



“ การประเมินผลและทบทวนประสิทธิภาพของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนหรือรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง และอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย เนื่องจากได้ก่อกำเนิดขึ้นมาตามแนวทางของการปฏิรูปการเมือง โดยมีหลักการหรือกรอบความคิดในการเรียบเรียงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งมีเจตนารมณ์หลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ด้วยหลักการและกรอบความคิดในอันที่จะปฏิรูปการเมืองของประเทศเสียใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้มีการกำหนดหรือนำเอากลไกในการบริหารประเทศรูปแบบใหม่มาใช้กับประเทศไทยเป็นครั้งแรก เช่น การนำเอารูปแบบขององค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรือที่เรียกกันว่า **“องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”** เพื่อมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายที่กุมอำนาจในการบริหารประเทศ ซึ่งประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้จึงขึ้นอยู่กับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นเป็นสำคัญ เพราะหากบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลที่ไม่ดีหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายที่ตนมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความสุจริตในการใช้อำนาจแล้ว กลไกในการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองได้บัญญัติไว้คงไม่สามารถทำงานให้เป็นผลสำเร็จตามที่คาดหวังได้อย่างแน่แท้

เพื่อให้กลไกในการตรวจสอบสามารถทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่แท้จริง โดยก่อนที่บุคคลใดจะเข้าสู่ตำแหน่งต้องผ่านการกลั่นกรองและพิจารณาโดยกระบวนการสรรหาซึ่งมีคณะกรรมการอันประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับการยอมรับและนับถือจากสังคมเป็นอย่างดี ตลอดจนต้องผ่านการพิจารณาเลือกของวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการนำระบบดังกล่าวนี้มาใช้แต่เป็นเพียงการคาดการณ์ล่วงหน้าของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าจะทำให้



เกิดผลดีและมีความเหมาะสมกับสภาพการเมืองการปกครองของประเทศไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการนำระบบดังกล่าวมาใช้เปรียบเสมือนเป็นการทดลอง เท่านั้น

กาลได้ล่วงเลยเข้าสู่ปีที่ ๘ ของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง แต่เมื่อได้พิจารณาสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแล้วทำให้เกิดประเด็นที่เป็นคำถามว่ากลไกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองนี้ซึ่งได้ผ่านการทดสอบหรือพิสูจน์มาแล้วเป็นระยะเวลาพอสมควรสามารถทำหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองหรือไม่? องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งขึ้นสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐได้มีประสิทธิภาพเพียงใด? ซึ่งหากปรากฏว่าผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นล้มเหลวแล้ว จะสรุปได้หรือไม่ว่าเกิดจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีคุณภาพที่ดีพอต่อการทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเด็นนี้ก็จะมีนำไปสู่คำถามต่อไปคือการที่ได้คนที่ไม่ดีและไม่มีคุณภาพเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้นเกิดจากกระบวนการสรรหาที่ไม่ดีหรือไม่ และกระบวนการสรรหาที่ไม่ดีนั้นมีสาเหตุที่สำคัญมาจากอะไร ระหว่างสาเหตุอันเกิดจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่ดี หรือมีสาเหตุมาจากวิธีการในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่ขาดความโปร่งใส

ดังนั้น ประเด็นที่สมควรได้รับการพิจารณา ทบทวน และประเมินผลเป็นอย่างยิ่งในขณะนี้ คือ ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด หากไม่มีความเหมาะสมแล้วจะมีแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาด้วยวิธีใด เพื่อที่จะให้กระบวนการสรรหาสามารถคัดสรรบุคคลที่มีประสิทธิภาพเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ เพราะถ้ากระบวนการสรรหาไม่สามารถที่จะคัดสรรบุคคลที่ดี มีความซื่อสัตย์ตลอดจนมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาแล้ว องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้ก่อกำเนิดขึ้นคงไม่มีความจำเป็นที่จะมีอยู่อีกต่อไป





บทสัมภาษณ์

ศ.ดร. อมร จันทรมบูรณ์ ประธานคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔

เมื่อวันจันทร์ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

อาคารสำนักงานใหญ่ ถนนสีลม กรุงเทพมหานคร



จุดนิตติ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในเรื่องกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างไร

ศ.ดร. อมร จันทรมบูรณ์ : ผมคิดว่า การที่เราจะพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ก่อนอื่นผมอยากจะให้พิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้เสียก่อน เพราะผมเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นทุกวันนี้ได้แสดงให้เห็นถึงระดับวิชาการของสังคมไทยไม่ว่าระดับวิชาการนั้นจะเป็นระดับวิชาการของนักการเมืองหรือของนักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปัญหาที่มีอยู่ว่า ทำไมเราถึงมีปัญหามากมายจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

การเขียนรัฐธรรมนูญฉบับที่เรามีอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึง "วิธีคิด" ของนักวิชาการและนักการเมืองในประเทศไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผมเห็นว่า "วิธีคิด" ของคนของเราแตกต่างกับวิธีคิดของนักวิชาการและนักการเมืองของประเทศพัฒนาแล้ว

ยกตัวอย่างง่าย ๆ ว่า ในกรณีที่ว่า เพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญของเราจึงบัญญัติให้ต้องมีผู้แทนของพรรคการเมืองอยู่ในองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยระบุเป็นจำนวนที่แน่นอนคือ ๕ คน ซึ่งการเขียนบทบัญญัติเช่นนี้ ก็ทำให้ทราบได้ว่า ในขณะที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้คิดว่าจะมีกรณีที่มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนน้อยกว่า ๕ พรรคเกิดขึ้น ดังนั้น จึงไม่ได้บัญญัติเอาไว้ ซึ่งแตกต่างกับต่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ นักร่างกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญในประเทศที่พัฒนาแล้วเขาจะต้องคิดอยู่เสมอว่า อาจเกิดเหตุการณ์ที่พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยกว่า ๕ พรรคขึ้นได้ และจะต้องเขียนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่สามารถรองรับได้



ในทุกๆ สถานการณ์ ดังนั้น การเขียนรัฐธรรมนูญโดยกำหนดจำนวนพรรคการเมืองที่แน่นอนลงไป ในรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ไม่สามารถรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงได้ จึงแสดงให้เห็น “คุณภาพ” ในการร่างรัฐธรรมนูญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของเรานั้นเอง

ในการที่จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. ว่า จะเปลี่ยนแปลง “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการอย่างไรบ้างนั้น ผมคิดว่าก่อนอื่นคงต้องพิจารณาถึง “เจตนารมณ์” ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก่อน

แต่เดิมรัฐธรรมนูญปัจจุบันแยกองค์ประกอบบุคคลต่างๆ ที่เป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ **กลุ่มแรก** จากศาล ๓ คน คือ ประธานศาลฎีกา, ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ประธานศาลปกครองสูงสุด ; **กลุ่มที่สอง** จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ๗ คน คือ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๗ คน ; และ**กลุ่มที่สาม** จากนักการเมือง คือ ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน รวมทั้งหมด ๑๕ คน

และนอกจากนี้ ในการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ จะต้องมีการเสนอรายชื่อเป็นจำนวนสองเท่า และในการลงมติเพื่อเสนอชื่อดังกล่าวแต่ละคนต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ดังนั้น ถ้าพิจารณาจาก “องค์ประกอบ” ของกลุ่มบุคคลทั้งสามกลุ่ม ประกอบกับการกำหนดจำนวนเสียงข้างมากในการลงมติดัดเลือกบุคคล ซึ่งจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งในกรณีของการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คือ ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อต้องได้คะแนนเสียง ๑๒ เสียงขึ้นไป จาก ข้อบัญญัตินี้ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ “พรรคการเมือง” มีสิทธิยับยั้ง (veto) การแต่งตั้งบุคคลซึ่งจะเป็น ป.ป.ช. ได้ เพราะว่าถ้าหากพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยเพียง ๕ คนแล้ว ก็จะไม่สามารถเสนอชื่อใครได้เลย เพราะไม่ถึง ๑๒ เสียง

ในกรณีเช่นนี้ เราจะเห็นว่า ถ้าพรรคการเมืองใดคุมเสียงข้างมากในสภาพรรคการเมืองนั้นก็สามรถที่จะบล็อกมติและกำหนดให้ผู้แทนพรรคการเมือง



มาจากพรรคการเมืองของตนได้หมดทั้ง ๕ คน และเหตุการณ์เช่นนี้ก็เกิดขึ้นแล้วจริง ๆ ในพรรคการเมืองปัจจุบัน

