

ระดับที่ ๑ การควบคุมตรวจสอบทางนโยบาย หากมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจถึง พฤติกรรมส่อทุจริตหรือส่อร้ายวณผิดปกติ จะต้องมีการเสนอให้ดำเนินการตามกระบวนการใน ระดับที่ ๒ ด้วย

ระดับที่ ๒ การควบคุมการส่อทุจริตหรือส่อร้ายวณผิดปกติ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อ ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เมื่อได้รับคำร้องประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่อง ให้ ป.ป.ช. สอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานพร้อมทั้งชี้มูล หากไม่มีมูลก็ยุติเรื่อง หากมีมูลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องพักการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ เมื่อ ป.ป.ช. ชี้มูล ก็ต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองต่อไป และในขณะเดียวกัน ป.ป.ช. ก็จะต้องส่งเรื่องให้ประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการ ถอดถอนต่อไป

ระดับที่ ๓ เป็นการวินิจฉัยความผิดทางอาญาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่ง ป.ป.ช. สอบสวนแล้วส่งมาให้อัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คำพิพากษาของศาลให้เป็นที่สุด

อย่างไรก็ดี เกือบ ๙ ปีที่ใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๕๐) เป็นที่น่าเสียดายที่ มาตรการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยังไม่อาจสำเร็จแม้แต่เพียงรายเดียว

๓.๒.๒.๔.๔ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติไม่สามารถเอาผิดทางอาญากับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๕๐) จึงได้แยกระบบ การควบคุมการกระทำส่อทุจริตและการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ออกจากกันให้ชัดเจน กำหนดองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวแยกออกจากกันไม่ให้สับสน และสร้างประสิทธิภาพให้มีความเป็นจริงเป็นจังมากขึ้น ทั้งนี้ มีการตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น เพื่อให้เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่า ร้ายวณผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

เกือบ ๙ ปี ที่ใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๕๐) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองได้มีโอกาสพิจารณาพิพากษาคดีหลายคดี แม้กระทั่งคดีที่รัฐมนตรีตกเป็นจำเลย ก็มีคำพิพากษาให้จำคุก แต่อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญา แต่มีเพียงชั้นเดียว และมีการกำหนดให้คำพิพากษาถึงที่สุด ทำให้ในกรณีที่เกิดความผิดพลาดในการดำเนินคดี ไม่มีองค์กรตรวจสอบ

๓.๒.๒.๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีหน้าที่ในการเสนอเรื่องให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลในภาครัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

ในช่วงเวลาเกือบ ๙ ปี ในการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๕๐) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องจากประชาชนจำนวนมาก แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อาจดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเชิงรุกโดยการเข้าไปสอบสวนเรื่องที่ไม่มีผู้ร้องเรียนได้ เพราะมีอำนาจเฉพาะการพิจารณาสอบสวนเรื่องที่มีการร้องเรียน ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อาจทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังถูกมองว่ามีความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๒.๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) ยังไม่มีองค์กรที่ดูแลในเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตรง ทั้งที่ประเทศไทยต้องผูกพันกับพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๕๐) จึงได้ตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรอิสระ ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๑๐ คน ซึ่งวุฒิสภาคัดเลือกจากผู้ซึ่งมีความรู้ หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(17)

ในช่วงเวลาเกือบ ๙ ปีที่ใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๔๐) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีบทบาทในการดูแลในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างดี แต่ถูกมองว่าอำนาจหน้าที่บางประการ ข้ำซ้อนกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และทำงานได้ไม่คุ้มค่างบประมาณที่เสียไป

๓.๒.๒.๗ การตรวจเงินแผ่นดิน

ก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ยังไม่เป็นอิสระ และตรวจสอบไม่ครอบคลุมการใช้เงินแผ่นดินทุกลักษณะ รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๔๐) จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ

เกือบ ๙ ปี ในการใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๔๐) การตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการไปได้ ด้วยดี แต่ติดปัญหาอันเกิดจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้บาง ช่วงเวลาไม่อาจมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังมี ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กับผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน

๔. ข้อเสนอเพื่อเสริมให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

๔.๑ ข้อเสนอในภาพรวมของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(๑) ปัญหารัฐบาลใช้กลไกทางธุรกิจหลายประการในลักษณะที่เป็นการควบคุมหรือแทรกแซง สื่อมวลชนบางส่วนได้ ทำให้การเสนอข่าวสารและการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีข้อเสนอให้ห้ามบริษัท ห้างร้าน ที่นักการเมือง คู่สมรส ญาติพี่น้อง เป็นเจ้าของ เข้าไปลงทุนใน กิจการสื่อ นอกจากนี้ ควรห้ามสื่อไม่ให้กระทำการอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่นักการเมืองฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรกำหนดห้ามบริษัท ห้างร้าน ที่นักการเมือง คู่สมรส ญาติพี่น้อง เป็นเจ้าของ หรือมีอำนาจควบคุม เข้าไปลงทุนในกิจการสื่อ นอกจากนี้ ควรห้ามสื่อโทรทัศน์และ วิทยุไม่ให้กระทำการอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่นักการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

(๒) ปัญหาที่อำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังกระทำไม่ได้ด้วยความยากลำบาก การกำหนดให้ประชาชนผู้เข้าชื่อขอเสนอกฎหมายหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องดำเนินการในการรวบรวมรายชื่อกันเองจำนวนไม่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ประชาชนไม่มีสิทธิในการถอดถอนผู้แทนของตนโดยตรง ทำให้ผู้แทนของประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนสามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนครบวาระ มีข้อเสนอแนะหลายแนวทางได้แก่

๑) ให้ลดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายและถอดถอนจาก ๕๐,๐๐๐ คน ให้เหลือเพียง ๓๐,๐๐๐ คน เพราะจำนวนเดิมนั้นมากเกินไป ทำให้การรวบรวมรายชื่อกระทำได้อย่าง

๒) เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการในการรวบรวมรายชื่อ และตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอถอดถอน โดยเมื่อ ก.ก.ต. รับรองรายชื่อว่าครบจำนวนแล้ว ถือว่าถูกต้อง ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งยื่นเรื่องต่อ ก.ก.ต. และให้ ก.ก.ต. เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อ และตรวจสอบความถูกต้อง (ทำนองเดียวกับการทำหน้าที่ในการรวบรวมรายชื่อเมื่อมีการเสนอกฎหมาย) ก่อนเสนอองค์กรที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อนั้นเห็นควรให้คงไว้ที่จำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

(๓) ปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ ที่เกิดปัญหาดังแต่ในชั้นของกระบวนการสรรหาบุคคลเข้ามาสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาไว้หลายแนวทาง คือ

๑) การให้ตัดการเมืองออกจากกระบวนการสรรหา โดยไม่ให้มีตัวแทนของพรรคการเมืองอยู่ในคณะกรรมการสรรหา

๒) ให้ลดตัวแทนของพรรคการเมืองออกจากคณะกรรมการสรรหา โดยให้เหลือเพียงตัวแทนของพรรคที่เป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ฝ่ายละ ๑ คน

๓) ไม่ใช้กระบวนการสรรหาในรูปแบบของคณะกรรมการสรรหา แต่กำหนดให้องค์กรต่าง ๆ เช่น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น เป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ แล้วให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้องค์กรที่เสนอชื่อนั้น เสนอชื่อบุคคลอื่นอีก

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรคงตัวแทนของพรรคการเมืองไว้ในคณะกรรมการสรรหา เพราะผู้อยู่ในการเมืองย่อมทราบได้ว่าบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการสรรหาที่มีความใกล้ชิดกับการเมืองมากจนทำให้สูญเสียความเป็นกลางหรือไม่ จะได้นำเสนอข้อมูลในคณะกรรมการสรรหา แต่เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน เห็นควรกำหนดให้มีตัวแทนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ๑ คน และฝ่ายค้าน ๑ คน ในคณะกรรมการสรรหา

19

นอกจากนั้น เพื่อเพิ่มความเป็นอิสระของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เห็นควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งให้ยาว เช่น ๙ ปี เป็นต้น โดยเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือองค์กรทางการเมืองอื่นอีก

๔.๒ ข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแต่ละองค์กรและแต่ละกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๔.๒.๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง

(๑) ปัญหาที่รัฐบาลที่รักษาการระหว่างเลือกตั้งได้เปรียบคู่แข่งทางการเมือง เพราะนอกจากเป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้งแล้ว ยังมีอำนาจรัฐที่สามารถใช้ให้คู่แข่งพรรคการเมืองของตน และให้โทษแก่พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามได้ มีข้อเสนอให้ในระหว่างการเลือกตั้ง ไม่ให้รัฐบาลรักษาการ แต่ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาการ อีกทั้งกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำหนดวันเลือกตั้ง คือ ก.ก.ต. ไม่ใช่คณะรัฐมนตรี

