกัด ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ รวมทั้งการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น เพื่อรายงานให้วุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา

โดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้เอกสิทธิ์คุ้มครองแก่คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ไว้โดยตรง ก่อให้เกิดปัญหาในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ก้าวล่วงไปถึงเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องที่สามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่าง ๆ ที่แสดงประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ โดยจะต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภา ซึ่งข้อมูลบางประการไม่อาจเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ และอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่

บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้นหากไม่มีเอกสิทธิ์คุ้มครองไปถึงกรรมการและบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย ย่อมไม่มีผู้ใดเสียงหรือกล้ำมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ แก่คณะกรรมการ วุฒิสภาก็ได้บัญญัติข้อบังคับการประชุมขึ้นรองรับว่า เป็น “คณะกรรมการสามัญ” ทั้งนี้ เพื่อนำหลักเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ มาคุ้มครองและในขณะที่เดียวกันวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาโดยปกติย่อมไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และต้องได้รับข้อมูลนั้นมาอย่างรวดเร็วและทันภายในกำหนดระยะเวลาเพื่อให้ภารกิจสำเร็จลงอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

จากการตรวจสอบประวัติที่ผ่านมาพบว่า คณะกรรมการสามัญได้ตรวจสอบจากใบสมัครและความยินยอมของผู้สมัคร จากหน่วยงานที่เคยสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ซึ่งถือว่า ได้รับความร่วมมือด้วยดี แต่ยังมีปัญหาคือ การจัดส่งเอกสารให้คณะกรรมการยังมีความล่าช้า อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้อมูลในทางลึกลับเกิดขึ้นอีก เนื่องจากวุฒิสภาปัจจุบันมาจากการเลือกตั้ง จะได้รับความร่วมมือด้วยดีจากหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้นมากนักน้อยเพียงใดยังมีปัญหา เพราะไม่มีกฎหมายลงโทษผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือ แต่ถ้าเปิดโอกาสให้แต่งตั้งบุคคลจากภายนอกได้ ย่อมสามารถที่จะขอข้อมูลในทางลับเพื่อเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติได้ ดังนั้นการกำหนดให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ต้องเป็นคณะกรรมการสามัญ จึงอาจจะเหมาะสมกับวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งเท่านั้น เพราะวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้น มีสมาชิกที่เป็นข้าราชการระดับสูงทุกกระทรวง ทบวง กรม ทำให้การตรวจสอบประวัติ ตรวจสอบความประพฤติ และรวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงค่อนข้างที่จะสะดวกและได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี แต่ในปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณา โดยเปิดกว้างเพื่อให้สามารถตั้งบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิก เช่น เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนเข้ามาเป็นกรรมการได้ด้วย

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดประเภทของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ไว้ จึงสอดคล้องกับหลักการเปิดกว้างให้แต่งตั้งกรรมการจากบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกได้อยู่แล้ว ซึ่งจะทำให้วุฒิสภาไม่ต้องกำหนดคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ ไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาว่าจะต้องเป็นประเภทสามัญ เพื่อให้ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครอง และน่าจะทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น



๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง บัญญัติให้อำนาจวุฒิสภากำหนดวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งตามข้อบังคับการประชุม พ.ศ. ๑๕๔๔ ได้บัญญัติในเรื่องการดำเนินการของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ไว้เป็นหมวด ๕ ตั้งแต่ข้อ ๘๖ ถึง ข้อ ๑๐๕ โดยข้อบังคับการประชุมได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการที่สำคัญ ๆ ไว้หลายประการ กล่าวคือ องค์ประกอบคณะกรรมการ การดำเนินการประชุม อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา การจัดทำรายงานเสนอมติสภา สำหรับเรื่องอื่น ๆ ให้นำความในส่วนที่ว่าด้วยกรมาธิการมาใช้บังคับ โดยอนุโลม เช่น การเลือกตั้งประธานและตำแหน่งอื่น ๆ เป็นต้น แต่เมื่อวิเคราะห์กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการที่สำคัญของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาประกอบกับการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการบางคณะแล้ว มีปัญหาที่ควรพิจารณา ดังนี้