นอกจากนั้น การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเป็น “หลักเกณฑ์” ไว้ว่า กรรมการสรรหาในส่วนของผู้แทนพรรคการเมืองจำนวน ๕ คน นั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองฝ่ายค้านจำนวนเท่าไร หรือ เป็นฝ่ายรัฐบาลจำนวนเท่าไร ก็ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอยู่แล้วว่าไม่ต้องการกำหนดหลักเกณฑ์นี้ไว้ ทั้งนี้ไม่ว่าเจตนาารมณ์นั้นจะถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่

ต่อมา เราก็มาดูว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๔๘” ได้ทำให้ “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช.เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง เราคงทราบแล้วว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่แล้วมา คณะกรรมการสรรหา ยังคงมีจำนวน ๑๕ คนเท่าเดิม แต่ประกอบด้วย บุคคล ๔ กลุ่ม ซึ่งแต่เดิมมี ๓ กลุ่ม คือ : **กลุ่มแรก** จากศาล ๓ คน ได้แก่ ประธานศาลฎีกา , ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด ; **กลุ่มที่สอง** จากองค์กรอิสระ ๔ คน ได้แก่ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน , ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน ; **กลุ่มที่สาม** จากนักการเมือง ๒ คน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน และสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน อีก ๑ คน ; และ**กลุ่มที่สี่** จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐคือ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๖ คน รวมความว่าเป็น อัตราส่วน ๓ : ๔ : ๒ : ๖ โดยมี ๑๕ คนเท่าเดิม

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. ในครั้งนี้ ผู้แก้ไขเพิ่มเติมยังคงให้นำบทบัญญัติใน มาตรา ๒๕๗ และ ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยเช่นเดิม กล่าวคือ ต้องมีมติโดยเสียงข้างมาก ๓ ใน ๔ เหมือนเดิม คือ บุคคลที่จะถูกเสนอให้เป็น ป.ป.ช.ได้ ต้องได้มติเสียงข้างมาก ๑๒ คน

ผลที่ตามมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ เห็นได้ชัดว่าเป็น การเปลี่ยนแปลง “เจตนาารมณ์” เดิมที่เคยต้องการให้พรรคการเมืองมีอำนาจ veto ได้ เพราะหลังจากที่แก้ไขบทบัญญัติแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. มีกรรมการที่มาจากพรรคการเมืองเหลือเพียง ๒ คนเท่านั้น ดังนั้น เมื่อ



พรรคการเมืองเหลือ ๒ คน ไม่พอที่จะมีอำนาจ veto ได้ สารจะจึงเปลี่ยนไป และทำให้น้ำหนักไปอยู่ที่ “องค์กรอิสระ” ซึ่งทำให้เราต้องพิจารณาต่อไปว่า องค์กรอิสระจำนวน ๔ คนที่เพิ่มเข้ามานี้ ผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละคนมีวิธีการเลือกสรรเข้ามาอย่างไร สามารถจะได้คนที่ เป็นกลางมาทำหน้าที่หรือไม่ หรือว่าวิธีการคัดเลือกตัวบุคคลในองค์กรอิสระเหล่านั้น ตามความเป็นจริงจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร

นอกจากมีการเปลี่ยนแปลงใน “เจตนาารมณ” เกี่ยวกับอำนาจ veto ของพรรคการเมืองที่หายไปแล้ว ยังมีสิ่งที่ก้าวหน้าเพิ่มขึ้นที่น่าสนใจได้ คือ จะเห็นได้ว่าเริ่มมีการบัญญัติ “อัตราส่วน” ของผู้แทนพรรคการเมืองโดยมีการแบ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเดิมไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งผมเห็นว่า ถ้ามีความคิดอย่างนี้มาตั้งแต่ต้นก็ควรจะบัญญัติให้มีการเอาพรรคการเมืองฝ่ายค้านเข้ามาตั้งแต่แรกแล้ว เพราะจะได้ป้องกันการผูกขาดของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมักจะเป็นเผด็จการทางรัฐสภาและสามารถล็อกให้ผู้แทนพรรคการเมืองทั้ง ๕ คน เป็นพรรคของตนเองหรือเป็นพรรคพวกของตนเองได้ทั้งหมด ความข้อนี้จะเป็นเจตนาารมณของรัฐธรรมนุญในการแก้ไขเรื่องกระบวนการสรรหาครั้งนี้ใช่หรือไม่ ผมก็ไม่ทราบ

อันที่จริง บทบัญญัติที่แก้ไขของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในปัจจุบันก็ได้สร้างสาระอะไรขึ้นใหม่เป็นพิเศษ การมีตัวแทนของพรรคการเมืองเพียง ๒ คน ก็ได้สร้างจุดหมายอะไรเด่นขึ้นมา ดูจะเป็นการแก้ไขวิถีปฏิบัติที่เกิดจากการเขียนรัฐธรรมนูญที่ไม่รอบคอบมากกว่าจะเป็นการแก้ไขที่มี “จุดหมาย” และเป็นการแก้ไขเฉพาะเรื่องการสรรหา ป.ป.ช. เท่านั้น ไม่ได้พิจารณาไปถึงการสรรหาบุคคลในองค์กรอิสระอื่น ๆ ด้วย

จุลนิติ : จากผลการใช้บังคับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ท่านคิดว่ากระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากอะไร

ศ.ดร. อมร จันทสมบูรณ : การที่เราจะทราบหรือประเมินได้ว่า “กระบวนการสรรหา” บุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ จะเหมาะสมหรือไม่ จะดีหรือไม่ คงต้องพิจารณาดูจาก “ผล” ที่เกิดขึ้นจากการทำงานของบุคคลที่ได้รับการสรรหาขึ้นมาตนเอง กล่าวคือ หากปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าองค์กรอิสระดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็น ป.ป.ช.หรือองค์กรอิสระใดก็ตาม ทำงานไม่ดี ไม่สามารถสร้างค่านิจัยที่เป็นมาตรฐานได้ ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่า ตัวบุคคลที่ทำงานในองค์กร



อิสระนั้น ๆ ไม่มีคุณภาพ และสรุปได้ว่า “วิธีการสรรหาตัวบุคคล” นั้นไม่ดี ทำให้ไม่ได้ตัวบุคคลที่มีคุณภาพ

และนอกจากนั้น ยังต้องคำนึงว่า กระบวนการสรรหา นั้นเป็นเพียง “ขั้นตอนหนึ่ง” เพียงขั้นตอนเดียวในหลายๆ ขั้นตอนของกระบวนการแสวงหาตัวบุคคลที่มีคุณภาพเพื่อให้เข้าไปดำรงตำแหน่งและทำงานในองค์กรอิสระนั้น และยังมี “ขั้นตอน” อื่นอีกที่มีความสำคัญในการคัดเลือกบุคคลเพื่อให้ได้คนดี กล่าวคือ ขณะนี้ ถึงแม้คณะกรรมการสรรหาจะสรรหาและเสนอชื่อบุคคล จำนวน ๒ เท่าเสนอขึ้นไปเพื่อให้วุฒิสมาชิกเลือก ทั้งนี้ไม่ว่าการสรรหา นั้นจะได้ คนดีหรือคนไม่ดีมาากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าในขั้นตอนของวุฒิสมา “วุฒิสมา” เลือกไม่ดีแล้ว คนดีและเหมาะสมก็คงไม่ได้รับแต่งตั้งอยู่ดี

เพราะฉะนั้น ผมเห็นว่า “กระบวนการสรรหา” เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ยังมีขั้นตอนอื่นที่ต้องรับผิดชอบอยู่ด้วย และวิธีการในการคัดเลือกตัวบุคคลของวุฒิสมา ก็เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่ทำให้ การแสวงหาคนดีให้เข้าสู่องค์กรอิสระนั้นไม่สามารถบรรลุผล

ดังนั้น คำถามในประเด็นนี้ที่ถามว่า “กระบวนการสรรหา” ที่ผ่านมา มีความเหมาะสมหรือไม่ จึงเป็น “คำถาม” ที่ผมเห็นว่ายังไม่มีคำตอบ และ เป็นคำถามที่ทำให้สังคมไทยเกิดความเข้าใจผิดๆ ในวิธีการแก้ปัญหา และเป็น คำถามที่ไม่นำไปสู่การแก้ปัญหาที่เป็น “จุดมุ่งหมาย” ของกระบวนการ คือ ทำอย่างไรคนดีจึงจะได้รับการแต่งตั้ง