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรกำหนดห้ามไม่ให้รัฐบาลที่พ้นจากตำแหน่งแล้วทำหน้าที่รักษาการในช่วงเลือกตั้ง เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้ง โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ทำหน้าที่ รัฐมนตรีแทนเฉพาะที่จำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากไม่ดำเนินการจะเสียหายแก่ประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน งานในส่วนนโยบายให้หรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และห้ามไม่ให้มีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในช่วงเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ. และ ก.ก.ต. ตามลำดับ นอกจากนี้ ควรยกเลิกการให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้ง แต่ให้ ก.ก.ต. เป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้ง เพื่อความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด

(๒) ปัญหาความเชื่อมั่นในความเป็นอิสระของ ก.ก.ต. ในการใช้อำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ล่าช้า รวบรัด และไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม มีข้อเสนอให้การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาล โดยให้มีการจัดตั้ง "ศาลเลือกตั้ง" ขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีดังกล่าว

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ยังควรคงให้ ก.ก.ต. มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระหว่างการจัดการเลือกตั้ง (ใบเหลืองและใบแดง) เพราะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว แต่เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายหลังการเลือกตั้ง เห็นควรให้มีศาลอุทธรณ์เป็นผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งหลังการเลือกตั้ง แล้วส่งให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณา

20

วินิจฉัยชี้ขาด โดยให้ ก.ก.ต. เป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดี และ มีการจำกัดเวลาฟ้องและ เวลาพิจารณาคดีไม่ให้เกิน ๑๐ เดือน นับแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง

นอกจากนั้น เพื่อให้การเลือกตั้งได้รับความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้นในความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ต้องกำหนดให้หัวหน้าศาลจังหวัด ทำหน้าที่เป็นประธาน ก.ก.ต. จังหวัด

(๓) ปัญหาการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองที่ยังไม่มีการควบคุมจำนวนเงินที่บริจาคและ ผู้บริจาค มีข้อเสนอให้จำกัดวงเงินที่บุคคลจะบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองต่อปี และห้ามไม่ให้ นิติบุคคลบริจาคเงินให้พรรคการเมือง เพราะนิติบุคคลไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า เพื่อไม่ให้พรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใด บุคคลหนึ่ง ควรจำกัดวงเงินสูงสุดที่บุคคลจะบริจาคให้พรรคการเมืองได้ต่อปี เช่น บุคคลธรรมดาจำนวนไม่เกิน ๕ แสนบาท ต่อปี เป็นต้น ส่วนนิติบุคคลที่เป็นบริษัทห้างร้าน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางการค้าจะบริจาคเงินให้พรรคการเมือง ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบ จากที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นในกรณีบริษัท ส่วนในกรณีห้างหุ้นส่วนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต้องเป็นมติของที่ประชุมหุ้นส่วนทั้งหมด โดยบริจาคได้ไม่เกิน ๑ ล้านบาท ต่อปี และต้อง บันทึกไว้ในรายงานประจำปีของนิติบุคคลด้วย นอกจากนี้ ต้องห้ามไม่ให้บุคคลหรือ นิติบุคคลที่บริจาคเงินให้พรรคการเมืองเข้าเป็นคู่สัญญาหรือรับสัมปทานจากรัฐ และใน กรณีที่เป็นคู่สัญญาหรือรับสัมปทานกับรัฐอยู่แล้ว ก็ต้องห้ามไม่ให้บริจาคเงินให้พรรคการเมือง ด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดธุรกิจการเมือง

(๔) ปัญหาการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งก็ไม่ระบบตรวจสอบที่ดี มีข้อเสนอให้กำหนดให้มี สมุห์บัญชีของพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติทางบัญชี มีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายของ พรรคการเมือง

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสมุห์บัญชีของพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติทางบัญชี ทำหน้าที่ในการจัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง เพื่อควบคุมตรวจสอบการใ้ ใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น เห็นควรกำหนดเป็นหลักการให้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งว่า