๑.๒.๑ การงดใช้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การดำเนินการของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภานั้น อาจมีปัญหาในการใช้บังคับ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาอาจถูกงดใช้บังคับได้ โดยประธานของที่ประชุมขอปรึกษา หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน ให้งดใช้ข้อบังคับข้อใดข้อหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี หากที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมวุฒิสภา ก็ให้งดใช้ข้อบังคับนั้นได้ ดังนั้น หากมีการงดใช้บังคับในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ทั้งหมดหรือข้อใดหรือข้อหนึ่งเสียแล้ว อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ว่า จะทำให้วิธีการหรือขั้นตอนเปลี่ยนแปลงไปซึ่งย่อมจะทำให้เกิดปัญหาว่า กรณีเป็นการเลือกปฏิบัติหรือเปลี่ยนแปลงมาตรฐานในการตรวจสอบหรือไม่ และที่สำคัญหากมีการงดใช้ข้อบังคับในส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ ทั้งหมด ย่อมมีผลเท่ากับอาจเป็นการงดใช้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ไปด้วยหรือไม่ ซึ่งน่าจะ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่า มีการงดใช้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เฉพาะกรณีการกำหนดจำนวนคณะกรรมการเป็นส่วนใหญ่



๑.๒.๒ การจำกัดจำนวนกรรมการไว้คงที่

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ โดยมีจำนวนคงที่ ๑๑ คน นั้น หากพิจารณาถึงภารกิจและระยะเวลาดำเนินการที่รัฐธรรมนูญวางกรอบไว้อย่างจำกัด อาจมีปัญหาได้ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาบางคณะซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติให้คงใช้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๖ และ ข้อ ๕๗ แล้วตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน ๒๑ คน ซึ่งผลการดำเนินงานนับว่า ได้ผลดีหากเปรียบเทียบจากประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ได้รับ

๑.๒.๓ การกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญ

จากการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จะพบว่าคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติขึ้นเอง ทั้งนี้ แม้ว่าหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะจะมีลักษณะทำนองเดียวกันในภาพรวมก็ตาม แต่ก็มักจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดไม่มากก็น้อย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตรวจสอบประวัติและความประพฤติเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงควรที่จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่มีความสำคัญ และมีความจำเป็นไว้ให้ปรากฏในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาโดยชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการให้ได้ว่าซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ เป็นต้น

๑.๒.๔ การจัดทำรายงานลับตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้ว ให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภาโดยรายงานดังกล่าวให้จัดทำเป็นรายงานลับ แต่ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติของคณะกรรมการที่ผ่าน ๆ มาได้จัดทำรายงานออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เปิดเผยและส่วนที่เป็นเอกสารลับ ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อการตรวจสอบผลการทำหน้าที่ของคณะกรรมการได้ส่วนหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมให้ชัดเจนว่า ส่วนใดให้เปิดเผย และส่วนใดให้เสนอเป็นเอกสารลับ

๒. ปัญหาเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสามัญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้าง อันเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งที่จะส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญ ทั้งนี้ โดยมีปัญหา ดังนี้

๒.๑ การกำหนดให้ต้องเป็นคณะกรรมการสามัญ

ตามที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้กำหนดให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ต้องเป็น “คณะกรรมการสามัญ” อาจจะเหมาะสมกับวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งเท่านั้น เพราะวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งนั้น มีสมาชิกที่เป็นข้าราชการระดับสูงทุกกระทรวง ทบวง กรม การตรวจสอบประวัติ การตรวจสอบความประพฤติ และการรวบรวมพยานหลักฐานข้อมูลข้อเท็จจริง จึงค่อนข้างที่จะสะดวก และได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี แต่ในปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถตั้งบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิก เช่น เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรืออื่น ๆ ซึ่งในอดีตมักจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้เข้าเป็นกรรมการได้ เพราะหากไม่มีข้อมูลโดยเฉพาะในส่วนที่ได้รับจากหน่วยราชการต่าง ๆ แล้ว การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจะทำให้ยากและมีความน่าเชื่อถือน้อยลง

