

เรื่อง ๒ ส.ก. ๓๗๒๓ ๖๐๘๖ ส.ส. ๗๔

# ด่วนที่สุด

ที่ สว(สนช)(กมธ๑) ๐๐๐๙/๔๕๕



(๑)

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักกรรมการ ๓ รับที่ ๑๔๕ / ๕๐ วันที่ ๑๔ / กพ / ๕๐ ส่งกลุ่มงาน กษ.ย.ก.ร. ร.ด.ดำเนินการ ๑๓. ๓๐ พ.
--

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

เรื่อง ขอส่งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เรียน ประธานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของคณะกรรมการวิสามัญ  
การปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐  
ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวน  
หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการติดตามความคืบหน้าในการจัดทำรัฐธรรมนูญ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญ การพัฒนาการเมือง และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบ  
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- |                             |                                 |
|-----------------------------|---------------------------------|
| ๑. นายกมลชัย รัตนสกาวงศ์    | ๒. นางสาวกัญญา ศิลปอาชา         |
| ๓. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ | ๔. นายคำคุณ ลิทธิสมาน           |
| ๕. นายเจตต์ อินสว่าง        | ๖. นายเจษฎ์ โทณะวณิก            |
| ๗. นายเชนทร์ วิวัฒน์บรรจง   | ๘. นายณรงค์ โชควัฒนา            |
| ๙. นายนันท์วัฒน์ บรมานันท์  | ๑๐. นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ       |
| ๑๑. นายประพันธ์ คุณมี       | ๑๒. นายพงศ์ศักดิ์ สุขสันต์      |
| ๑๓. นายพินิต อารยะศิริ      | ๑๔. นายมนัส โกศล                |
| ๑๕. นายยุวรัตน์ กมลเวชช     | ๑๖. นายรังสรรค์ศักดิ์ แสงสุข    |
| ๑๗. นายวรเดช อมรรพพิพัฒน์   | ๑๘. นายวรชัย ชวพงศ์             |
| ๑๙. นายวิชณุ เครื่องาม      | ๒๐. นายวุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์ |
| ๒๑. นายสมชัย ศรีสุทธิยากร   | ๒๒. นายสุจิต บุญบงการ           |
| ๒๓. คุณหญิงสุชาดา กิระนันท์ | ๒๔. นายสุรพล นิติไกรพจน์        |
| ๒๕. นายเสถียร เศรษฐสิทธิ์   | ๒๖. นายอภิชาติ จีระพันธุ์       |
| ๒๗. นายอรรคพล สรสุชาติ      | ๒๘. นายอัศวิน ชินกำธรวงศ์       |
| ๒๙. พลเอก อู๊ด เป็องบน      |                                 |

ในการนี้...

ในการนี้ คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๔ คณะ เพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังนี้

๑. คณะอนุกรรมการสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพิจารณาศึกษาในเรื่องสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทบาทของประชาชน และการประชาสัมพันธ์

๒. คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อศึกษาในเรื่องขององค์กรอิสระต่าง ๆ ทั้งที่มีอยู่เดิมและที่อาจเกิดขึ้นใหม่

๓. คณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง เพื่อพิจารณาศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล พรรคการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

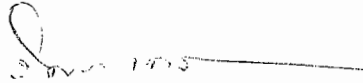
๔. คณะอนุกรรมการการเตรียมการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ถ้ามีคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้ง พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ)

อนึ่ง เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง ได้พิจารณารายงานข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในเบื้องต้นของคณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้วเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงขอส่งรายงานข้อเสนอแนะดังกล่าว พร้อมทั้งประเด็นการแสดงความความคิดเห็นเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญฯ ไปยังคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ย่อมเป็นดุลยพินิจของ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

นายวิษณุ เครืองาม  
15 ม.ย. 50

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิษณุ เครืองาม)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
สำนักกรรมการ ๑  
โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๙๑๖๔-๕  
โทรสาร ๐ ๒๕๓๑ ๙๑๖๗



ข้อเสนอ

เรื่อง

“การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”

ของ

คณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เสนอต่อ

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักกรรมการ ๑

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ข้อเสนอ  
เรื่อง

“การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”

\*\*\*\*\*

ข้อเสนอ

เรื่อง

“การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”