๑) การใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งที่ถูกจำกัดวงเงินนั้น ให้เริ่มนับการใช้จ่ายเงินตั้งแต่วันที่ บุคคลใดแสดงให้เป็นในความเป็นจริงว่าจะสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ใช่ให้เริ่มนับแต่วันที่ มี พระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง เพื่อป้องกันปัญหาการซื้อเสียงล่วงหน้า

๒) ห้ามไม่ให้บุคคล นิติบุคคล วัด โรงเรียน ส่วนราชการต่าง ๆ ฯลฯ ขอรับการ สนับสนุนจากบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้ง

(21)

๓) กำหนดให้การรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดจากนักรการเมืองเพื่อการเลือกตั้ง เป็นความผิด โดยกำหนดโทษให้ผู้รับต้องชดใช้เงินเป็นจำนวน ๕๐ เท่าของเงินหรือผลประโยชน์ที่ได้รับให้แก่รัฐ

๔.๒.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเมื่อบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว

๔.๒.๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

(๑) ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเป็นกลางในการทำหน้าที่ จึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกระบบศาลรัฐธรรมนูญ แล้วให้ใช้ระบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแทน

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่าควรคงระบบศาลรัฐธรรมนูญไว้ แต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการสรรหา เพื่อให้ได้ตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระ ตามข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาองค์กฤษฎีกา (ดู ข้อ ๔.๑)

(๒) ปัญหาในเรื่ององค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้สัดส่วน มีการเสนอลดสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากศาลฎีกาลง ๒ คน โดยนำสัดส่วนที่ลดนั้นไปเพิ่มสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดอีก ๑ คน และเพิ่มในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์อีก ๑ คน

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่าควรปรับลดสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากศาลฎีกาลง ๒ คน โดยนำสัดส่วนที่ลดลงนั้นไปเพิ่มสัดส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดอีก ๑ คน และเพิ่มในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์หรือนิติศาสตร์อีก ๑ คน เพื่อเพิ่มสัดส่วนนักรัฐศาสตร์หรือนักกฎหมายให้มากขึ้น เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลในระบบกฎหมายมหาชน จึงจำเป็นต้องได้ผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์หรือนักกฎหมาย

(๓) ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจกว้างจนเกินไป จึงมีข้อเสนอให้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญถึงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน และไม่ให้มีการตรากฎหมายอื่นใดกำหนดคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการวินิจฉัยประเด็นปัญหาว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหน้าที่อื่นอีกเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด และไม่ให้มีการตรา

(22)

กฎหมายอื่นใดกำหนดคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้ภาระของศาลรัฐธรรมนูญมีมากเกินไป จนไม่มีเวลาในการทำหน้าที่หลัก

(๔) ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีการแบ่งองค์คณะพิจารณา มีข้อเสนอให้มีการแบ่งองค์คณะพิจารณา องค์คณะละ ๙ คน โดยให้สิทธิคู่กรณีเลือกตุลาการเป็นองค์คณะ ฝ่ายละ ๔ คน และให้ตุลาการที่ได้รับเลือกทั้ง ๘ คน เลือกตุลาการอีก ๑ คน เข้ามาเป็นองค์คณะ

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า สมควรมีการกำหนดให้มีองค์คณะ ๗ ละ ๙ คน และที่ประชุมใหญ่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ

(๕) ปัญหาที่วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีการกำหนดรายละเอียดอย่างเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพ จึงมีข้อเสนอให้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญต้องตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีหลักประกันพื้นฐานในการพิจารณาคดี

๔.๒.๒.๒ ศาลยุติธรรม

ไม่มี

๔.๒.๒.๑.๓ ศาลปกครอง

ปัญหาของศาลปกครองในกรณีเขตอำนาจเหนือคดีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีข้อเสนอให้กำหนดในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่า การใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ต้องกำหนดไว้ในเขตอำนาจศาลปกครองในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่า การใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เพื่อให้สามารถมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ อันจะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

๔.๒.๒.๔ ระบบการควบคุมการทุจริต

๔.๒.๒.๔.๑ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(๑) ปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องการนับระยะเวลาการพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ ว่าจะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด มีข้อเสนอให้กำหนดให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ไม่นับบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน การนับระยะเวลา ๕ ปี จะต้องนับแต่วันครบกำหนดเวลาที่ต้องยื่น ส่วนกรณีการยื่นบัญชีอันเป็นเท็จ ให้นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าการยื่นบัญชีเป็นเท็จ ซึ่งจะต้องอยู่ภายในเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ผู้กระทำได้ยื่นบัญชีไว้ด้วย