อันที่จริงแล้ว การที่จะแก้ปัญหานี้ จะต้องพิจารณาและตั้งคำถามถึง วิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง “กระบวนการ” คือ ตรวจสอบตั้งแต่ กระบวนการสรรหาตลอดไปจนถึงการคัดเลือกและการมีมติของวุฒิสมา ว่า มีวิธีการที่เหมาะสมหรือไม่

จุลนิติ : ท่านมีความคิดเห็นเป็นประการใดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน ประเด็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมา

ศ.ดร. อมร จันทรวงศ์ : ตามที่ได้เรียนให้ทราบแล้วว่า “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหา นอกจากจะไม่ใช่ “ขั้นตอน” ที่สำคัญที่สุดของกระบวนการทั้งกระบวนการ เพราะเป็นเพียงเงื่อนไขหนึ่งของการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็น “คณะกรรมการ สรรหา” ว่า จะประกอบด้วยใครบ้างเท่านั้น แต่ถ้า “วิธีการสรรหา”

บทสัมภาษณ์



ที่คณะกรรมการการสรรหานั้นมาใช้ไม่เหมาะสมก็จะทำให้ไม่ได้ “คนดี” เช่นกัน ดังนั้น วิธีการในการคัดสรรและลงมติของคณะกรรมการสรรหาที่มีความสำคัญ และเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งของประสิทธิภาพในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาด้วย

การพิจารณาถึง “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหาแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้พิจารณาถึง “วิธีการในการสรรหา” ที่คณะกรรมการสรรหาใช้อยู่ก็จะทำให้เราพลาดข้อพิจารณาที่สำคัญไป เพราะถ้าถึงแม้คณะกรรมการสรรหาจะมีองค์ประกอบที่ดี แต่หากมีวิธีการสรรหาที่ไม่ดีก็คงจะไม่สามารถแสวงหาบุคคลที่ดีได้

ยกตัวอย่าง เช่น การสรรหาซึ่งคณะกรรมการสรรหากำหนดให้ต้องมี “การแสดงวิสัยทัศน์” ของบุคคลที่สมัครเข้ามาคัดเลือก ดังนั้น เราก็ต้องมาถามกันว่า การแสดงวิสัยทัศน์คืออะไร อันที่จริง การแสดงวิสัยทัศน์ ก็คือการที่บุคคลนั้นบอกว่าในอนาคตข้างหน้าตนจะทำอะไร ซึ่งในเรื่องนี้ แต่ละคนก็สามารถบรรยายได้อย่างหลากหลาย ผมมีความเห็นว่า วิธีการในการที่เราจะทราบว่าบุคคลนี้มีคุณภาพดีหรือไม่เพียงใดนั้น คงจะต้องพิจารณาดูจาก “ผลงานของเขาในอดีต” ที่ผ่านมา ไม่ใช่เป็นเรื่องของการกำหนดให้เขามาพูดว่า ในอนาคตข้างหน้าว่า เขาจะทำอะไร แต่ต้องเป็นเรื่องของการตรวจสอบว่า ในอดีตที่ผ่านมา ผู้ที่จะได้รับการสรรหา นั้นได้ทำงานอะไรมาบ้าง มีคุณภาพ มีปรัชญาอย่างไร และมีประวัติอย่างไร ฉะนั้น การสรรหาจึงควรเป็นเรื่องของการตรวจสอบผลงานและความประพฤติในอดีต ไม่ใช่เรื่องการให้มาเขียนเรียงความประกวดกันว่าข้างหน้าจะทำอะไร ต่างประเทศเขาก็ตรวจสอบผลงานในอดีตทั้งสิ้น

จุลนิติ : ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสภาพสังคมทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันนี้อย่างไร

ศ.ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์ : การที่จะแก้ไขปรับปรุงสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “กระบวนการสรรหา” ก็อย่างที่ผมได้เรียนไว้แล้วว่าเป็นเรื่องนิดเดียว เพราะจริงๆ แล้ว “จุดมุ่งหมาย” ของการสรรหาตัวบุคคลคือ อยากได้ “คนดี” เข้าไปดำรงตำแหน่งและไปใช้อำนาจรัฐ คำถามที่ถูกต้องจึงน่าจะถามว่า ทำอย่างไร คนดี มีความรู้ มีความซื่อสัตย์ มีความสามารถและมีความซื่อสัตย์สุจริตจึงจะได้เข้าไปใช้อำนาจรัฐ ซึ่ง “กระบวนการสรรหา” เป็นเพียงขั้นตอนแรก ๆ ของวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งคนดี



แม้กระบวนการสรรหาจะสมบูรณ์แบบ แต่ถ้าตัวองค์กรผู้คัดเลือกในขั้นตอนของวุฒิสภาไม่ดีแล้ว คนดีก็คงไม่มีวันที่จะได้รับการพิจารณาเลือก ทั้งนี้ โดยยังไม่พูดถึงว่าการคัดเลือกตัวบุคคลโดยคณะกรรมการสรรหา หรือโดยวุฒิสภา จะมี “วิธีการ” ในการเลือกอย่างไร

ผมเห็นว่า ในการที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น มีความจำเป็นที่จะต้อง พิจารณาให้ครบถ้วนทุกด้านและทุกขั้นตอน โดยอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้ คือ

ประการที่ ๑ การกำหนด “คุณสมบัติ” ของผู้ที่จะได้รับเลือกสรร มีเกณฑ์ที่แน่นอนและเหมาะสมกับงานหรือไม่ ;

ประการที่ ๒ “วิธีการ” ที่จะให้ได้มาซึ่งตัวบุคคล ก็จะต้องแบ่งเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกได้แก่ ขั้นตอนกระบวนการสรรหาตัวบุคคลของคณะกรรมการสรรหาหรือของผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจคัดเลือกเบื้องต้น และขั้นตอนที่สอง ได้แก่ ขั้นตอนขององค์กรผู้คัดเลือกคือ วุฒิสภา

“วิธีการ” ที่จะให้ได้มาซึ่งบุคคลที่ดีนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาทั้ง ๒ ขั้นตอน คือขั้นตอนของการสรรหาและขั้นตอนของการชี้ขาดเลือกโดยจะดูเพียงขั้นตอนเดียวไม่ได้

สำหรับขั้นตอนกระบวนการสรรหานั้น เราต้องวิเคราะห์ดู “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหาหรือคุณสมบัติของผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจการคัดเลือกเบื้องต้นและต้องดู “วิธีการ” ในการสรรหานั้นด้วย และสำหรับขั้นตอนการชี้ขาดขององค์กรผู้คัดเลือก คือ วุฒิสภา ก็เหมือนกัน คือ เราต้องดูว่าองค์กรผู้คัดเลือกนั้นมีความเป็นกลางได้ดีเพียงใด และต้องดู “วิธีการในการคัดเลือก” ของวุฒิสภาด้วยว่าดีพอเพียงหรือไม่

เท่าที่ทำกันอยู่ในวุฒิสภาในขณะนี้ จะเห็นได้ว่า ในขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง โดยคณะกรรมการของวุฒิสภานั้น วุฒิสภากำหนดให้ต้องปกปิด และเป็นความลับทั้งหมดพลลงมติเลือกเสร็จ ก็กำหนดให้วุฒิสภาต้องทำลายเอกสารต่างๆ ทั้งหมด ซึ่งกรณีนี้ ผมก็อยากจะถามว่า วิธีการนี้เป็นไปตามหลัก Good Governance แล้วหรือยัง และมีความโปร่งใสหรือไม่

ผมอยากจะบอกว่า วิธีการที่วุฒิสภาของเราใช้อยู่จะแตกต่างกับในต่างประเทศ เพราะกระบวนการตรวจสอบประวัติบุคคลของประเทศที่พัฒนาแล้ว เขาจะทำโดยเปิดเผย บุคคลภายนอกเข้าฟังได้ ซึ่งวิธีการนี้ทำให้ “คนที่



ไม่ดี” ไม่กล้าที่จะเข้ามาสมัครเพื่อให้คัดเลือก ตัวอย่างที่ทราบกันทั่ว ๆ ไป ก็คือ การคัดเลือกผู้พิพากษาของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาที่เราเห็นทางทีวีบ่อย ๆ ฉะนั้น เราจึงต้องถามกันว่า วุฒิสภาได้นำหลัก Good Governance กับหลัก Transparency มาใช้หรือไม่