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตตามที่ปรากฏในชั้นคณะทำงานกร่างรัฐธรรมนูญ สภากร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ยกร่างให้เป็นคณะกรรมการ “วิสามัญ” แต่มีผู้อภิปรายว่า กรณีเป็นการเลือกและแต่งตั้งให้ความเห็นชอบบุคคลระดับสูงควรจะเป็นสิทธิพิเศษของสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น และน่าจะเป็นคณะกรรมการ “สามัญ” ไม่ควรเชิญบุคคลภายนอกเข้ามา เพราะความรับผิดชอบติดอยู่กับวุฒิสภา ถ้าหากว่าเชิญบุคคลภายนอกเข้ามาแล้วมีข้อครหาอะไรต่าง ๆ ก็โยนโยไปถึงบุคคลภายนอกที่เราเชื่อเชิญเข้ามาเป็นกรรมการว่าไม่มีความเป็นธรรม ว่าไม่ถูกต้อง ไม่มีอะไรต่าง ๆ มันก็จะเสียหายต่อสถาบันวุฒิสภา ในที่สุดที่ประชุมคณะทำงานจึงตัดคำว่า “วิสามัญ” ออกไป

๒.๒ หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นกรรมการ

ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการ นอกจากจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา กำหนดให้กรรมการมีที่มาจากสัดส่วนของคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอชื่อจำนวน ๓ คน จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมการคณะนั้น ๆ

คณะหนึ่งคนโดยไม่มีสัดส่วนเพิ่มเติมพิเศษของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระ สำหรับหลักเกณฑ์เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติหรือมีความรู้ ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ว่า จะต้องมีความเป็นกลาง ห้ามผู้มีส่วนได้เสีย ก็ไม่มีการกำหนดไว้แต่อย่างใด ดังนั้นหากพิจารณาถึงกรอบในการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะพบว่าเป็นการจัดองค์กรที่ยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

๓. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดระยะเวลาไว้ค่อนข้างน้อยในการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ และยังมีความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละกรณี อย่างไรก็ตามก็ดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสามัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ มีปัญหา ดังนี้

๓.๑ ข้อจำกัดด้านระยะเวลา

โดยที่การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญตามมาตรา ๑๑๕ เป็นการกระทำภายใต้กรอบเวลาการดำเนินการในส่วนของวุฒิสภาคณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉลี่ย เมื่อรวมขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาด้วยแล้วประมาณไม่เกิน ๓๐ วัน ฉะนั้นปริมาณของวันเวลาของวุฒิสภาจึงมีน้อยมากเมื่อเทียบกับขั้นตอนที่จำเป็นจะต้องดำเนินการทั้งทางด้านธุรกิจและในที่ประชุม โดยมีพักต้องไปพิจารณาถึงผลการตรวจสอบว่า จะมีคุณภาพเพียงใด

๓.๒ กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญและวุฒิสภาไม่ชัดเจน

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า กรอบเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญ ตามมาตรา ๑๑๕ อยู่ภายใต้กรอบเวลาของวุฒิสภาคณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยไม่ได้กำหนดเวลาการดำเนินงานแยกไว้ต่างหากเป็นการเฉพาะทั้งระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา ในบางกรณี เช่น กรณีตามมาตรา ๒๕๗ การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยมาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการไว้ “ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลโดยวุฒิสภา แต่มาตรา ๒๖๑ (๓) ซึ่งบัญญัติให้นำมาตรา ๒๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งหมายรวมถึงขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหา การตรวจสอบประวัติและความประพฤติของคณะกรรมการสามัญ ตามมาตรา ๑๑๕ และขั้นตอนการเลือกโดยวุฒิสภา กรณี