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า การนับระยะเวลาการต้องห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งในกรณีที่ไม่นับบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ให้นับแต่วันครบกำหนดเวลาที่ต้องยื่น ส่วนในกรณีที่ยื่นบัญชีอันเป็นเท็จ ให้นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่ามี การยื่นบัญชีเป็นเท็จ ซึ่งจะต้องอยู่ภายในเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ผู้ยื่นได้ยื่นบัญชีไว้ด้วย

(๒) ปัญหาการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องลงชื่อกำกับในเอกสารที่ยื่นทุกหน้า มีข้อเสนอให้ยกเลิก เพราะเป็นการสร้างภาระโดยไม่จำเป็น

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรยกเลิกการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องลงชื่อกำกับในเอกสารทุกหน้า เพราะเป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็น

(๓) ปัญหาการกำหนดให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีข้อเสนอให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่อสาธารณะด้วย

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า เพื่อความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐ และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่อสาธารณะด้วย

๔.๒.๒.๔.๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๑) ปัญหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่มาก ครอบคลุมทั้งการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ

ข้าราชการประจำ ทำให้โดยสภาพไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะงานล้นมือ จึงมีข้อเสนอให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบข้าราชการประจำอื่น อาจตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคล้ายกับ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (ป.ป.ป.) ในอดีต

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไปหรือเทียบเท่า) เท่านั้น ส่วนการตรวจสอบข้าราชการประจำอื่น ควรตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคล้ายกับ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (ป.ป.ป.) ในอดีต แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเรียกสำนวนจาก ป.ป.ป. มาพิจารณาเองได้ หากเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวกับทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่อยู่ในอำนาจ ป.ป.ช.

(๒) ปัญหาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคดีที่มีการกำหนดอายุความคดีอาญาไว้ ทำให้ผู้กระทำความผิดพยายามหน่วงไม่ให้มีการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้เกิดขาดอายุความ จึงมีข้อเสนอกำหนดให้คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นคดีที่ไม่มีอายุความ

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรกำหนดให้ระยะเวลาที่กำหนดให้ ป.ป.ช. สามารถตรวจสอบการทุจริตของผู้ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วกระทำได้ภายใน ๑๐ ปี (แทนที่จะเป็นระยะเวลาเพียง ๒ ปี)

๔.๒.๒.๔.๓ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ไม่มี

๔.๒.๒.๔.๔ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญา แต่มีเพียงชั้นเดียว และมีการกำหนดให้คำพิพากษาถึงที่สุด ทำให้ในกรณีที่เกิดความผิดพลาดในการดำเนินคดี ไม่มีองค์กรตรวจสอบ จึงมีข้อเสนอให้แก้ไข โดยกำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ แต่จำกัดเฉพาะการอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย

25

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรกำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ เพื่อการตรวจสอบที่รอบคอบและยุติธรรม แต่จำกัดให้อุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เพราะข้อเท็จจริงศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นศาลที่เห็นการสืบพยาน ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่ได้เห็นการสืบพยาน จึงควรให้ยุติด้านข้อเท็จจริงตามศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาด

๔.๒.๒.๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๑) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีความซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีข้อเสนอให้ยุบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพราะทำงานได้ไม่คุ้มค่า และซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อไป เพราะจุดเด่นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ การตรวจสอบทุกข์ของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของรัฐเป็นสำคัญ แม้การใช้อำนาจรัฐนั้นจะเป็นการใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถดำเนินการทางศาลได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถเข้ามาเสริมในส่วนนี้ได้

(๒) ปัญหาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อาจดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเชิงรุกโดยการเข้าไปสอบสวนเรื่องที่ไม่มีผู้ร้องเรียนได้ เพราะมีอำนาจเฉพาะการพิจารณาสอบสวนเรื่องที่มีการร้องเรียน จึงมีข้อเสนอให้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าไปสอบสวนเรื่องที่ไม่มีผู้ร้องเรียนได้

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรกำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเข้าไปตรวจสอบหรือสอบสวนเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน

๔.๒.๒.๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปัญหาที่มองว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำงานไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่ได้รับ จึงมีข้อเสนอให้ยุบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ควรให้คงมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป เพื่อให้ดูแล

(26)

ในด้านสิทธิมนุษยชน โดยให้มีอำนาจเพิ่มเติมในเรื่องการเสนอประเด็นปัญหาในเรื่องกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่าชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ รวมทั้ง กฎข้อบังคับ ที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อศาลปกครองได้

๔.๒.๒.๗ การตรวจเงินแผ่นดิน

ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีข้อเสนอให้กำหนดให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ใดเป็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อป้องกันการโต้แย้งอันทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ

คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ใดเป็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อป้องกันการโต้แย้งกันในการใช้อำนาจ

๕. ข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรและกลไกเพิ่มเติมที่ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) เพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

นอกจากการแก้ไขการตรวจสอบอำนาจรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ (พ.ศ.๒๕๕๐) เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงแล้ว คณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เห็นควรให้มีการกำหนดองค์กรและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

๕.๑ กำหนดให้มีระบบการควบคุมการล๊อบบี้

กำหนดให้มีการเปิดเผยการพบปะกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงในเรื่องอันเป็นหน้าที่ราชการ

๕.๒ กำหนดให้มีผู้ไต่สวนอิสระ (Independent Counsel เหมือนดังเช่นของสหรัฐอเมริกา)

ผู้ไต่สวนอิสระนี้ จะเป็นบุคคลเพียงคนที่ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งอัยการในคดีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงกระทำความผิดกฎหมายหรือจริยธรรม ซึ่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อนำเสนอต่อองค์กรที่มี

(27)

อำนาจเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ผู้ใดสวนอิสระนี้จะได้งบประมาณไม่จำกัดเพื่อการดำเนินการ และกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี หากไม่เสร็จให้ขอขยายระยะเวลาต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยอิสระและรอบคอบ ทั้งนี้ ควรให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาตั้งผู้ใดสวนอิสระ เมื่อมีเหตุที่จะดำเนินการสอบสวน

ส่วนการเริ่มกระบวนการกำหนดให้มีผู้ใดสวนอิสระ กำหนดให้เริ่มโดยประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน หรือมติของสภาผู้แทนราษฎร หรือมติของวุฒิสภา หรือมติของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

๕.๓ กำหนดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐ

กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐ และกำหนดให้การฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

๕.๔ กำหนดให้ประชาชนสามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีโดยตรง

กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑.๕ แสนคน เข้าชื่อยื่นขอต่อ ก.ก.ต. เพื่อจัดให้มีการลงคะแนนถอดถอนนายกรัฐมนตรี (Recall) โดยประชาชนทั้งประเทศ ถ้าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยการถอดถอน มิให้ถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบ ในตัวนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ จะยื่นขอให้ถอดถอนอีกไม่ได้ตลอดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีท่านนั้น

๕.๕ เพิ่มมาตรการคุ้มครองข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย

เพิ่มมาตรการคุ้มครองข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายโดย

๑) ให้ข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ บันทึกการกระทำซึ่งผู้นั้นเห็นว่าขัดกฎหมายหรือสื่อไปในทางทุจริต ในกรณีที่มีการสอบสวนเรื่องดังกล่าว หากไม่มีการบันทึกความเห็นดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นมีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าวด้วย

๒) ให้ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ได้แย้ง คัดค้านการดำเนินการที่สื่อว่าผิดกฎหมาย หรือสื่อว่าทุจริต ให้เสนอเรื่องดังกล่าวให้

28

คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยก่อนจึงจะดำเนินการได้ ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา
วินิจฉัยว่า การกระทำความผิดดังกล่าวส่อไปในทางผิดกฎหมาย หรือส่อทุจริต ให้คุ้มครอง
ข้าราชการดังกล่าว โดยห้ามแต่งตั้งหรือโยกย้ายในทางเสียประโยชน์ภายในระยะเวลาที่
กำหนดโดยกฎหมาย และให้ส่วนราชการพิจารณาความดีความชอบเป็นพิเศษให้
ข้าราชการผู้นั้นในระหว่างเวลาดังกล่าว

๓) หากข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งช่องให้มีการตรวจสอบ
และพบว่ามีการกระทำอันเป็นการทุจริตจริง ก็ให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับสิทธิรับบำนาญตาม
จำนวนที่กฎหมายกำหนด