ของ

คณะกรรมการมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เสนอต่อ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๗๗ เป็นการชั่วคราว เฉพาะกรณี และตั้งคณะกรรมการมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการติดตามความคืบหน้าในการจัดทำรัฐธรรมนูญ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ การพัฒนาการเมือง และการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ ได้ดำเนินการดังนี้

๑. ที่ประชุมคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ ได้มีมติเลือกตั้ง

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| ๑.๑ นายวิชณุ เครืองาม       | เป็นประธานคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ                  |
| ๑.๒ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ   | เป็นรองประธานคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง    |
| ๑.๓ นายประพันธ์ คูณมี       | เป็นรองประธานคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ คนที่สอง      |
| ๑.๔ นายสุรพล นิติไกรพจน์    | เป็นรองประธานคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ คนที่สาม      |
| ๑.๕ นายยุวรัตน์ กมลเวชช     | เป็นรองประธานคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ คนที่สี่      |
| ๑.๖ นายนิพนธ์ วัฒนกัน       | เป็นเลขานุการคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ               |
| ๑.๗ นายเจษฎ์ โทณะวณิก       | เป็นรองเลขานุการคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง |
| ๑.๘ นายสมชัย ศรีสุทธิยากร   | เป็นรองเลขานุการคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ คนที่สอง   |
| ๑.๙ นายกมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ | เป็นรองเลขานุการคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ คนที่สาม   |
| ๑.๑๐ นายคำคุณ สิริธิตสมาน   | เป็นโฆษกคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ                    |
| ๑.๑๑ นายเสถียร เศรษฐสิทธิ์  | เป็นโฆษกคณะกรรมการมาธิการวิสามัญฯ                    |

๒. ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีมติแต่งตั้ง นางวัชรีย์ สีนธวานุวัฒน์ ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญฯ ๑ สำนักกรรมการวิสามัญฯ ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๘๓

๓. ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๔ คณะ คือ

๓.๑ คณะอนุกรรมการสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีภารกิจในการพิจารณาศึกษาในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทบาทของประชาชน และการประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งดังต่อไปนี้

- |                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| ๑. นายประพันธ์ คุณมี     | ประธานคณะอนุกรรมการฯ    |
| ๒. นายจเด็จ อินสว่าง     | รองประธานคณะอนุกรรมการฯ |
| ๓. นายสมชัย ศรีสุทธิยากร | เลขานุการคณะอนุกรรมการฯ |
| ๔. นายมนัส โกศล          | อนุกรรมการฯ             |
| ๕. นายอัศวิน ชินกำธรวงศ์ | อนุกรรมการฯ             |
| ๖. พลเอก อู๊ด เบื้องบน   | อนุกรรมการฯ             |
| ๗. นายวรเดช อมรรพพิพัฒน์ | อนุกรรมการฯ             |
| ๘. นายธวัชชัย ศรีจำนงค์  | อนุกรรมการฯ             |
| ๙. นายมณฑิรทอง ธนเศรษฐ์  | อนุกรรมการฯ             |
| ๑๐. นายนิคม เกิดขันหมาก  | อนุกรรมการฯ             |

๓.๒ คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

มีภารกิจในการพิจารณาศึกษาในเรื่องขององค์กรอิสระต่าง ๆ ทั้งที่มีอยู่เดิมและที่อาจเกิดขึ้นใหม่ ซึ่งมีบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งดังต่อไปนี้

- |                            |                         |
|----------------------------|-------------------------|
| ๑. นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ   | ประธานคณะอนุกรรมการฯ    |
| ๒. นายมานิตย์ จุมปา        | เลขานุการคณะอนุกรรมการฯ |
| ๓. นายคำคุณ สิริธิตสมาน    | อนุกรรมการฯ             |
| ๔. นายเน้นทวัฒน์ บรมานันท์ | อนุกรรมการฯ             |
| ๕. นายอรรถพล สรสุชาติ      | อนุกรรมการฯ             |
| ๖. นายอภิชาติ จีระพันธ์    | อนุกรรมการฯ             |

๓.๓ คณะอนุกรรมการสถาบันการเมือง

มีภารกิจในการพิจารณาศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล พรรคการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งดังต่อไปนี้