ประการที่ ๓ วาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระเอง ก็ต้องเป็น “ระบบ” ประเด็นนี้ก็เป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง ถ้าจะพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว “อำนาจทางการเมือง” ในการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นเงื่อนไขสำคัญ และเราคงจะปฏิเสธอำนาจทางการเมืองไม่ได้ เราหลีกเลี่ยงอำนาจทางการเมืองไม่ได้ เพราะเราต้องยอมรับว่า อำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจสูงสุดมาจากสถาบันที่มาจากการเลือกตั้ง ปัญหาที่มีอยู่เพียงว่า รัฐธรรมนูญจะบัญญัติ “วิธีการ” อย่างไร จึงจะป้องกันมิให้นักการเมืองใช้อำนาจผิดไปจากเจตนารมณ์ของการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช.ที่ผ่านมา เราจะมีใจได้อย่างไรว่าการแก้ไขจะสามารถทำให้อำนาจของพรรคการเมืองลดลงได้ เพราะอำนาจของพรรคการเมืองในการแต่งตั้งตัวบุคคลในองค์กรอิสระที่เพิ่มเข้ามาในคณะกรรมการสรรหาก็คงมีอยู่ทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย และนอกจากนั้น เราจะมีใจได้อย่างไรว่าองค์กรประกอบอื่น ๆ ทั้งที่มีอยู่เดิมหรือที่เพิ่มเข้ามาใหม่จะมีความเป็นกลางได้จริง ๆ

ในต่างประเทศนั้นหาไม่ได้แก้ปัญหาการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองด้วยการตัดอำนาจของฝ่ายการเมืองออก แต่เขาแก้ไขปัญหาโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับการแต่งตั้งนั้นหลักรวมกัน เป็นต้นว่า ถ้าผู้ได้รับแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ๖ ปี และสมมติว่าองค์กรนั้นมีกรรมการจำนวน ๖ คน เขาก็กำหนดให้ออกครั้งละ ๑ ใน ๓ โดยให้มีช่องว่างห่างกัน ซึ่งวิธีการกำหนดมาตรการเช่นนี้จะเป็นการเฉลี่ยอิทธิพลทางการเมืองออกไปโดยอาศัยระยะเวลาเป็นเครื่องกำหนด ทั้งนี้เพราะอิทธิพลทางการเมืองที่ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองนั้น ย่อมจะเปลี่ยนแปลงได้ตามระยะเวลาของการเลือกตั้งใหม่ ฉะนั้น “วาระการดำรงตำแหน่ง” จึงสามารถที่นำมากำหนดเป็นมาตรการเพื่อลดอิทธิพลของทางการเมืองได้



การแก้ปัญหาที่พิจารณาเฉพาะเรื่อง “องค์กรประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหาอย่างเดียวนั้น จึงไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับการที่จะได้หรือไม่ได้คนที่ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ประการที่ ๔ การตรวจสอบ “ระบบการทำงาน” ขององค์กรอิสระว่ามีคุณภาพหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องวิเคราะห์ว่า องค์กรอิสระนั้นมีวิธีทำงานหรือมีวิธีพิจารณาที่โปร่งใสหรือไม่ เพียงใด และหากปรากฏว่าองค์กรอิสระนั้นไม่มีคุณภาพ จะมีการประเมินผลอย่างไร

อย่าลืมว่า การทำงานขององค์กรอิสระขึ้นอยู่กับ “ตัวบุคคล” ที่สรรหาเข้าไปนั่นเอง ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระไม่ดี ไม่สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานอ้างอิงได้ ก็เป็นที่แน่นอนว่าเป็นเพราะตุลาการหรือผู้พิพากษาไม่มีคุณภาพ

สำหรับประเทศไทย ตามที่ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงอยู่ในขณะนี้ ถ้าใครไปตรวจสอบหรือประเมินผลคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยแล้ว ก็จะโดนข้อหาหมิ่นศาล หรือถูกฟ้องหมิ่นประมาท อย่างนี้ประเทศไทยคงไม่สามารถพัฒนาองค์กรอิสระได้

หรือตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของเราบัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาได้เอง โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินั้น ก็ต้องลองถามตัวเองว่า ถ้าเรามีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาได้เองเช่นนี้ โดยพฤติกรรมเราจะกำหนดวิธีพิจารณาที่ทำให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบและจับผิดตัวเองหรือไม่ ดังนั้น ผมจึงเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องอยู่อีกมาก

จุลนิติ : บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ศ.ดร. อมร จันทรสัมบุรณ์ : ผมเห็นว่า ในการเขียนรัฐธรรมนูญ เราคงต้องเริ่มต้นด้วยการตั้ง “เป้าหมาย” ว่าเราจัดตั้ง “องค์กรอิสระ” ขึ้นมาเพื่ออะไร และในแต่ละองค์กรต้องมีเป้าหมายให้ชัดเจน เป้าหมายก็คือ ในการเขียนรัฐธรรมนูญ เราคงต้องการให้องค์กรอิสระต่างๆ ที่เราจัดตั้งขึ้นมีคุณภาพ มีการทำงานที่เป็นบรรทัดฐานและเป็นมาตรฐาน

การที่องค์กรอิสระเหล่านี้จะมีประสิทธิภาพและมีคำวินิจฉัยที่เป็นมาตรฐานได้ ย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจในองค์กรนั้น ดังนั้น การพิจารณาเรื่องการสรรหาและองค์กรประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่เรา กำลังพิจารณาอยู่นี้ จึงเป็นเพียงจุดเล็กๆ ของมาตรการต่างๆ ที่ไปสู่เป้าหมาย

บทสัมภาษณ์



และเรื่องนี้อาจจะเป็นเพียง ๑ ใน ๑๐ ของวิธีการและมาตรการต่างๆ ที่จะทำให้องค์กรอิสระเหล่านี้มีประสิทธิภาพและทำให้คนดีที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานในองค์กร จนสามารถสร้างผลงานและคำวินิจฉัยที่มีบรรทัดฐาน เพื่อให้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับสังคมที่ยึดถือ ดังนั้น การที่มีการนำเอาประเด็นพิจารณาเพียงเรื่อง “การสรรหา” มาเป็นประเด็น โดยไม่ได้มองไปที่เป้าหมายใหญ่ ย่อมไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพและทำให้คนดีและมีคุณภาพถูกคัดเลือกเข้ามาได้ ถ้าไม่ได้ปรับปรุงขั้นตอนที่สำคัญกว่าอย่างอื่น

ผมเห็นว่า การสรรหาไม่ว่าจะมีการเปลี่ยน “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหาให้มีตัวแทนพรรคการเมือง ๕ คน หรือ ๒ คน ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่ประการใด เพราะสิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นเครื่องชี้ว่าจะทำให้ได้คนดีและมีคุณภาพเข้ามาทำงาน

สิ่งที่จำเป็น คือ ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่เป็นหลักการและสาระสำคัญที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระในทุก ๆ ประเด็นพร้อม ๆ กัน การแก้ไขเพิ่มเติมเพียงประเด็นของ “กระบวนการสรรหา” เท่านั้นตามที่เราเพิ่งแก้ไขมา ผมไม่เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างไร เพราะแม้เราจะไม่แก้รัฐธรรมนูญเรื่องนี้ เราก็สามารถ “ตีความ” เอาได้ว่า แม้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีตัวแทนพรรคการเมืองถึง ๕ คน แต่เมื่อขณะนี้เรามีพรรคการเมืองเพียง ๔ พรรค เราก็ตีความให้มีตัวแทนพรรคการเมืองเพียง ๔ คนตามความเป็นจริงได้ โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ยุ่งยาก.