เช่นนี้มีปัญหาว่า วุฒิสภจะสามารถดำเนินการได้ทันหรือไม่ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะหน่วยธุรการจะเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้ได้อย่างไร เนื่องจากในข้อเท็จจริงการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ทั้งขั้นตอนการสรรหา ขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ และขั้นตอนการเลือกโดยวุฒิสภา ล้วนต้องใช้ระยะเวลาและในส่วนของวุฒิสภากับคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ก็มีได้แบ่งแยกไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้แต่ให้เป็นไปตามกำหนดตามที่ที่ประชุมวุฒิสภามอบหมายซึ่งไม่มีความแน่นอนหรือมาตรฐานว่าเท่าใด อันจะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดแนวทางการดำเนินงานและผลงานของคณะกรรมการฯ ท้ายที่สุดก็ส่งผลกระทบต่อพิจารณาคัดเลือกคนเข้าไปใช้อำนาจรัฐในที่สุด

๓.๓ ไม่มีมาตรการบังคับหรือวิธีการดำเนินการใดหากใช้ระยะเวลาเกินกำหนด

กรณีถ้ามีการดำเนินการล่วงเลยเวลาที่กำหนดไว้ในขั้นตอนของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดหรือบังคับว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร หรือให้องค์กรใดมาทำหน้าที่ดังกล่าวแทน ฉะนั้น เรื่องกำหนดเวลาจึงเป็นเพียงเงื่อนไขบังคับเพื่อให้ดำเนินการและมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันในทางการเมืองเท่านั้น

ส่วนกรณีของคณะกรรมการสามัญตามมาตรา ๑๓๕ ดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ให้นำความในหมวดว่าด้วยกรรมการมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น คณะกรรมการสามัญ ตามมาตรา ๑๓๕ อาจขอขยายเวลาต่อที่ประชุมวุฒิสภาได้อีกด้วย ในกรณีที่อยู่ในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาและหากอยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภาแล้วการขยายเวลาก็เพียงแต่ขออนุญาตต่อประธานวุฒิสภาเท่านั้น

๔. ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน

ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้อมูลของคณะกรรมการของไทยมีมานานและยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้ “คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้” ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันดีว่า มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เพราะยังไม่มียกยัญญัติของกฎหมายใดที่บังคับว่า หากมีการฝ่าฝืนอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวแล้วจะมีความผิดสถานใด และองค์กรใดเป็นผู้พิจารณาความผิดนี้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาการได้มาซึ่งข้อมูลเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการสามัญ ตามมาตรา ๑๓๕ ดังนี้

๔.๑ การรับฟังข้อมูลจากสาธารณะ

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ได้ตรวจสอบประวัติและสภาพระพฤติโดยได้เชิญผู้ผ่านการสรรหาสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เชิญคณะกรรมการสรรหา มาร่วมประชุม และให้กรรมการแต่ละคนตรวจสอบได้ด้วย พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชน โดยทั่วไปได้แสดงความคิดเห็น หรือข้อสังเกตข้อเสนอแนะอีกทางหนึ่งโดยขอความร่วมมือจาก สื่อมวลชนต่าง ๆ ให้ช่วยประชาสัมพันธ์ และเปิดตู้ไปรษณีย์ (ตู้ ปณ.๔๕ ปณ.ฝ. รัฐสภา) ใ้รับข้อมูล แล้ก็ตาม แต่ควรวางหลักเกณฑ์ในการประชาสัมพันธ์ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อประชาชนจะได้รับทราบว่ เปิดรับสมัครเมื่อใด ใครสมัครได้บ้าง คุณสมบัติเป็นเช่นใด และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ที่ไหน ภายในกำหนดเวลาเท่าใด รวมถึงเผยแพร่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ประชาชนได้รับทราบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่กว้างขวาง ทันเวลา และที่สำคัญต้องประชาสัมพันธ์ด้วยว่า ข้อมูลดังกล่าวนั้น ต้องมีใช่เป็นบัตรสนเท่ห์ ในทางกลับกันวุฒิสภาเองควรกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับฟังข้อมูลไว้ ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาด้วยเช่นกัน เป็นต้นว่า แม้ฟังข้อมูลจากส่วนราชการจะต้องฟังจากหลาย ทาง โดยเฉพาะฝ่ายที่เป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ได้รับการเสนอชื่อ