- |                             |                         |
|-----------------------------|-------------------------|
| ๑. นายสุจิต บุญบงการ        | ประธานคณะอนุกรรมการฯ    |
| ๒. นายณรงค์ โชควัฒนา        | รองประธานคณะอนุกรรมการฯ |
| ๓. นางสาวกัญญา ศิลปอาชา     | เลขานุการคณะอนุกรรมการฯ |
| ๔. นายวรวิทย์ ชวพงศ์        | อนุกรรมการฯ             |
| ๕. นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์ | อนุกรรมการฯ             |

๖. นายวุฒิพงศ์ เปรียบจรรย์วัฒน์ อนุกรรมการฯ
๗. นายเสถียร เศรษฐสิทธิ์ อนุกรรมการฯ
๘. นายพิชัย พีชมงคล อนุกรรมการฯ
๙. นายเชาวนะ ไตรมาส อนุกรรมการฯ
๑๐. นายนิยม รัฐอมฤต อนุกรรมการฯ

๓.๔ คณะอนุกรรมการการเตรียมการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

มีภารกิจในการพิจารณาศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ถ้ามีคณะกรรมการการเลือกตั้ง) อีกทั้งพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งมีบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งดังต่อไปนี้

๑. นายยุวรัตน์ กมลเวชช ประธานคณะอนุกรรมการฯ
๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก อนุกรรมการฯ
๓. นางกาญจนารัตน์ ลีโรจน์ อนุกรรมการฯ
๔. นายพินิต อารยะศิริ อนุกรรมการฯ
๕. นายกมลชัย รัตนสกาวงศ์ อนุกรรมการฯ
๖. นายพงศ์ศักดิ์ สุ่มสันต์ อนุกรรมการฯ
๗. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ อนุกรรมการฯ
๘. นายสมศักดิ์ สุริยมงคล อนุกรรมการฯ
๙. นายวิชัย อัครัสกร อนุกรรมการฯ

๔. ผู้ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

- รศ. วรณธรรม กาญจนสุวรรณ ประธานคณะกรรมการประสานการดำเนินงานตามแผนงาน สภาพัฒนาการเมือง

๕. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ

เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ การปฏิรูปการเมือง ได้พิจารณารายงานข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในเบื้องต้นของคณะอนุกรรมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้วเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงขอส่งข้อเสนอแนะดังกล่าว พร้อมทั้งประเด็นการแสดงความเห็นเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญฯ ไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ย่อมเป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

สารบัญ  
**การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**

หน้า

๑. ประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) .....	๓
๒. องค์กรและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) .....	๓
๓. ประเมินผลการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กำหนดไว้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) (ในระยะเวลาใช้บังคับเกือบ ๙ ปี) .....	๔
๓.๑ ภาพรวมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	๔
๓.๒ ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของแต่ละองค์กร และกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐ .....	๕
๓.๒.๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง	
๓.๒.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเมื่อบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว	
๓.๒.๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ	
๓.๒.๒.๒ ศาลยุติธรรม	
๓.๒.๒.๓ ศาลปกครอง	
๓.๒.๒.๔ ระบบการควบคุมการทุจริต	
๓.๒.๒.๔.๑ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	
๓.๒.๒.๔.๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบ ปรามการทุจริตแห่งชาติ	
๓.๒.๒.๔.๓ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง	
๓.๒.๒.๔.๔ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง	
๓.๒.๒.๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	
๓.๒.๒.๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	
๓.๒.๒.๗ การตรวจเงินแผ่นดิน	



๔. ข้อเสนอเพื่อเสริมให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ..... ๑๐
- ๔.๑ ข้อเสนอในภาพรวมของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ..... ๑๐
- ๔.๒ ข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแต่ละองค์กรและ  
แต่ละกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ..... ๑๒
- ๔.๒.๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง
- ๔.๒.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเมื่อบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว
- ๔.๒.๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ
- ๔.๒.๒.๒ ศาลยุติธรรม
- ๔.๒.๒.๓ ศาลปกครอง
- ๔.๒.๒.๔ ระบบการควบคุมการทุจริต
- ๔.๒.๒.๔.๑ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- ๔.๒.๒.๔.๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- ๔.๒.๒.๔.๓ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- ๔.๒.๒.๔.๔ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมือง
- ๔.๒.๒.๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- ๔.๒.๒.๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๔.๒.๒.๗ การตรวจเงินแผ่นดิน
๕. ข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรและกลไกเพิ่มเติมที่ไม่มีอยู่ใน  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) เพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ..... ๑๙
- ๕.๑ กำหนดให้มีระบบการควบคุมการลอบบี้ ..... ๑๙
- ๕.๒ กำหนดให้มีผู้ไต่สวนอิสระ (Independent Counsel) ..... ๑๙
- ๕.๓ กำหนดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของ  
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐ ..... ๒๐
- ๕.๔ กำหนดให้ประชาชนสามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีโดยตรง ..... ๒๐
- ๕.๕ เพิ่มมาตรการคุ้มครองข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
จากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย ..... ๒๐

## การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### ๑. ประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐)

ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) อำนาจรัฐมีอยู่เหนือประชาชน นั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง อีกทั้งการใช้อำนาจนั้นไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำ อาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีขอบ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วน ทุกด้านของการใช้อำนาจ ตลอดจนการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุม การใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง

สภาพที่อำนาจรัฐมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วน และไม่มีประสิทธิภาพ เช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรง มากขึ้น และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ

### ๒. องค์การและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐)

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกิดขึ้น รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) จึงกำหนดองค์กรและกลไกในการตรวจสอบไว้ ๒ ระยะ คือ

(๑) ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการ การเลือกตั้ง รวมทั้งมีมาตรการอื่น อาทิ การทำให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ การขยายโอกาสให้ บุคคลที่ไม่อยู่ในเขตเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ฯลฯ นอกจากนี้ ก็ยังมีการควบคุม การเงินของพรรคการเมือง ทั้งการบริจาค การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง และการอุดหนุนโดยรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การแข่งขันกันเข้าสู่อำนาจเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม

(๒) เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว ก็มีกลไกป้องกันมิให้ทุจริต อาทิ การให้แสดงบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สิน การกำหนดให้มีจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ การห้ามผลประโยชน์ ขัดกัน ฯลฯ

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฯ ยังกำหนดให้มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบที่ หลากหลาย อาทิ การให้มีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ การเปิดโอกาสให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นการควบคุมทางการเมือง ฯลฯ

อนึ่ง รัฐธรรมนูญฯ ยังได้กำหนดให้มีองค์กรและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทางกฎหมายไว้ ๗ ประการ ดังนี้

#### ๑) ศาลรัฐธรรมนูญ

- ๒) ศาลยุติธรรม
- ๓) ศาลปกครอง
- ๔) ระบบการควบคุมการทุจริต
  - ๔.๑) การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
  - ๔.๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
  - ๔.๓) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง
  - ๔.๔) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ๕) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- ๖) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๗) การตรวจเงินแผ่นดิน

### ๓. ประเมินผลการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) (ในระยะเวลาใช้บังคับเกือบ ๙ ปี)

#### ๓.๑ ภาพรวมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และข้อวิจารณ์จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ. ๒๕๕๐)

เมื่อเปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ก่อนใช้รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) กับในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) จะพบว่า ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ดีในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น

(๑) กลไกการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้ผู้ที่ไม่ยื่นหรือยื่นเท็จ ต้องถูกตรวจสอบโดย ป.ป.ช. และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี จำนวนมาก

(๒) กลไกการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน นำไปสู่การตรวจสอบที่ไปที่มาของทรัพย์สินจนเป็นเหตุให้อดีตรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองบางรายต้องถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินให้จำคุก

แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังมีปัญหาที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ ดังนี้

(๑) สื่อมวลชนเองแม้จะมีเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองก็ดี แต่มีความรู้สึกกันทั่วไปว่า รัฐบาลได้ใช้กลไกทางธุรกิจหลายประการในลักษณะที่เป็นการควบคุมหรือแทรกแซงสื่อมวลชนบางส่วนได้ ทำให้การเสนอข่าวสารและการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๒) อำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังกระทำได้ด้วยความยากลำบาก การกำหนดให้ประชาชนผู้เข้าชื่อขอเสนอกฎหมายหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องดำเนินการในการรวบรวมรายชื่อกันเองจำนวนไม่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

(๓) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๕๐) ยังมีปัญหาที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่อาจเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ คือ ความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่สังคมเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายการเมือง โดยอาจเกิดขึ้นตั้งแต่ในชั้นของกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระและการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภา

### ๓.๒ ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของแต่ละองค์กรและกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐ

นอกเหนือจากที่ได้ประเมินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในภาพรวมแล้ว องค์กรและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแต่ละองค์กรและกลไกยังมีปัญหา ดังนี้

#### ๓.๒.๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง

องค์กรและกลไกตรวจสอบก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง โดยเฉพาะ ก.ก.ต. ชุดแรกทำหน้าที่ควบคุมและวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้งโดยได้รับความเชื่อถือในระดับที่น่าพอใจ แต่ ก.ก.ต. ชุดต่อมาประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความเชื่อมั่นในความเป็นอิสระ นอกจากนั้น กระบวนการได้สวนการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าล่าช้า รวบรัด และไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม การบริจาดเงินให้พรรคการเมืองก็ยังไม่มีการควบคุมจำนวนเงินที่บริจาคและผู้บริจาค การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งก็ไม่มีระบบตรวจสอบที่ดี รัฐบาลที่รักษาการระหว่างเลือกตั้งก็ยังไม่ได้เปรียบคู่แข่งทางการเมือง เพราะนอกจากเป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้งแล้ว ยังมีอำนาจรัฐที่สามารถใช้ให้คู่แข่งแก่พรรคการเมืองของตน และให้โทษแก่พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามได้

#### ๓.๒.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเมื่อบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว

##### ๓.๒.๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญทั้งก่อนการประกาศใช้และหลังการประกาศใช้ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น วินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภา วินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง วินิจฉัยว่าการตราว่าพระราชกำหนดขัดรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เกือบ ๙ ปี ในช่วงเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในด้านองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้สัดส่วน กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกการเมืองครอบงำได้ การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่กว้างจนเกินไป การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการแบ่งแยกองค์คณะ และวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่กำหนดรายละเอียดอย่างเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกในการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

### ๓.๒.๒.๒ ศาลยุติธรรม

ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### ๓.๒.๒.๓ ศาลปกครอง

ในรอบเกือบ ๙ ปี ที่ใช้รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) ปรากฏว่า ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และศาลปกครองได้เปิดดำเนินการใน พ.ศ. ๒๕๕๔ นับแต่นั้นมาศาลปกครองก็ได้กลายเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง แต่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น โดยปัญหา คือ การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง จึงทำให้เกิดปัญหาว่า กรณีมีการใช้อำนาจขององค์กรอิสระกระทบสิทธิบุคคล บุคคลจะนำคดีไปฟ้องร้องยังศาลใด หรือจะมีศาลใดรับคดีไว้พิจารณาตรวจสอบได้หรือไม่

### ๓.๒.๒.๔ ระบบการควบคุมการทุจริต

#### ๓.๒.๒.๔.๑ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในรอบเกือบ ๙ ปีที่ใช้รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) มาตรการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินได้มีการใช้บ่อยครั้ง และปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งถูกมาตรการนี้บังคับจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดี มีปัญหาดังนี้

(๑) มีความไม่ชัดเจนในเรื่องการนับระยะเวลาการพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จว่าจะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด

(๒) การกำหนดให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องลงชื่อกำกับในเอกสารที่ยื่นทุกหน้า เป็นการกำหนดภาระงานเกินความจำเป็น

(๓) การกำหนดให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### ๓.๒.๒.๔.๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา เมื่อมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

๒) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อมีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๓) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งที่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน

๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่มาก ครอบคลุมทั้งการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำ ทำให้โดยสภาพไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะงานล้นมือดังปรากฏว่าปัจจุบันมีเรื่องค้างอยู่ใน ป.ป.ช. กว่า ๑๐,๐๐๐ เรื่อง นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดระยะเวลาปกติให้ ป.ป.ช. จะพิจารณาเรื่องทุจริตเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งพ้นตำแหน่งไปไว้ค่อนข้างสั้น ทำให้ผู้กระทำความผิดพยายามหน่วงไม่ให้มีการดำเนินการได้สวนเพื่อให้คดีพ้นระยะเวลาดังกล่าว

### ๓.๒.๒.๔.๓ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) ได้แยกระบบการควบคุมการกระทำต่อทุจริตและการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ออกจากกันให้ชัดเจน กำหนดองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวแยกออกจากกันไม่ให้สับสน และสร้างประสิทธิภาพให้มีความเป็นจริงเป็นจังมากขึ้น โดยแยกการตรวจสอบเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้