บทสัมภาษณ์

นายพนัส ทัศนียานนท์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดตาก

เมื่อวันศุกร์ที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ อาคารรัฐสภา ๒



จุดนิต : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในเรื่องกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างไร

นายพนัส ทัศนียานนท์ : สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่สำคัญในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศ ดังนั้นจึงได้มีการบัญญัติในเรื่องขององค์กรอิสระเพื่อมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ซึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ ต้องมีความเป็นอิสระ ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่กับฝ่ายบริหารที่ตนจะมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้มีการบัญญัติหลักการในเรื่องของกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไว้ โดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการอยากจะได้คนที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพราะฉะนั้นจึงได้กำหนดตัวบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ มาทำหน้าที่ในการสรรหา เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ หรือประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้น่าจะเป็นหลักประกันได้ว่ากระบวนการสรรหาจะมีความเป็นอิสระเที่ยงธรรมและอยู่ในฐานะที่จะเลือกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจริง ๆ มาทำงานในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

แต่โดยเหตุที่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาอีกส่วนหนึ่งนั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองจึงเป็นเหตุทำให้ที่ผ่านมามักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้กระบวนการสรรหาไม่โปร่งใสหรือมีการบล็อกโหวต ซึ่งในหลายกรณีแล้วก็ต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง แต่หากจะพิจารณาที่เหตุผลในชั้นยกร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้กระบวนการสรรหา

บทสัมภาษณ์



มีตัวแทนของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากเราปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้น ผู้ที่เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นตัวแทนของภาคประชาชนก็คือ พรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาซึ่งโดยหลักการแล้ว ผมยังมีความคิดเห็นว่าเหตุผลหรือทฤษฎี ตลอดจนแนวคิดดังกล่าวยังมีความถูกต้องอยู่

จุลนิติ : จากผลการใช้บังคับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ท่านคิดว่ากระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากอะไร

นายพนัส ทัศนียานนท์ : สำหรับประเด็นนี้ ผมขอเรียนอย่างนี้ว่าในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเราคิดว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีความเหมาะสมแล้วด้วยเหตุด้วยผล แต่เมื่อนำมาใช้ปฏิบัติจริงก็มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่ากระบวนการสรรหาที่มีการบล็อกโหวตกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนของพรรคการเมืองทำให้กลายเป็นว่าพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภาโดยเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถบล็อกโหวตได้ เพราะฝ่ายค้านมีเพียงพรรคเดียว แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ผมยังยืนยันว่า ณ ปัจจุบัน ถ้ายังถือเอาองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามเดิมเพียงแต่แก้ไขจำนวนของกรรมการสรรหาเท่านั้นเอง กล่าวคือ มีจำนวนเท่าไรก็เอาเท่านั้นไม่ต้องไประบุว่าต้องมีผู้แทนพรรคการเมืองกี่คน หรือกี่พรรค เพราะฉะนั้นผมจึงคิดว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหายังพอมีเหตุผลอยู่

แต่ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดขึ้นนั้นมันเกิดขึ้นมาจากคนทั้งนั้น ซึ่งผมมีข้อสังเกตว่าถึงแม้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจะไม่มีกรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนของพรรคการเมืองก็ตาม การบล็อกโหวตก็สามารถเกิดขึ้นได้เสมอ เพราะไม่ใช่ว่ากรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายอื่น ๆ จะถูก Lobby ไม่ได้เลย เพราะการเล่นพรรคเล่นพวกกันเป็นเรื่องปกติธรรมดาของสังคมไทยอยู่แล้ว

จุลนิติ : ท่านมีความคิดเห็นเป็นประการใดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมา



นายพนัส ทัศนียานนท์ : อย่างที่ผมได้กล่าวแล้วว่าความจริงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขแต่ประการใด แต่ที่เป็นปัญหาจนต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมานั้น มันเป็นปัญหาในทางเทคนิคเกี่ยวกับจำนวนของกรรมการสรรหา กล่าวคือ มีการกำหนดจำนวนกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายผู้แทนของพรรคการเมืองไว้สูงเกินไปคือ ๕ คน แต่ในปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่สมาชิกดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาเพียง ๔ พรรค เท่านั้น ดังนั้น ทางรัฐบาลเลยถือโอกาสนี้ในการแก้ไข ซึ่งการแก้ไขครั้งนี้ได้มีผู้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการบล็อกโหวตของกรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนพรรคการเมืองในกระบวนการสรรหา ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ดังนั้น ในการแก้ไขจึงมีการตัดกรรมการสรรหาในส่วนนี้ออกไป ซึ่งวิธีการเช่นนี้ผมเห็นว่าไม่สามารถที่จะช่วยป้องกันหรือแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด เนื่องจากว่านอกจากกรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนพรรคการเมืองแล้ว กรรมการสรรหาจากฝ่ายอื่น ๆ ก็สามารถที่จะมีการบล็อกโหวตได้เหมือนกัน

จูลินติ : ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหานักการเมืองในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมโดยเฉพะอย่างยิ่งกับสภาพสังคมทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันนี้อย่างไร

นายพนัส ทัศนียานนท์ : หากจะมีการปรับปรุงและแก้ไขปัญหเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาเพื่อให้มีความเหมาะสมจริง ๆ แล้วอาจจะต้องมีการพิจารณาทบทวนกันใหม่ทั้งหมดเลย กระบวนการสรรหาในบ้านเรามันไม่ได้อยู่อย่างหนึ่งตรงที่ว่าไม่มีผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ หากคณะกรรมการสรรหาไปสรรหาได้บุคคลที่ไม่มีความเหมาะสม หรือในขั้นตอนการลงมติของกรรมการสรรหาที่มีการบล็อกโหวตอย่างนี้ เป็นต้น ถ้าหากว่าคณะกรรมการสรรหาจะมีความรับผิดชอบอะไรหรือเปล่า คำตอบก็คือไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบเลย อันนี้คือความบกพร่องของกระบวนการสรรหาในบ้านเรา ซึ่งจะไม่เหมือนระบบที่ใช้ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะระบบของเขาจะมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน เนื่องจากมีการคานอำนาจกัน กล่าวคือ ในการดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมืองหรือในทางราชการ ตำแหน่งระดับสูง เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษา ตำแหน่งรัฐมนตรี หรือตำแหน่งระดับสูงอื่นทั้งหมด ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอเพื่อให้วุฒิสภาเลือก และหากรัฐบาลคุมเสียงข้างมากในวุฒิสภาด้วยแล้ว ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดีก็จะได้ดำรงตำแหน่ง และถ้า



หากบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งกล่าวปฏิบัติหน้าที่หรือไปกระทำอะไรที่มีมติร้าย
ขึ้นมา ฝ่ายรัฐบาลก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมืองต่อประชาชนซึ่ง
หากเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อบ้านเมืองเป็นอย่างมากก็ต้องลาออกไป

ดังนั้น ผมจึงคิดว่าน่าจะมีการพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับกระบวนการ
สรรหาในปัจจุบันว่ามีความถูกต้องและยังเหมาะสมอยู่หรือไม่ เนื่องจาก
ระบบแบบนี้มันไม่มีคนรับผิดชอบ ในความเห็นส่วนตัวผมอยากให้ใช้ระบบ
แบบเดียวกับกับสหรัฐอเมริกา และในการทบทวนนี้ผมอยากจะเสนอเลยไปถึง
ขั้นที่ว่ายังสมควรที่จะให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่อีกต่อไปหรือไม่
เพราะถ้าหากเราสามารถหาคนรับผิดชอบได้ โดยการตั้งหน่วยงานใด
หน่วยงานหนึ่งขึ้นมาแล้วให้มีอำนาจและหน้าที่คล้ายกับอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรอิสระ แต่จะมีความแตกต่างตรงที่ว่าหากหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมา
นี้ทำหน้าที่ไม่ดีก็ให้ผู้ที่ตั้งขึ้นมาั้นแหละเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งระบบแบบนี้
ต่างหากที่จำเป็นในบ้านเรา การไปจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งล้วน
แล้วแต่เป็นแบบลอยตัวทั้งหมด ทำให้สุดท้ายไม่มีใครต้องรับผิดชอบเลย

สำหรับสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันนั้น เราก็ทราบกันดีอยู่แล้วว่าองค์กร
อิสระบางองค์กรนั้นฝ่ายการเมืองได้แทรกแซงโดยการเอาคนของตัวเองเข้าไป
อยู่โดยที่ไม่มีใครสามารถทำอะไรได้ เพราะฉะนั้น ในการทบทวนของผม
จึงมีประเด็นว่าควรจะให้มียุทธศาสตร์อยู่อีกต่อไปหรือไม่สำหรับองค์กรอิสระตาม
รัฐธรรมนูญ ซึ่งบางองค์กรอาจจะต้องมีอยู่ต่อไปแต่อำนาจและหน้าที่ควร
จะต้องมีการพิจารณาทบทวนใหม่ว่ามีมากเกินไปหรือไม่ อย่างเช่น
ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจนถึงบัดนี้ลองเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมา
ทบทวนดูแล้วพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องมีองค์กรนี้อีกต่อไปหรือไม่
เพราะในที่สุดแล้วกลายเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด
เหนือองค์กรอื่นใดในทางการเมืองทั้งหมด ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง

ส่วนกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตาม
รัฐธรรมนูญเราก็ทราบกันดีอยู่แล้วว่าถึงอย่างไรก็หลีกเลี่ยงปัญหาการ
บลิอคโหวตไม่ได้ แล้วเราจะไปหลบลูกลับตาเชื่อถืออยู่ได้อย่างไรว่าบุคคล
ที่ผ่านกระบวนการเช่นนี้จะเป็นอิสระ อย่างเช่น กรณีของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ถูกดำเนินคดีฐาน
กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จนต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด นี่ก็เป็น
บทพิสูจน์ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนว่าควรต้องมีอยู่อีกต่อไปหรือไม่



บทสัมภาษณ์



บทสัมภาษณ์

นายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ อาคารรัฐสภา ๒



จลนิตี : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์
ในเรื่องกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตาม
รัฐธรรมนูญอย่างไร

นายชุมพล ศิลปอาชา : ในขั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น
ทางสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือที่เรามักจะเรียกกันว่า “ส.ส.ร.” ในฐานะ
ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในเรื่องกระบวนการสรรหาฯ ดังนี้คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องการให้ได้คนที่ดีมีความรู้ความสามารถ มีความ
ซื่อสัตย์สุจริต และมีวิสัยทัศน์ในการทำงานเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กร
อิสระตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ต้องการได้คนที่มีความหลากหลายมาทำหน้าที่เป็น
กรรมการสรรหา ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเดิมนั้นผู้ร่าง
คิดว่าผู้แทนของพรรคการเมืองควรมีอยู่ด้วยเนื่องจากผู้แทนของพรรค
การเมืองนั้นถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย นอกจากนี้คนที่จะมา
ทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาจะต้องเป็นบุคคลที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับ
กับผู้ที่มาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ๆ และคนที่มาเป็นกรรมการ
สรรหาเหล่านั้นยังจะต้องมีความเข้าใจในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของ
องค์กรอิสระด้วย เนื่องจากคนที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหา
มีความสำคัญเทียบเท่ากับบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ๆ
ดังนั้น ถ้าได้คนที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาโดยมีความไม่เหมาะสม
แล้ว คนที่ได้รับการสรรหาเข้ามาอาจจะไม่มีความเหมาะสมตามไปด้วย

ในการออกแบบองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา เรามักจะมุ่ง
ไปที่องค์กรศาลยุติธรรมเป็นส่วนใหญ่ เช่น กรณีของการสรรหาผู้สมควร
เป็นกรรมการการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๘ (๒) กำหนดให้
ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง
จำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา เป็นต้น และเรายังมีความเชื่ออีกว่า

บทสัมภาษณ์



ตัวแทนในส่วนของนักวิชาการนั้น อธิการบดีน่าจะเป็นที่เชื่อถือและฟังพา
อาศัยหรือไว้วางใจได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้
พยายามวางหลักการให้กระบวนการสรรหาเกิดความโปร่งใสมากที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของกระบวนการสรรหาไม่ได้มี
ความสำคัญเฉพาะตัวคณะกรรมการสรรหาอย่างเดียวแต่ยังมีอีกหลายจุดที่มี
ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน กล่าวคือ ยังมีกระบวนการและขั้นตอนของ
วุฒิสภาอีกขั้นตอนหนึ่งคือ การทำหน้าที่ในการเลือก ดังนั้น ถึงแม้
คณะกรรมการสรรหาจะเลือกหรือสรรหาโดยเสนอชื่อบุคคลที่ดี มีความ
เหมาะสมเพียงใด แต่ท้ายที่สุดอาจจะไม่เป็นไปตามนั้นก็ได้อีก ขึ้นอยู่ที่วุฒิสภา
หากถือว่าวุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาแล้ววุฒิสภาจะเป็น
ตัวจักรที่สำคัญที่สุด

ดังนั้น ผมจึงให้ความสำคัญที่บทบาทของวุฒิสภามากกว่า
คณะกรรมการสรรหา แต่คณะกรรมการสรรหาที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่ากัน
เพราะหากคณะกรรมการสรรหา สรรหาคนที่ไม่เหมาะสมและเสนอให้
วุฒิสภาเลือกวุฒิสภาก็จะต้องเลือกคนที่ไม่เหมาะสมตามที่เสนอโดยไม่มี
ทางเลือก เปรียบได้กับถ้าคณะกรรมการสรรหาได้สรรหาแอบเปิ้ลเน่า ๆ ใช้
ตะกร้าส่งให้วุฒิสภาเลือกตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญวุฒิสภาไม่มีทางเลือก
ต้องเลือกแอบเปิ้ลเน่า ๆ กระจั้นหรือ ? ซึ่งประเด็นนี้ผมมีความเห็นว่า
วุฒิสภาต้องใช้อำนาจในการปฏิเสธส่งแอบเปิ้ลเน่า ๆ กลับคืนไปให้สรรหา
มาใหม่ แต่ที่ผ่านมาวุฒิสภาไม่เคยปฏิเสธเลยทั้ง ๆ ที่รู้ว่าแอบเปิ้ลที่ส่งมา
ให้เลือกนั้น หรือที่ไปสรรหามาได้นั้นมันเน่า ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนของวุฒิสภา

จุลนิติ : จากผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ท่านคิดว่ากระบวนการสรรหาบุคคล
เพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมหรือไม่
เพียงใด รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากอะไร

นายชุมพล ศิลปอาชา : หากจะกล่าวถึงผลการใช้บังคับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา สิ่งให้เห็นชัดเจนคือ
โครงสร้าง หลักการของกฎหมาย กติกา ตลอดจนกฎเกณฑ์ที่มาขององค์กร
อิสระบัญญัติไว้ค่อนข้างดีอยู่แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมาจากภาค
พฤติกรรมของคนทั้งนั้นไม่ใช่โครงสร้าง หลักเกณฑ์ หรือกติกาของ
รัฐธรรมนูญบกพร่อง ซึ่งภาคพฤติกรรมนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ขั้นตอน
คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง ภาคพฤติกรรมในขั้นตอนของกระบวนการสรรหา

บทสัมภาษณ์



ขั้นตอนที่สอง ภาคพฤติกรรมภายหลังจากที่สรรหาและได้รับเลือกจากวุฒิสภาแล้วและเข้าไปปฏิบัติหน้าที่

ในส่วนของภาคพฤติกรรมในขั้นตอนของการดำเนินการสรรหาที่เราไม่เคยนึกถึงพฤติกรรมของการ Lobby ซึ่งกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระช่วงแรก ๆ ของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญนั้นเห็นว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากการเมืองยังไม่ให้ความสนใจหรือเอาใจใส่หรือให้ความสำคัญต่อวุฒิสภามากนัก แม้กระทั่งการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ดูเฉย ๆ แต่พอหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในคดีชุกหุนของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แล้วกลายเป็นกระแสตื่นตัวอย่างใหญ่โตจนส่งผลให้บรรดานักการเมืองฝ่ายต่าง ๆ เห็นถึงความสำคัญขององค์กรอิสระมากขึ้นทันที ได้เห็นความสำคัญของวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจนพยายามทุกวิถีทางที่จะแทรกแซงและครอบงำวุฒิสภาและกระบวนการสรรหาให้ได้ไม่เช่นนั้นสถานภาพทางการเมืองจะลำบากเพราะกลัวว่าจะถูกตรวจสอบและถอดถอนโดยองค์กรอิสระ ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจึงพยายามแทรกแซงตั้งแต่กระบวนการสรรหาเป็นเบื้องต้นเลย ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองที่เราคาดคิดว่าอยากให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยในกระบวนการสรรหาเพราะมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ตอนท้ายกลับกลายเป็นพลิกบทบาทไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและเมื่อได้ในสิ่งที่ตนต้องการแล้วยังไม่พอยังใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่ตนครอบงำนี้เป็นเครื่องมือในการเล่นงานหรือกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามอีกด้วย ซึ่งในระยะหลัง ๆ นี้ สมาชิกวุฒิสภาก็เริ่มจะมีความสำคัญมากขึ้นในสายตาของฝ่ายการเมือง ส่งผลให้เกิดกระบวนการแทรกแซง Lobby และให้ผลประโยชน์จากฝ่ายการเมืองมากขึ้น ซึ่งโดยสรุปแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการสรรหานี้ ผมไม่อยากจะโทษเฉพาะคณะกรรมการสรรหาฝ่ายเดียว เนื่องจากว่าถึงแม้คณะกรรมการสรรหาจะสรรหาได้คนไม่เหมาะสมเพียงใด แต่ท้ายที่สุดวุฒิสภาต้องพิจารณาและเลือกคนที่ดีมีความรู้ความสามารถ หากเห็นว่าที่เสนอนั้นเป็นแอปเปิ้ลเน่าก็ต้องปฏิเสธเพื่อให้ไปดำเนินการสรรหาใหม่รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้