๔.๒ การจัดการข้อมูลที่ได้รับมาล่าช้า

ประเด็นปัญหาที่ได้จากการสังเกตและติดตามประการหนึ่ง คือ พบว่ามีการจัดส่ง เอกสารให้คณะกรรมการล่าช้าภายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาและเสนอรายงานไปยัง วุฒิสภาแล้ว ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ไปถึงวุฒิสภาควรกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า คณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการต้องนำเสนอต่อวุฒิสภาด้วย มิใช่เห็นว่า เมื่อได้เสนอ รายงานไปแล้ว ถือว่าหน้าที่ในส่วนของการเสนอชื่อและการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ได้สิ้นสุดลงไปแล้วด้วย

บทที่ ๖

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๑. บทสรุป

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากับการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยวุฒิสภาจะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาค่อไป นั้น

จากการศึกษากระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของคณะกรรมการสามัญตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ ตามที่ได้นำมาศึกษาเป็นการเฉพาะกรณี รวม ๓ กรณี กล่าว

- (๑) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๒) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง
- (๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด

ในการดำเนินงานของวุฒิสภา ทั้ง ๓ กรณี ดังกล่าว รวมทั้งผลการดำเนินงานตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น ๆ ที่ผ่านมา อันประกอบด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการในศาลปกครอง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผลปรากฏได้รับความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องให้ความสำคัญและร่วมกับพิจารณาหาทางปรับปรุงแก้ไขเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง



LIRT

โดยสาเหตุอันเป็นปัญหาและอุปสรรค มีดังนี้

๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย

๑.๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสามัญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

๑.๒.๑ การกำหนดให้ต้องเป็นคณะกรรมการสามัญ

๑.๒.๒ หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นกรรมการ

๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบ

๑.๓.๑ ข้อจำกัดด้านระยะเวลา

๑.๓.๒ กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญและวุฒิสภาไม่ชัดเจน

๑.๓.๓ ไม่มีมาตรการบังคับหรือวิธีการดำเนินการใดหากใช้ระยะเวลา

เกินกำหนด

๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน

๑.๔.๑ การรับฟังข้อมูลจากสาธารณะ

๑.๔.๒ การจัดการข้อมูลที่ได้รับมาล่าช้า

๒. ข้อเสนอแนะ

จากกรณีดังกล่าว สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงข้อจำกัดหรือสาเหตุอันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้วุฒิสภาและคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ ทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๒.๑ ควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดการองค์กรของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดย

กำหนดให้มีอำนาจที่จะเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือตรวจสอบได้และนำเอาหลักการเรื่องเอกสิทธิ์คุ้มครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ มาใช้บังคับกับคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ และบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้กับกรรมการและบุคคลดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่หรือแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ซึ่งจะทำให้วุฒิสภาไม่จำเป็นต้องกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาว่าจะต้องเป็นประเภทสามัญ หรือวิสามัญ เพื่อให้ได้รับอำนาจ และเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ อันจะทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มความขึ้นใหม่เป็นวรรคสองของมาตรา ๑๓๕ โดยให้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๑๗๕ วรรคสอง ดังนี้

“คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็นได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”

๒.๒ ควรแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ โดยเพิ่มหลักการให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจในการออกกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ เพื่อเป็นระเบียบกลางสำหรับการวางหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญและมีความจำเป็นที่คณะกรรมการสรรหาทุกคณะจะต้องปฏิบัติรวมทั้งการกำหนดหน่วยธุรการที่จะทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการและธุรการให้กับคณะกรรมการสรรหาให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ มีมาตรฐานเดียวกัน มีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน

๒.๓ ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๕ ว่าด้วยการดำเนินการของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ให้สอดคล้องกับการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญครั้งที่ได้กล่าวมาในข้อ ๒.๑ และ ๒.๒ และยังคงแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็น ดังนี้

