

สรุปผลการประชุม
คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง
ครั้งที่ ๕/๒๕๕๙
วันอังคารที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๙
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๐๕ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

ด้วยในคราวประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ ได้พิจารณาศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประเด็นการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรอิสระ

โดยคณะอนุกรรมการได้มีการตั้งข้อสังเกตต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติ) ซึ่งมีบทบัญญัติในประเด็นองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม รวมทั้ง การให้องค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจมากขึ้น ทั้งในภาพรวมและในบางองค์กร และได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ซึ่งคณะกรรมการเห็นควรให้เชิญคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และศาสตราจารย์พิเศษจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ เพื่อให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นในประเด็นเกี่ยวกับองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การทำให้องค์กรตุลาการและองค์กรอิสระไม่สูญเสียความเป็นกลางในทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องเป็นองค์กรตุลาการอย่างแท้จริง เพื่อดูแลปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติมากที่สุด และไม่ตกเป็นเครื่องมือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ในการต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม รวมทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างไปจากองค์กรอิสระ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance) ไม่ใช่เพียงแต่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยใช้อยู่ถือเสียงข้างมากเป็นหลัก และเสียงข้างมากในรัฐสภานี้จะไปรวมศูนย์อยู่ในพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากที่เป็นแกนนำรัฐบาล ดังนั้น ระบบการปกครองของไทยจึงเป็นระบบแบบรวมอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

หากจะให้รัฐสภาทำหน้าที่คานอำนาจกับคณะรัฐมนตรีมีความเป็นไปได้น้อยมากในการปกครองของไทย จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องผูกพันอยู่กับพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีส่วนทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อได้เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองแล้วการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับมติของพรรคการเมือง ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และยังส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจทางการเมืองน้อยกว่าคณะรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรต้องมีอำนาจเทียบเท่ากับรัฐมนตรี อีกทั้ง การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีมาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น หากสามารถแก้ไขปัญหาการไม่สามารถคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้แล้ว องค์กรอิสระหรือองค์กรศาลอาจไม่จำเป็นต้องเข้ามาตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

สำหรับประเด็นที่มาของศาลรัฐธรรมนูญกับความยึดโยงกับประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้มีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือนองค์กรที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชน เพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในการถ่วงดุลและวินิจฉัยตรวจสอบบทบัญญัติของรัฐว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งแนวความคิดดั้งเดิมของการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา รัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุดเพราะมาจากประชาชนโดยตรงหรือที่เรียกว่าหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ต่อมาจึงมีหลักแนวคิดใหม่หรือที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เนื่องจากเห็นว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการเลือกบุคคลเข้าสู่รัฐสภา และเมื่อรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยตรงแล้ว รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุดเช่นกัน และหากมีการบัญญัติกฎหมายหรือระเบียบใดก็ตามแต่ที่ไม่ส่งผลดีต่อประเทศชาติและขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่มีการรับกฎหมายนั้น

ส่วนบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติ) ที่ได้มีการตั้งข้อสังเกตในประเด็นองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม อาทิ มาตรา ๒๑๓ ประเด็นการเพิ่มอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะให้สามารถวินิจฉัยการกระทำได้ มาตรา ๑๓๒ (๓) ประเด็นการให้อำนาจแก่ศาลฎีกาหรือองค์กรอิสระเข้ามามีส่วนร่วมกับศาลรัฐธรรมนูญในการให้ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ และมาตรา ๑๔๔ ประเด็นการให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจในการวินิจฉัยการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย ของรัฐสภา ซึ่งมีทั้งส่วนที่อาจก่อให้เกิดปัญหาและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ในส่วนที่เป็นปัญหานั้นอาจให้มีการบัญญัติรายละเอียดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป นอกจากนี้ ประเด็นองค์กรประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิมมากนัก มีเพียงการเพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ และให้มีความยึดโยงกับวุฒิสภา ซึ่งควรมีการทบทวนอย่างรอบคอบโดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้ามามีอำนาจได้

ในการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ควรคำนึงถึงมี ๓ ประการ ดังนี้

- ๑) ต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- ๒) ศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นหลักและเป็นที่ยึดเหนี่ยวในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน ตามที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่นที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวดที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘
- ๓) ศาลรัฐธรรมนูญต้องยึดหลักนิติธรรม มีความเป็นกลาง บริสุทธิ์ และยุติธรรม

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จะได้รวบรวมความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประเด็นการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรอิสระต่อไป

นายสุวรรณพ ดุลยสุข
วิทยาการปฏิบัติการ
สำนักกรรมการ ๒
ผู้สรุปผลการประชุม

นางสาวปรียาภรณ์ แก้วโยน
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการ
การพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน
และการมีส่วนร่วมของประชาชน

..... ผู้ตรวจสรุปผลการประชุม