ประการถัดไปที่มีข้อสังเกตคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับได้ตรขึ้นโดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำอย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ เกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน



ของรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวน ๓๑ คน ซึ่งประกอบด้วย

๑) ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๙ คน

๒) อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดจำนวน ๔ คน ผู้แทนศาลฎีกาจำนวน ๔ คน

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ได้จำนวน ๓ เท่า แล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาการเมือง เพื่อมีมติเลือกให้เหลือจำนวน ๒ ใน ๓ แล้วเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือกอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น จากกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว ผมจึงมีความเห็นว่ามีจุดอ่อนอย่างมากเนื่องจากปล่อยให้การเมืองเข้าครอบงำนับตั้งแต่เริ่มต้น

นอกจากนั้นแล้วในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ผ่านมาก็เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตามมาตรา ๒๘๗ นั้น ยังมีการแก้ไขโดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการสรรหาอีกด้วย จึงทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ค่อนข้างจะเอียงไปทางฝ่ายรัฐบาล (ซึ่งคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงมติเลือกรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภา)

ข้อสังเกตประการถัดไป คือ กฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระส่วนใหญ่จะเป็นการให้สิทธิหรืออ้อมข้าราชการมากเกินไป โดยกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า หรือไม่ก็กำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นอธิบดีหรือเทียบเท่าจึงจะมีสิทธิสมัครได้ จุดอ่อนตรงนี้ต้องมีการพิจารณาแก้ไข เพราะการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวทำให้ได้คนที่มีอายุมากเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแทนที่จะได้คนดี มีความรู้ความสามารถจริง ๆ กลายเป็นสุสานข้าราชการที่เกษียณอายุซึ่งการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นจะต้องเปิดกว้างแก่บุคคลทั่วไป เอกชนที่เขามีความรู้ความสามารถก็ควรมีโอกาสเข้ามาสมัครได้อย่าไปดูถูกว่าเขาไม่รู้เรื่องไม่รักประเทศชาติเท่ากัน ข้าราชการซี ๑๐ การปฏิรูปการเมืองตามแนวทาง



เจตนาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เราต้องการคนที่ต้องมีทั้งอุดมการณ์
วิญญานที่อยากเข้ามาทำงาน โดยเฉพาะวิญญานความซื่อสัตย์สุจริต
มาทำงานบนฐานของประชาชนและประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งเชื่อว่าจะมีอยู่
แต่เฉพาะในหมู่ข้าราชการระดับสูงเท่านั้น

ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันลำพังแต่เพียงกฎเกณฑ์กติกาเพียงอย่าง
เดียวมันไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหา เพราะปัญหานั้นเกิดขึ้นจากภาคพฤติกรรม
ของคน ถ้าพิจารณาถึงแนวโน้มขององค์กรวุฒิสภาซึ่งถือเป็นองค์อนุวัติหรือ
ทำหน้าที่ในการเลือก ผมเป็นห่วงที่สุดคือ ในอนาคตหากมีการเลือกตั้ง
สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่จะครบกำหนดวาระ ๖ ปี ในวันที่ ๒๑
มีนาคม ๒๕๔๙ นี้ การเมืองโดยเฉพาะพรรคที่กุมอำนาจรัฐอยู่จะเข้ามา
ครอบงำและยึดวุฒิสภาทั้งหมด วุฒิสภาในอนาคตจึงน่าเป็นห่วงเป็น
อย่างมาก

จลนิต : ท่านมีความคิดเห็นเป็นประการใดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
ในประเด็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง
ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งคณะกรรมการสรรหา
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมา

นายชุมพล ศิลปอาชา : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของคณะกรรมการสรรหา
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมานั้น เป็นการแก้ไขที่ไม่โปร่งใส เป็นการแก้ไข
ที่ฝ่ายการเมืองมีเจตนาที่จะเข้ามายึดหรือครอบงำคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ทั้งหมด เนื่องจากการแก้ไขครั้งนี้มีความไม่สมเหตุสมผล ซึ่งความจริงแล้ว
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๗ ไม่จำเป็นต้องแก้ไขแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะ
รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “...ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ
ห้าคน เป็นกรรมการ” ซึ่งมีความหมายว่าหากผู้แทนพรรคการเมือง
มีเกิน ๕ คน ก็ต้องเลือกให้เหลือเพียง ๕ คน แต่ถ้ามีไม่ถึง ๕ คน ก็ไม่ต้อง
เลือก กล่าวคือ มีจำนวนเท่าไรก็เอาเท่านั้น เช่น ถ้าพรรคการเมืองเหลือแค่
๔, ๓, ๒, ๑ พรรคก็ต้องถือว่ามีเท่านั้นเอาเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่มีเหตุ
ที่จะต้องทำการแก้ไขด้วยซ้ำไป สำหรับเหตุผลที่มีการผลักดันให้มีการแก้ไข
นั้นเนื่องจากมีเจตนาแฝงอยู่ข้างใน เพราะหากพิจารณาองค์ประกอบของ
คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่จะแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว
จะเห็นว่าฝ่ายรัฐบาลจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ (ฝ่ายค้านมี ๓ พรรค
แต่ฝ่ายรัฐบาลมีแค่ ๑ พรรค) ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของ



ผู้แทนพรรคการเมืองเสียใหม่แล้ว ผู้แทนพรรคการเมืองที่เหลือ ๔ คน ก็จะประกอบด้วยผู้แทนพรรคฝ่ายรัฐบาลเพียง ๑ คน ดังนั้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อลดความเสียเปรียบและเพิ่มความได้เปรียบ โดยเพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเข้ามาใหม่ ถ้าโดยหลักเหตุผลแล้ว ในเมื่อพรรคการเมืองมีเพียง ๔ พรรค หายไปหนึ่งพรรค จำนวนกรรมการสรรหาเดิมมียอดเต็มจำนวน ๑๕ คน นั่นก็ต้องลดลงให้เหลือเพียง ๑๔ คน แต่เหตุที่ไม่ลดลงก็เพราะมีเจตนาแอบแฝงที่ต้องการแทรกแซงการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง ป.ป.ช. ซึ่งเห็นได้ชัดจากการที่ได้เพิ่มผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งเราก็ทราบที่อยู่แล้วว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นมีที่มาอย่างไรดังที่ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้น นอกจากนี้แล้วยังได้ลดสัดส่วนจำนวนอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจากจำนวน ๗ คน ให้เหลือเพียง ๖ คน แล้วนำไปเพิ่มให้แก่ประธานองค์การอิสระซึ่งปัจจุบันบทบาทเอินเอียงไปซีกรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๗ ในครั้งที่ผ่านมาเป็นไปเพื่อลดความเสียเปรียบและเพิ่มความได้เปรียบของรัฐบาล โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อยึด ๙ ป.ป.ช. เพื่ออนาคตการเลือกตั้งอีก ๔ ปีข้างหน้า ตรวจสอบก็ไม่ได้ ถอดถอนก็ไม่ได้ แต่ขณะเดียวกันอาจใช้เป็นเครื่องมือเล่นงานฝ่ายตรงข้ามได้อีกด้วย

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญในแต่ละชุดมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใดนั้น ผมขอแยกพิจารณา ดังนี้

ในส่วนของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเมื่อมาถึงเวลา ณ ปัจจุบัน นี้แล้ว ผมไม่เห็นด้วยเลยที่จะให้มีอยู่ในคณะกรรมการสรรหาและผู้แทนของพรรคการเมืองก็ไม่ควรมีอยู่ด้วยถึงแม้จะมีฝ่ายละ ๑ คน ก็ตาม และในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระอื่น ๆ ก็ต้องมีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงเช่นเดียวกัน เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องแก้ไข แต่ถ้าจะมีการแก้ไขเพื่อให้มีความสอดคล้องกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผมไม่เห็นด้วย กล่าวคือจะต้องหาองค์ประกอบกันใหม่ อะไรที่เป็นบทเรียนผิดพลาดก็ต้องแก้ไขกันใหม่ อย่างเช่น เราเคยตั้งปรัชญาว่ากรรมการสรรหาฝ่ายนักวิชาการนั้น อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ น่าจะเป็นบุคคลที่เชื่อถือได้ แต่ในสภาพปัจจุบันแล้วมันไม่เป็นเช่นนั้น เวลานี้วุฒิสภาเราส่วนใหญ่จะนึกถึงศาลยุติธรรมโดยเฉพาะศาลฎีกาเท่านั้นที่พอจะพึ่งพาอาศัยได้พอสมควร