๒.๓.๑ ควรแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับสัดส่วนและจำนวนของคณะกรรมการให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของวุฒิสภาที่ผ่านมาให้มากยิ่งขึ้นกล่าวคือ โดยมีจำนวนไม่เกินยี่สิบห้าคน โดยให้ที่ประชุมวุฒิสภาตั้งจากสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาคณะละหนึ่งคน จำนวนนอกจากนั้น ให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือก ในกรณีที่วุฒิสภาต้องการให้คณะกรรมการประกอบด้วยผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาย่อมจะกระทำได้ในสัดส่วนที่เหมาะสมและไม่ไปกระทบกับสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด

๒.๓.๒ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งกรรมการให้ชัดเจนว่า จะต้องแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความชำนาญ ไม่มีส่วนได้เสียและมีความเป็นกลาง ในสัดส่วนเท่าใดเพื่อรองรับให้โครงสร้างของคณะกรรมการมีปัจจัยเชิงคุณภาพอย่างชัดเจน มิใช่เน้นแต่เรื่องจำนวนเท่านั้น

เมื่อการปรับปรุงข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาดังกล่าวส่งผลต่อการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการทั้งความเหมาะสมเรื่องจำนวนและคุณภาพแล้ว ย่อมจะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการคงใช้ข้อบังคับการประชุม ซึ่งมีผลต่อความแตกต่างของมาตรฐานการดำเนินงานของคณะกรรมการแต่ละชุดลดน้อยลงหรือหมดไป

๒.๓.๓ ควรกำหนดกรอบและแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งหน่วยงานหลักที่คณะกรรมการทุกคณะจะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน อันจำเป็นต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อใช้สำหรับเป็นแนวทางการดำเนินงานและรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ปรากฏไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาอย่างชัดเจน โดยอาจกำหนดให้ออกเป็นระเบียบของวุฒิสภาได้เช่นเดียวกับกรณีการออกระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ทุกคณะมีมาตรฐานเดียวกัน โดยมีกรอบและแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนและมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

๒.๔ ควรกำหนดระยะเวลาการดำเนินการระหว่างขั้นตอนการสรรหาและขั้นตอนของวุฒิสภา ให้แยกออกจากกัน โดยระบุไว้ว่า แต่ละขั้นตอนมีระยะเวลาเท่าใด ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการกำหนดระยะเวลาและวางแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งรวมอยู่ในขั้นตอนของวุฒิสภา และยังคงสะดวกต่อการติดตามและเร่งรัดในแต่ละขั้นตอนด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้คณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ มีระยะเวลาการดำเนินงานและระยะเวลาการรับฟังข้อมูลสาธารณะมากขึ้น ควรวางหลักเกณฑ์เรื่องการตั้งคณะกรรมการไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในลักษณะทำนองเดียวกับการตั้งคณะกรรมการ

วิสามัญ เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กล่าวคือ ในกรณีมีเหตุที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ให้วุฒิสภาดังคณะกรรมการขึ้นทำงานคู่ขนานไปพร้อมกับการทำงานในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาทันที โดยไม่ต้องรอให้คณะกรรมการสรรหาเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไปยังวุฒิสภาก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เริ่มดำเนินการตามภาระหน้าที่ได้ทันที และไม่ล่าช้าค้างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๒.๕ ในการขอความร่วมมือจากหน่วยงานหรือบุคคลให้จัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการควรระบุข้อมูลให้ชัดเจนเป็นต้นว่า รายละเอียดที่ต้องการมีอะไร ให้หน่วยงานหรือบุคคลจัดส่งเอกสารหรือข้อมูลมาในภายในวัน และเวลาใด ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาการได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ตรงตามความต้องการ และการได้รับเอกสารหรือข้อมูลล่าช้าเกินไป

๒.๖ ในการรับฟังข้อมูลจากสาธารณชน เพื่อให้มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและมีมาตรฐาน เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการมีความโปร่งใสอยู่ในสายตาของสาธารณชนมากขึ้น วุฒิสภาควรพิจารณาวางแผนทาง รูปแบบ และหลักเกณฑ์การรับฟังข้อมูลจากสาธารณชนให้ปรากฏในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับข้อเสนอแนะข้อ ๒.๓.๑

ดังนั้น วุฒิสภาและคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ จะมีบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้เกิดความสำเร็จมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ การปรับปรุง โครงสร้างและปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานของวุฒิสภาและคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ เป็นสำคัญ แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหาลุทธิประเพณีต่าง ๆ จะสำเร็จลงได้ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ บทความ เอกสารอื่น ๆ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธีของกฎหมายมหาชน.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๐.

_____. “ภาพรวมของรัฐธรรมนุญฉบับใหม่.” ใน รวมสารรัฐธรรมนุญฉบับประชาชน.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๑.

_____. “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ.” วารสารกฎหมายปกครอง.

เล่ม ๑๓ ตอน ๒, ๒๕๔๑.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๐.

วิษณุ วรรุญญ. “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” ใน รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูป

การเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (กพป). กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๓๘.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. “กรอบเบื้องต้นของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน.” คณะกรรมาธิการ

ประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, มีนาคม ๒๕๔๐

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท

สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด ๒๕๔๒.

_____. “องค์กรและกระบวนการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญในการเมืองการปกครองไทยตาม

รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.” บรรณาธิการ ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์,

กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, ๒๕๔๔.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กองกรรมาธิการ. “รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่

ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งประธาน

ศาลปกครองสูงสุด.” ๒๘ กันยายน ๒๕๔๓

_____. กองกรรมาธิการ. “รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ

และความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ แทนตำแหน่งที่ว่าง.” ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔.



LIRT

_____ . กองกรรมาธิการ. “รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่.” ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกำกับและตรวจสอบ. “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” ในส่วนที่ ๑ รายงานการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อกรรมการ ป.ป.ช. (ฉบับที่ ๑), ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕.

_____ . สำนักกำกับและตรวจสอบ. “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” ในส่วนที่ ๑ รายงานผลการตรวจสอบกระบวนการสรรหาและความสัมพันธ์ทางการเมืองของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ฉบับที่ ๒), ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕.

_____ . สำนักกำกับและตรวจสอบ. “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.” ในส่วนที่ ๑ รายงานแสดงวิสัยทัศน์ของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๑๘ คน (ฉบับที่ ๓), ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕.

กฎหมาย

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ก (ฉบับพิเศษ) (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) : ๑ – ๕๕

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกฎหมาย. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๔๘.



LIRT

ประวัติผู้เขียน

นายหน้า ผาสุข
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

เกิด ๒ เมษายน ๒๕๐๔

คุณวุฒิ นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

สถานที่ทำงาน สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขานุการวุฒิสภา
๔ ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

ประวัติรับราชการ

๑๕	ก.พ. ๒๕๓๑	วิทยากร ๓
๓	ม.ก. ๒๕๓๔	วิทยากร ๔
๒๕	ก.พ. ๒๕๓๔	นิติกร ๔
๒๕	มี.ค. ๒๕๓๖	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕
๑๗	ม.ก. ๒๕๓๗	นิติกร ๕
๑๑	ธ.ค. ๒๕๓๘	นิติกร ๖
๒๓	ก.พ. ๒๕๔๔	เลขานุการเลขานุการวุฒิสภา ๖
๒๓	เม.ย. ๒๕๔๔	เลขานุการเลขานุการวุฒิสภา ๗
๒๓	เม.ย. ๒๕๔๔	หัวหน้าฝ่ายบริการเอกสารอ้างอิง ในการประชุมกรรมการ
๑	พ.ย. ๒๕๔๔	หัวหน้ากลุ่มงานประธานวุฒิสภา ๖ ว
๑๕	ก.พ. ๒๕๔๕	ผู้อำนวยการกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ๗ ว
๒๘	มี.ค. ๒๕๔๕	ผู้อำนวยการกลุ่มงานประธานวุฒิสภา ๘ ว
๑๖	ธ.ค. ๒๕๔๖	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย (นักบริหาร ๘)



LIRT