บทสัมภาษณ์



จูลินติ : ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสภาพสังคมทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันนี้อย่างไร

นายชุมพล ศิลปอาชา : แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาเป็นเรื่องที่ลำบากเพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากภาคพฤติกรรมของคนสิ่งที่พอทำได้ตอนนี้คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์ควรจะมีการแก้ไข และในขั้นตอนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา นั้น วุฒิสภาก็จะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียด หรือวิธีการต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจน เช่น องค์ประชุมในการเลือกกันเองของอธิการบดีฯ ควรเป็นเท่าไรเราเขียน ตลอดจนวิธีการประชุมของคณะกรรมการสรรหาด้วย ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่วุฒิสภาในฐานะเป็นองค์กรที่คอยกำกับดูแลหรือเป็นเจ้าของเรื่องทั้งหมดจึงมีอำนาจที่จะต้องดำเนินการออกระเบียบเพื่อกำหนดวิธีการทำงานของคณะกรรมการสรรหาได้ ซึ่งโดยนัยของรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภามีอำนาจที่จะออกระเบียบดังกล่าวได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

จุดหนึ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขคือ มติของคณะกรรมการสรรหาในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่อประธานวุฒิสภาที่กำหนดว่าต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่นั้นเป็นสัดส่วนที่สูงเกินไป เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีความหลากหลายซึ่งเป็นเรื่องยากที่ทุกคนจะมีความเห็นตรงกันถึง ๓ ใน ๔ นอกเสียจากว่ากรรมการสรรหาจะถูก Lobby มาอย่างหนัก ส่วนการแก้ไขจะให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยใครบ้างนั้น ตอนนี้ที่พอมองเห็นก็คือ ศาลยุติธรรม ส่วนประธานองค์กรอิสระหากจะคงไว้เหมือนเดิมคงไม่เป็นไร แต่ถ้าคงไว้เหมือนเดิมทั้งหมดคงไม่เหมาะสม เช่น ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็พอรับได้ แต่ในอนาคตข้างหน้าไม่ทราบว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่จะถูกแทรกแซงหรือถูกรวบอำนาจจากฝ่ายการเมืองหรือไม่ เพราะภายหลังจากที่มีการแก้ไขขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งล่าสุดที่ให้มิประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหาด้วยอาจทำให้ฝ่ายการเมืองมองเห็นความสำคัญขึ้นมาและใช้อำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงก็เป็นได้

บทสัมภาษณ์



ในส่วนองค์ประกอบอื่น ๆ นั้น ขณะนี้ยังไม่ออกว่าจะเอาใครมาแทน หากจะตัดอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและผู้แทนพรรคการเมืองออก แต่ที่คิดว่าพอพึงพาได้ก็มีศาลฎีกา หรือตัวแทนของสื่อมวลชน เพราะผมเชื่อว่าอำนาจทางการเมืองเข้าไปครอบงำเขาลำบาก แต่วิธีการที่ได้มาซึ่งตัวแทนของสื่อมวลชนนั้นต้องไม่ใช่การไปเลือกจากประชาคมกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เหมือนเช่นการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีการลือคสเปื่อกันมาหมด หรือไม่ก็อาจให้มีอดีตผู้อาวุโสหรือบุคคลที่เคยทำคุณงามความดีให้กับประเทศชาติและเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา เช่น อดีตนายกรัฐมนตรีนั่น เป็นต้น อันนี้ต้องให้ทุกคนช่วยกันคิดและช่วยกันออกแบบ

ข้อเสนอแนะจริง ๆ แล้ว ผมคิดว่าสุดท้ายเราต้องไปพึ่งพาสิ่งที่คิดว่าเป็นไปได้ค่อนข้างลำบากคือต้องพึ่งภาคประชาชนให้มากที่สุด โดยเฉพาะภาคประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะต้องพยายามไม่เลือกคนที่จะเข้ามาครอบงำวุฒิสภา แต่จะมีวิธีการอย่างไรที่จะประชาสัมพันธ์หรือรณรงค์ให้เกิดสิ่งที่พูดนี้ให้ได้ ก็คงได้แต่ตั้งความหวังไว้เท่านั้นเอง จะทำได้แค่ไหนเพียงใดคงไม่อาจที่จะคาดหมายได้ เพราะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ผมคิดว่าฝ่ายการเมืองต้องเข้ามาแทรกแซงอย่างแน่นอน ทำให้นึกถึงว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้นจะยังมีความเหมาะสมกับสภาพการเมืองไทยอยู่หรือไม่ เพราะในตอนยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ร่างมีแนวคิดที่จะต้องการคืนอำนาจให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นวิธีที่คิดว่าหากเกิดการไม่โปร่งใสก็ขอให้ไม่โปร่งใสที่ประชาชน แต่ถึงอย่างไรผมยังมีความเห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงนั้นเป็นวิธีที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว เพราะจากการศึกษาเปรียบเทียบแล้วไม่มีวิธีอื่นที่ดีกว่านี้เพียงแต่ว่าอาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกติกาใหม่ในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคืออาจกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ ๖ ปี หรือ ๙ ปี แต่ให้มีการเลือกตั้งในลักษณะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนทุก ๆ ๓ ปี ซึ่งจะทำให้การทำงานของวุฒิสภาต่อเนื่องกันไปได้ทันที

จูลินตี : บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายชุมพล ศิลปอาชา : สำหรับข้อเสนอแนะที่คิดได้ในขณะนี้ ก็คือ ผมอยากเห็นระบบการตรวจสอบจากภาคสังคมหรือโดยภาคประชาชนให้มีมากกว่านี้ ทุกครั้งที่มีการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ประชาชนและสื่อมวลชนจะต้อง



คอยจับตามองว่ามีอะไรผิดปกติบ้างหรือไม่ ไม่ใช่ถือว่าไม่ใช่ตุระ หากมีสิ่งผิดปกติเกิดขึ้นต้องประจานให้สื่อมวลชนหรือให้สังคมได้รับรู้ด้วย เพราะหากจะอาศัยจิตสำนึกของผู้ที่มีอำนาจแล้วคงจะลำบาก ในส่วนของกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไขด่วนที่สุด ก็คือ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยคณะกรรมการสรรหาต้องไม่มีผู้แทนพรรคการเมืองและต้องไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงมติเลือกรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอวุฒิสภา การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น องค์การอิสระหลักเกณฑ์การสรรหาจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าครอบงำได้โดยง่ายเหมือนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระองค์กรต่าง ๆ นั้นต้องตัดผู้แทนพรรคการเมืองออกจากคณะกรรมการสรรหาทุกชุด นอกจากนี้แล้ววุฒิสภาในฐานะที่เป็นเจ้าของเรื่องในการสรรหาควรจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดหรือกติกาการทำงานของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีความชัดเจน โปร่งใส ไม่ใช่ปล่อยให้คณะกรรมการสรรหาแต่ละชุดไปกำหนดกติกาตนเอง ซึ่งอำนาจในการกำหนดรายละเอียดหรือกติกาดังกล่าวเป็นอำนาจของวุฒิสภาโดยเฉพาะอยู่แล้ว โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

หากจะประเมินผลของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ ที่ผ่านมาแล้ว ผมคิดว่ากระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระชุดแรก ๆ สมัยวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งยังทำหน้าที่อยู่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสามารถสรรหาบุคคลมาทำหน้าที่ได้ดีค่อนข้างจะโปร่งใสทำให้ผลการสรรหาออกมาได้บุคคลที่สังคมยอมรับ แต่พอระยะหลังยุคเลือกตั้งมีการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองมากทำให้กระบวนการสรรหาที่เคยโปร่งใสเป็นที่ยอมรับกลับมีผลงานที่ล้มเหลวทำให้ภาพพจน์ขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นลบ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐถูกบิดเบือน

