

ด. 252 ๕๐๓ 25 ม. ก. ๕0

ฝ่ายเลขานุการประธาน กรธ.

เลขรับ ๐๙๓ 1๒๐

วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐ เวลา ๑๑.๐๐ น.

ด่วนที่สุด

ที่ สผ (สพท) ๐๐๑๔/๓๐๕



สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๓ มกราคม ๒๕๖๐

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เรียน ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐ

ด้วยในคราวประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันจันทร์ที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๐ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอรายงาน เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐ ต่อคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๓๔/๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ
มาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง
ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับทราบและพิจารณาด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

ร้อยเอก

(ทินพันธ์ นาคะตะ)

ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๔๐

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๒

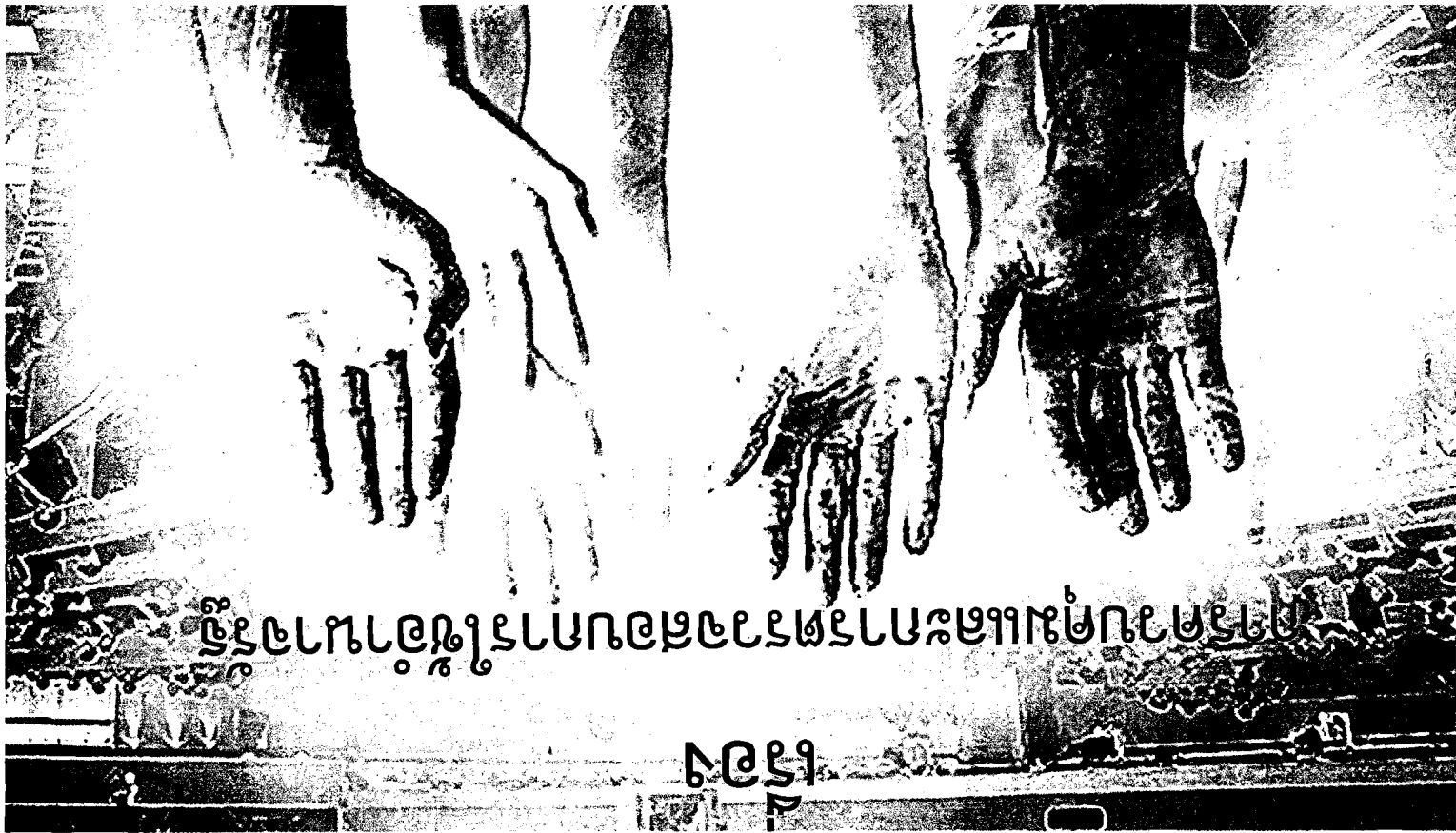
1๖๕๒ ก. ๕

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๒4 ม. ก. ๕๐





ថ្ងៃចៅ ១៧ ខែ កញ្ញា ឆ្នាំ ១៩៧៥ រាជធានី ភ្នំពេញ

២០៥

២០៥ រាជធានី ភ្នំពេញ

២០៥ រាជធានី ភ្នំពេញ ឆ្នាំ ១៩៧៥

២០៥

រាជធានី ភ្នំពេញ





คำนำ

ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้มีมติตั้งคณะกรรมการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง แผนการปฏิรูป และวิธีการปฏิรูป พร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งคณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือ การมีองค์กรและกลไกตรวจสอบ ตลอดจนมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

รายงานฉบับนี้คณะกรรมการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเมือง ได้เสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในคราวประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันจันทร์ที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๐ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการดังกล่าว แล้วให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุง ก่อนเสนอรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรี องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ที่ประชุมได้มอบหมายให้ผู้แทนคณะกรรมการ จำนวน ๑ คน เป็นผู้แทนสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรายงานฉบับนี้ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

บัดนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้รวบรวมผลการศึกษารายงานดังกล่าว จัดทำเป็นรูปเล่มรายงานฉบับสมบูรณ์แล้ว จึงได้เสนอรายงานฉบับนี้ต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม



สารบัญ

หน้า

รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๑. ความเป็นมา	๑
๒. หลักการและเหตุผล	๒
๓. แผนการปฏิรูปและวิธีการปฏิรูป	๕
๓.๑ การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา	๖
๓.๑.๑ การตั้งกระทู้ถาม	๖
๓.๑.๒ การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๙
๓.๑.๓ การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา และการเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภา	๑๑
๓.๑.๔ การเสนอญัตติ	๑๓
๓.๑.๕ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดิน	๑๔
๓.๑.๖ ระบบกรรมาธิการ	๑๕
๓.๒ การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระและกระบวนการยุติธรรม	๑๗
๓.๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ	๑๘
๓.๒.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	๒๑
๓.๒.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน	๒๔
๓.๒.๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	๒๗
๓.๒.๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	๓๑
๓.๒.๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๓๔
๓.๓ การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน	๓๕
๓.๔ การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจรัฐ	๓๖
๔. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๓๗
๕. แหล่งที่มาของงบประมาณ	๓๗
๖. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๓๗
๗. ข้อเสนอแนะ	๓๗
๘. ข้อเสนอแนะ	๓๙

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก	สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ต่อรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันจันทร์ที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๐	๔๐
ภาคผนวก ข	ตารางรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	๔๔
ภาคผนวก ค	รายนาม	๗๐
	๑. คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง	
	๒. คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	
	๓. ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	

รายงาน
ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง
เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งตามข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๗๓ กรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายเสรี สุวรรณภานนท์	ประธานกรรมการ
๒. นายภิชิต ภิรมย์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลเอก รุติวัฒน์ กำลั้งเอก	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายสังคีต พิริยะรังสรรค์	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายชัย ชิดชอบ	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายสุชน ชาลีเครือ	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษา	โฆษกกรรมการ
๘. นายวันชัย สอนศิริ	โฆษกกรรมการ
๙. นายคำคุณ สิริสมาน	กรรมการ
๑๐. นายดำรงค์ พิเดช	กรรมการ
๑๑. พลตำรวจโท ตรีทศ รณฤทธิ์วิชัย	กรรมการ
๑๒. พลเอก รัชชัย สมุทรสาคร	กรรมการ
๑๓. นายนิกร จำนง	กรรมการ
๑๔. พลโท วรวิทย์ บุญญะสิทธิ์	กรรมการ
๑๕. พลเอก วิเชียร ศิริสุนทร	กรรมการ
๑๖. นายวิทยา แก้วภราดัย	กรรมการ
๑๗. นายสมพงษ์ สระกวี	กรรมการ
๑๘. นายอรุณ จิระขวลา	กรรมการ
๑๙. พันตรี อาณันย์ วัชรไทย์	กรรมการ
๒๐. นายวรรณธรรม กาญจนสุวรรณ	เลขานุการกรรมการ
๒๑. นางนรรรัตน์ พิมเสน	ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ได้มีการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้ความเห็นชอบ และจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะประเด็นการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองเสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติเห็นชอบรายงาน เรื่อง แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ซึ่งแผนการปฏิรูป

ประเทศด้านการเมืองดังกล่าวมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๙/๒ ประกอบมาตรา ๒๗ ซึ่งกำหนดให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๗ สืบต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ และข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๗๓ กำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการเมือง มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง แผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูป พร้อมกำหนดเวลา การปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเมืองให้สัมฤทธิ์ผล โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองคำนึงถึงความสำคัญเร่งด่วนและสัมฤทธิ์ผลของการปฏิรูป ในระยะเวลาที่เหลืออยู่ และเป็นแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองในช่วงเวลา ๑ ปีครึ่ง (ในช่วงรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) และ ๒๐ ปี ในช่วงรัฐบาลต่อ ๆ มา เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชนโดยรวม

ทั้งนี้ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการเมือง ที่เสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ประกอบด้วย ๖ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
๒. ระบบพรรคการเมือง
๓. การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม
๔. การกำกับควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
๕. การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย
๖. การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการสร้างความปรองดอง

๒. หลักการและเหตุผล

ในประเด็นการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นประเด็นหนึ่งในแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ซึ่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการเมืองได้จัดทำแนวทางแผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูป และกำหนดเวลาการปฏิรูปเพื่อการขับเคลื่อน การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยแบ่งออกเป็น ๔ แนวทาง ดังนี้

๑. การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา
๒. การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ

และกระบวนการยุติธรรม

๓. การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน
๔. การควบคุมและการตรวจสอบข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจรัฐ

เนื่องจากที่ผ่านมาการดำเนินการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้ง ๔ แนวทาง ยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งในการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา โดยการ ตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติ และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีอิสระ และมีประสิทธิภาพเกิดการแทรกแซงการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ ของประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความเป็นกลาง รัฐสภาขาดกระบวนการ พิจารณาตรวจสอบการจัดทำงบประมาณ การใช้งบประมาณ และติดตามประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และคณะกรรมการสามัญยังไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพได้ ส่วนการควบคุม

และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และกระบวนการยุติธรรม ยังไม่สมบูรณ์เกิดการโต้แย้งและมีความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้ง บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ปฏิบัติและไม่เข้าใจเกี่ยวกับระบบ การถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกระบวนการยุติธรรม ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ การควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนนั้น รัฐยังขาดการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ และความสำคัญของการใช้อำนาจรัฐ ทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการควบคุมและตรวจสอบข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจรัฐ ที่ผ่านมาพบว่าแม้ว่าจะมีกฎหมาย หรือหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานขององค์กรอิสระหลายองค์กร จะคอยควบคุม ตรวจสอบ หรือกำกับกรปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวเพื่อมิให้มีการกระทำความผิด เกิดขึ้น แต่ยังมีข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจรัฐจำนวนมากที่ยังกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ ที่ผิดต่อกฎหมาย แสวงหาผลประโยชน์ ทุจริตคอร์รัปชันกันอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการหรืองานต่าง ๆ ซึ่งทำให้ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติดี ประพฤติชอบต้องได้รับความเสียหายไปด้วย

ในคราวประชุมคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ครั้งที่ ๔๖/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ อาศัยอำนาจตามข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๘๑ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการไม่เกินสามคณะ ตามความจำเป็น แต่ละคณะประกอบด้วยอนุกรรมการจำนวนไม่เกินสิบห้าคนซึ่งเลือกจากรายชื่อ ที่กรรมการเสนอ โดยตั้งจากบุคคลที่เป็นกรรมการในขณะนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งคน เพื่อพิจารณา ปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามแต่จะมอบหมายนั้น โดยที่ประชุมได้พิจารณา และมีมติตั้งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมี นายสุชน ชาลีเครือ เป็นประธานอนุกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขและจัดทำร่างกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และให้รายงานผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการต่อที่ประชุมคณะกรรมการ เพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

อนึ่งในคราวประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ครั้งที่ ๘/๒๕๕๙ วันจันทร์ที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ นายสุชน ชาลีเครือ ประธานอนุกรรมการ เสนอต่อที่ประชุมให้นายวันชัย สอนศิริ รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง เป็นประธานอนุกรรมการแทน โดยขอดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษา อนุกรรมการและอนุกรรมการ ซึ่งที่ประชุมคณะอนุกรรมการได้มีมติเห็นชอบเพื่อให้นายวันชัย สอนศิริ รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง เป็นประธานอนุกรรมการ และนายสุชน ชาลีเครือ เป็นที่ปรึกษา อนุกรรมการและอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------|----------------------------------|
| ๑. นายวันชัย สอนศิริ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. พลเอก วิเชียร ศิริสุนทร | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายสุชน ชาลีเครือ | ที่ปรึกษาอนุกรรมการและอนุกรรมการ |
| ๔. นายคำคุณ สิริธิตสมาน | อนุกรรมการ |

๕. พลตำรวจโท ตรีทศ รณฤทธิวิชัย	อนุกรรมการ
๖. นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษา	อนุกรรมการ
๗. นายวิทยา แก้วภราดัย	อนุกรรมการ
๘. พันตำรวจโท พิรพัฒน์ สิริวิชากรกุล	อนุกรรมการ
๙. นายเปิ่นไท วิมุขตายน	อนุกรรมการ
๑๐. นายดำรงค์ พิเดช	อนุกรรมการ
๑๑. นางพรรณิภา เสริมศรี	อนุกรรมการ
๑๒. ว่าที่ร้อยตรี วงศ์สยาม เพ็งพานิชภักดิ์	อนุกรรมการ
๑๓. นางนรรัตน์ พิมเสน	เลขานุการอนุกรรมการ
๑๔. พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภูมมา	ผู้ช่วยเลขานุการอนุกรรมการ
๑๕. นายวิเชียร รุจิธำรงกุล	ผู้ช่วยเลขานุการอนุกรรมการ
ที่ปรึกษาอนุกรรมการ ประกอบด้วย	
๑. นายนิกร จำนง	
๒. นายบุญเลิศ คชายุทธเดช	
๓. นายถาวร เสนเนียม	
๔. นางสาวมลลิกา จิระพันธุ์วานิช	
๕. ผู้ช่วยศาสตราจารย์บุญมา อิมวิเศษ	
๖. นายสันติภาพ อินทรพัฒน์	
๗. นายสามารถ รัตนประทีปพร	
๘. นางสาวฉัตรทิพย์ กวีวัฒนา	
๙. นายอิสระพงศ์ แสงเกื้อหนุน	

ในการนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง โดยคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้มีการพิจารณาศึกษาเพื่อหาแนวทางในการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยพิจารณาศึกษาจากแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป ของสถาบันพระปกเกล้าและสภาพัฒนาการเมือง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เอกสารบทความทางวิชาการ และได้เชิญหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุม เพื่อให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับมาตรการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระและกระบวนการยุติธรรม การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นักการเมืองจากพรรคการเมือง และอดีตข้าราชการประจำ เพื่อใช้เป็นข้อมูลและแนวทางในการพิจารณาและจัดทำรายงาน เรื่อง การควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การมีองค์กรและกลไกตรวจสอบ ตลอดจน มีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อกำกับ ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง โดยคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเพื่อหาแนวทางในการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อนำไปสู่การดำเนินการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในอดีตที่ผ่านมาเสร็จแล้ว จึงขอเสนอรายงาน เรื่อง “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อพิจารณา ดังนี้

๓. แผนการปฏิรูปและวิธีการปฏิรูป

แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
สภาพปัญหา

โดยที่รัฐไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำผ่านบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐ โดยกฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลดังกล่าวหากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไข หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว การกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ แต่หากการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลนั้นกระทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเอง หรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่มีความบกพร่อง จำเป็นต้องมีการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ซึ่งการดำเนินการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ผ่านมา แม้จะมีการกำหนดมาตรการและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างเข้มข้นและมีการสร้างองค์กรอิสระต่าง ๆ เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ทั้งมาตรการควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา การควบคุมและการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และกระบวนการยุติธรรม การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน และการควบคุมและตรวจสอบข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจรัฐ แต่การใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง ทำให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ ปราศจากการตรวจสอบ การแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองและพวกพ้อง เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขยายออกไปเป็นวงกว้างและมีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายสำคัญคือ การมีองค์กรและกลไกตรวจสอบ ตลอดจนมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อกำกับ ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงควรมีการปฏิรูปมาตรการและกลไกการควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้

๓.๑ การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา

การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา เป็นกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกระบวนการทางการเมือง หรือเรียกว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของประเทศไทย รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด ไม่ได้แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดแต่มีการกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจบริหารและทำหน้าที่บริหารประเทศผ่านกลไกระบบราชการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหารไปในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลดีต่อประเทศ โดยมาตรการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวกระทำได้หลายวิธีและมีระดับมาตรการความรุนแรงที่แตกต่างกัน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปของฝ่ายค้าน การเปิดอภิปรายทั่วไปของรัฐสภา การเสนอญัตติ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดิน และระบบกรรมวิธีการซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่การใช้มาตรการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภาที่ผ่านมายังไม่เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร เนื่องจากยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติโดยสาเหตุดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ การตั้งกระทู้ถาม

สภาพปัญหา

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญวิธีการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร โดยไม่มีสภาพบังคับ และมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลน้อยที่สุด โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในส่วนของปัญหาหรือข้อเท็จจริงซึ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ และในส่วนของการบริหารราชการที่ไม่เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา หรือการบริหารราชการที่มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มี ๒ ประเภท คือ (๑) การตั้งกระทู้ถามสด เป็นกระทู้ที่สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ครั้งละหนึ่งกระทู้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถามก่อนเริ่มประชุม โดยระบุชื่อเรื่องที่ถามพร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด โดยกระทู้ถามดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน และ (๒) การตั้งกระทู้ถามทั่วไป คือ กระทู้ถามที่ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความ เป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและระบุให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือนในราชกิจจานุเบกษา ส่วนการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา แบ่งตามลักษณะการตอบกระทู้ถามได้ ๒ ประเภท คือ กระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้ถามที่ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา โดยกระทู้ถามที่ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาประกอบด้วยกระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามด่วน ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีเหตุ

ถูกฉ้อโกงที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ในกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที

ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นมาตรการที่มีความสำคัญในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ที่จะทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่และกระตุ้นให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเอาใจใส่การบริหารงานและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมา ได้มีการบัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้ รวมทั้ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการกำหนดไว้เช่นกัน แต่การใช้มาตรการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารดังกล่าวที่ผ่านมาพบว่า ยังไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหา ดังนี้

๑. การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะมีการหยิบยกเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของตน หรือเป็นการถามเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยมุ่งหวังเพื่อการหาเสียง หรือสร้างผลงาน หรือสร้างกระแสในสื่อสาธารณะ มากกว่าที่จะสอบถามเพื่อต้องการที่จะกำกับ ควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่หรือการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง

๒. การตั้งกระทู้ถามในเรื่องเล็กน้อยซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องและนำไปเป็นเรื่องราวหรือต่อที่ประชุมสภาก่อนการประชุมได้ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ที่สามารถสอบถามหน่วยงานราชการในพื้นที่ได้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ จึงเป็นการตั้งกระทู้ถามที่ฟุ่มเฟือย ทำให้ความสำคัญของการเป็นกระทู้ถามลดลง ส่งผลให้ผู้ตอบกระทู้ถามไม่ใส่ใจและละเลยที่จะตอบกระทู้ถาม หรือตอบเมื่อเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เป็นมูลเหตุของการตั้งกระทู้ถามผ่านพ้นไปทำให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถูกมองเพียงเป็นดารากระทู้ถามในสภา การตั้งกระทู้ถามไม่เกิดประโยชน์ทั้งผู้ถามกระทู้และผู้ตอบกระทู้ถาม เช่น ปัญหาถนนและสะพานชำรุด การไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการในบางพื้นที่ ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามควรเป็นเรื่องที่ผู้ตั้งกระทู้ถามผู้ตอบกระทู้ถามและประชาชนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญในระดับประเทศและระดับจังหวัดไม่ใช่ในบางพื้นที่เท่านั้น

๓. การตั้งกระทู้ถามสดหรือกระทู้ถามด่วน เป็นเรื่องหรือเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในปัจจุบันทันด่วนและอยู่ในความสนใจของประชาชน ซึ่งเป็นการตรวจสอบการทำงานและเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ชี้แจงการดำเนินงานต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การดำเนินการของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาสินค้าและบริการมีราคาสูงขึ้น วิกฤตการณ์ภัยแล้ง การลดความสูญเสียและช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาตรการเร่งด่วนในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย การเลื่อนการตอบกระทู้ถาม หรือการตอบกระทู้ถามล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนขาดศรัทธาในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เนื่องจากมาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามไม่มีผลต่อฝ่ายบริหารที่จะต้องออกจากตำแหน่งและผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม ทำให้รัฐบาลไม่ให้ความสนใจต่อการตอบกระทู้ถาม

๔. กระทู้ถามสดหรือกระทู้ถามด่วน บางครั้งเป็นการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของรัฐมนตรีเพื่อมุ่งทำลายชื่อเสียง (Discredit) รัฐบาลหรือการทำลายกันทางการเมืองมากกว่าที่จะคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ทำให้ผู้ที่ตอบไม่ต้องการตอบหรือเลื่อนการตอบกระทู้ถามออกไปจนเลยเวลาที่จะต้องดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หรือปัญหาดังกล่าวได้ยุติลงแล้ว ส่งผลให้กระทู้ถามสดและกระทู้ถามด่วนดังกล่าวหมดความสำคัญ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น มาตรการเร่งด่วนในการลดความสูญเสียรายวันจากอุบัติเหตุทางถนน ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเนื่องจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น การเพิ่มขึ้นของราคาเชื้อเพลิง เป็นต้น

๕. การตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล บางครั้ง หรือบางประเด็น จะเป็นการตั้งกระทู้ถามเพื่อสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลในลักษณะเป็นการชงเรื่อง หรือยอว่าที่มากกว่าที่จะมุ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน จึงได้รับประโยชน์ค่อนข้างน้อยจากการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นพรรคเดียวกันกับรัฐบาล หรือเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

๖. ในการตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้มาตอบกระทู้ถามแทน ไม่มีการกำหนดมาตรการและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการตอบกระทู้ถาม หรือการติดตาม และรายงานผลการดำเนินการตามกระทู้ถามดังกล่าวต่อสภาเพื่อทราบ ทำให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญในการตอบกระทู้ถาม หรือแก้ไขปัญหามาตามกระทู้ถามดังกล่าว ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามจึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

วิธีการปฏิรูป

เพื่อให้การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามมีประสิทธิภาพและเห็นผลในทางปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องมือที่จะนำมาทำลายชื่อเสียงหรือทำลายกันทางการเมือง แต่ต้องเป็นไปเพื่อให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเอาใจใส่ในการบริหารงานและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงต้องมีการปฏิรูปการตั้งกระทู้ถาม ดังนี้

๑. กำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองกระทู้ถามที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และให้คำแนะนำกรณีที่กระทู้ถามดังกล่าวเป็นปัญหาเล็กน้อยหรือเป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนในลักษณะการถามเพื่อชงเรื่องหรือการยอว่าที่ให้กับฝ่ายรัฐบาลซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เอง โดยให้เสนอเป็นเรื่องหารือต่อที่ประชุมสภาหรือให้สภาประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตั้งกระทู้ถามโดยตรง เพื่อไม่ให้ทุกเรื่องที่เสนอมาต้องเป็นกระทู้ถามทั้งหมด

๒. กำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้มาตอบกระทู้ถามต่อที่ประชุม หรือตอบในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เท่านั้นที่จะเป็นเหตุให้สามารถเลื่อนเวลาการตอบกระทู้ถามได้ แต่ต้องแจ้งเวลาที่ชัดเจนว่าจะมาตอบกระทู้ถามเมื่อใดหรืออย่างช้าจะต้องตอบภายในระยะเวลาที่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้

หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้มีมาตรการลงโทษผู้ที่ต้องมาตอบกระทู้ถามแต่ไม่มาตอบ เพื่อให้การตั้งกระทู้ถามเกิดผลในทางปฏิบัติ และมีมาตรการบังคับโดยบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

๓. กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการของรัฐบาลตามกระทู้ถามและให้รายงาน ต่อสภาเพื่อทราบ เมื่อมีการตอบกระทู้ถามทั้งในที่ประชุมสภา หรือตอบในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้คณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการ นำข้อมูลการตั้งกระทู้ถาม และตอบกระทู้ถามดังกล่าวไปดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล และรายงานต่อสภา เพื่อทราบต่อไป ทั้งนี้ ให้กำหนดมาตรการและแนวทางดำเนินการไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้การตั้งกระทู้ถามมีมาตรการบังคับและเกิดผลในทางปฏิบัติ

๓.๑.๒ การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าการดำเนินงานของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือแนวนโยบาย ที่แถลงไว้ต่อสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ดังนั้น การอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นวิธีการหนึ่งในการ ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่เห็นผลชัดเจนและมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาล มากที่สุด ถือเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีระดับความรุนแรงมากที่สุด เพราะเป็นการนำไปสู่การลงมติว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีชุดนั้นสมควรได้รับความไว้วางใจให้บริหาร ราชการแผ่นดินต่อไปหรือไม่ ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมา รวมทั้ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้เช่นกันแม้การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจโดยฝ่ายค้านจะไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้ ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภา แต่หากฝ่ายค้านมีข้อมูล หรือพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำผิดหรือการทุจริตของรัฐบาลที่ชัดเจนเสนอให้ประชาชนและสื่อมวลชน ได้รับทราบและเชื่อถือในพยานหลักฐานดังกล่าวได้ ย่อมสามารถสร้างความสั่นคลอนให้แก่รัฐบาล หรือพรรคร่วมรัฐบาลได้ ซึ่งที่ผ่านมากการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร โดยการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไม่สามารถเกิดผล ได้จริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีปัญหา ดังนี้

สภาพปัญหา

๑. การอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านโดยทั่วไปที่ผ่านมา แม้จะมีข้อมูลพยานหลักฐาน ต่าง ๆ มาเสนออย่างชัดเจนก็ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งได้ เนื่องจากรัฐบาล มีเสียงข้างมากในสภา และการลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งต้องมี คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นจำนวนคะแนน เสียงที่มากแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา รวมทั้ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ใน ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือครอบงำใด ๆ ก็ตาม แต่เมื่อต้องลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลยังถูกครอบงำ จากพรรคการเมืองที่สังกัดอยู่ดี ดังนั้น การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งในทางปฏิบัติ จึงเป็นไปได้ยากมาก

๒. การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านในบางเรื่อง หรือบางประเด็น มีลักษณะวนเวียน ซ้ำซาก หรืออภิปรายเนื้อหาซ้ำซ้อนกัน ทำให้น้ำหนักของเนื้อหาในการอภิปรายลดลง และการใช้เวลาของฝ่ายค้านเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจไม่เกิดความคุ้มค่า ประชาชนรู้สึกเบื่อหน่ายและรู้สึกว่าไม่ได้รับประโยชน์จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านแต่ประการใด

๓. การจัดสรรบุคคลมาทำหน้าที่อภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ บางครั้งเป็นการจัดสรรเพื่อให้มาเรียนรู้และซักซ้อมการอภิปรายเท่านั้น โดยไม่ได้มุ่งเน้นเพื่อนำเสนอข้อมูลหรือพยานหลักฐานอันจะนำไปสู่การลงมติไม่ไว้วางใจ ทำให้เนื้อหาการอภิปรายไม่มีน้ำหนักและเกิดประสิทธิภาพที่จะทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ ส่วนการตอบคำถามของฝ่ายรัฐบาลมีลักษณะยื่นเยื่อใช้เวลานานความจำเป็นและเป็นการตอบตามข้อมูลที่ส่วนราชการจัดเตรียมไว้ให้ โดยไม่คำนึงว่าจะตอบตรงประเด็นที่มีการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่

๔. ข้อมูลหรือพยานหลักฐานของฝ่ายค้านที่นำมาใช้อภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ในบางเรื่องหรือบางประเด็นยังไม่ชัดเจนและมีน้ำหนักเพียงพอ หรือเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเป็นเรื่องที่ปรากฏตามสื่อหนังสือพิมพ์ หรือเป็นข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปแล้ว ทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่มีความสำคัญและไร้ประโยชน์ ดังนั้น เรื่องที่จะนำมาอภิปรายต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายที่เห็นเป็นประจักษ์และมีข้อมูลพยานหลักฐานชัดเจน

วิธีการปฏิรูป

การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นกลไกการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ดี แม้ที่ผ่านมาจะไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้โดยตรง แต่กลไกดังกล่าวสามารถสร้างความสั่นคลอนหรือลดความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลได้ หากข้อมูลพยานหลักฐานต่าง ๆ ของฝ่ายค้านที่นำมาใช้ในการอภิปรายมีความชัดเจน ทำให้สื่อมวลชนหรือประชาชนเชื่อถือในพยานหลักฐานดังกล่าว ดังนั้น ข้อมูลและพยานหลักฐานของฝ่ายค้านที่นำมาใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงถือเป็นสิ่งสำคัญและมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล จึงควรมีการปฏิรูปวิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนี้

๑. การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต้องคำนึงถึงกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยต้องใช้เวลาดังกล่าวให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพ และต้องอภิปรายในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่จะมีผลทำให้เห็นถึงความบกพร่องเสียหายในการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลอย่างชัดเจน โดยไม่ใช้เวลาไปกับประเด็นเล็กน้อย

๒. ฝ่ายค้านต้องมองว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ใช่เป็นเพียงหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อให้เป็นไปตามสมัยประชุมที่กำหนดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเท่านั้น แต่ต้องเป็นการกระทำโดยมีความมุ่งหวังว่าข้อมูลพยานหลักฐานที่นำมาใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องเป็นหลักฐานที่ผูกมัดนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีและเมื่อนำข้อมูลและพยานหลักฐานดังกล่าวส่งต่อไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้

๓. เรื่องที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจ ต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาล โดยเรื่องที่ฝ่ายค้านนำมาอภิปรายต้องมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล หรือเสถียรภาพและการทำหน้าที่ของรัฐบาล และรัฐบาลเองก็มีความวิตกและเกรงกลัวต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านเช่นเดียวกัน

๔. ผู้อภิปรายต้องมีความรู้และเข้าใจในเรื่องที่อภิปราย มีข้อมูลพยานหลักฐานชัดเจน ครบถ้วน อภิปรายตรงประเด็นทั้งในเนื้อหาข้อมูลและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเชื่อถือจากประชาชน และมองว่าการอภิปรายเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ไม่ใช่เป็นเพียง “ปาที” ทางการเมืองเท่านั้น

๕. การอภิปรายของฝ่ายค้านที่มีพยานหลักฐานที่เชื่อได้ว่าฝ่ายบริหารกระทำการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ หรือมีการบริหารงานที่ผิดพลาด ให้ฝ่ายค้านส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการขบวนการพิจารณาให้แล้วเสร็จ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓.๑.๓ การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไป ในวุฒิสภา และการเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภา

การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเปิดอภิปราย เพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะได้นำข้อเสนอนี้ไป ข้อคิดเห็น ปัญหา และอุปสรรคของประชาชนในเขตเลือกตั้งและประเทศมาอภิปราย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้มีข้อมูลในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้น ๆ ตลอดจนสามารถแก้ไขปัญหาให้ทัน ตามความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งบางครั้งคณะรัฐมนตรีอาจมีข้อมูลไม่เพียงพอ จะต้องอาศัยความ เชื่อวาทะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จึงจำเป็นต้อง มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการลงมติต่อไป

การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เป็นการเปิดอภิปรายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลง ข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งการอภิปรายทั่วไป ดังกล่าวจะช่วยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง ปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งเป็นการให้ข้อเสนอแนะอันจะเป็น ประโยชน์และช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อไม่ให้เป็นการระ แกฝ่ายบริหารที่จะต้องมาชี้แจงต่อวุฒิสภามากเกินไป โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา กระทำได้ครั้งเดียว ในสมัยประชุมหนึ่ง ดังนั้น การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา จึงเป็นมาตรการเพียงเพื่อให้คณะรัฐมนตรี แถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง ปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งจะให้ข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์และจะช่วยให้การบริหารราชการ แแผ่นดินของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยไม่มีการลงมติแต่อย่างใด

การเปิดอภิปรายทั่วไปของรัฐสภา เป็นการอภิปรายเพื่อรับฟังความคิดเห็นที่กำหนดขึ้น เพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในกรณี ที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับการทำงานของคณะรัฐมนตรี เช่น การตัดสินใจในบางเรื่อง โดยมติคณะรัฐมนตรีที่อาจกระทบกระเทือนต่อประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม กรณีดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจะแจ้งความต้องการของคณะรัฐมนตรีไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายเพื่อรับ ฟังความคิดเห็นของที่ประชุมของรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติไว้ล่วงหน้าหรือไม่ไว้ล่วงหน้าคณะรัฐมนตรี แม้การเปิด อภิปรายเพื่อรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวจะเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเพื่อให้มีการอภิปราย แต่ความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาก็ไม่มีผลเป็นการผูกมัดการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ความคิดเห็น ของสมาชิกรัฐสภาเป็นเพียงเหตุผลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ การทำงานของคณะรัฐมนตรีเท่านั้นซึ่งที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีจะใช้วิธีการดังกล่าวนี้ค่อนข้างน้อย เพราะหากใช้วิธีการนี้

มากเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีขาดความสามารถในการทำงานจนต้องรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา ทำให้คณะรัฐมนตรีขาดความไว้วางใจและอาจนำไปสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และที่ประชุมรัฐสภา ได้มีการบัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมา รวมทั้ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติไว้เช่นกัน โดยเฉพาะกรณีมาตรา ๑๕๕ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจสมควรถือว่าหรือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีโดยผู้นำฝ่ายค้าน

สภาพปัญหา

การอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา และการเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ แม้จะเป็นแต่เพียงการรับทราบข้อมูลจากฝ่ายรัฐบาล แต่ถือว่าเป็นมาตรการที่ดี ที่ทำให้ฝ่ายค้านหรือวุฒิสภาได้ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล ขณะเดียวกันรัฐบาลมีโอกาสดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา หรือปรึกษาหารือ และนำความเห็นข้อเสนอแนะจากการอภิปรายไปดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นการลดความกดดันของรัฐบาลจากประชาชนได้โดยตรงในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวด้วย อีกทั้ง ยังมีลักษณะเป็นการหารือเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้านและสมาชิกรัฐสภา แต่การดำเนินการที่ผ่านมาการใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหา ดังนี้

๑. การอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา และการเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาเป็นเพียงการแสดงวาทกรรมในสภามากกว่าที่จะนำเสนอข้อมูล และข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ หรือเป็นการอภิปรายเพื่อทำลายชื่อเสียง หรือหวังผลในทางการเมืองมากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาประเทศชาติหรือคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน

๒. การอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะเป็นการอภิปรายเพื่อโจมตีและต้องการทำลายชื่อเสียงของฝ่ายรัฐบาลมากกว่าที่จะให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ หรือเป็นลักษณะการปรึกษาหารือร่วมกัน หรือเป็นการรับฟังเพื่อแก้ไขปัญหา หรือการหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน การอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาจึงกลายเป็นการตอบโต้กันและเป็นวิวาทะในสภาเหมือนกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ทำให้รัฐบาลนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บ่อยมาก เนื่องจากเกรงว่าจะถูกอภิปรายโจมตีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

วิธีการปฏิรูป

๑. การสร้างทัศนคติและจิตสำนึกของฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล ให้ยึดมั่นในหลักคุณธรรม และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นสมาชิกรัฐสภาและต้องไม่มองว่าอีกฝ่ายเป็นฝ่ายตรงกันข้าม และการอภิปรายต้องไม่ไปเพื่อการโจมตีหรือทำลายชื่อเสียงซึ่งกันและกัน หรือหวังผลในทางการเมือง แต่ต้องเป็นไปในลักษณะการปรึกษาหารือ ให้ความเห็นและคำแนะนำเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาของประชาชนและประเทศชาติร่วมกัน

๒. การอภิปรายของฝ่ายค้านหรือสมาชิกรัฐสภาต้องให้ความสำคัญกับข้อมูลข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา หรือแนวทางการดำเนินการให้กับฝ่ายรัฐบาลมากกว่าที่จะแสดงวาทกรรม เพื่อนำไปสู่การทำงานหรือการแก้ไขปัญหาของประชาชนและประเทศชาติร่วมกัน

๓.๑.๔ การเสนอญัตติ

การเสนอญัตติ เป็นการดำเนินการเพื่อให้สภาพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ หรือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยสภาอาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการ หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งการเสนอญัตติในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะเกิดขึ้นเมื่อเกิดกรณีสำคัญ ๆ เป็นเรื่องที่กระทบต่อประเทศและประชาชน เช่น ญัตติด่วน เรื่อง ขอตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม ญัตติด่วน เรื่อง ขอตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาค่ายาเสพติด ญัตติด่วน เรื่อง ขอตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแนวทางการแก้ไขค่าครองชีพสูงและราคาสินค้าแพง

ดังนั้น การเสนอญัตติจึงถือเป็นวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องดำเนินการพิจารณาศึกษาและรวบรวมข้อมูลเสนอให้รัฐบาลดำเนินการ ถือเป็นมาตรการที่ดี ในการเร่งรัดติดตามการทำงานของรัฐบาลและทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องเกิดการตื่นตัวในการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

สภาพปัญหา

การใช้มาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการเสนอญัตติ จะทำให้ภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดการตื่นตัวและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่การใช้มาตรการในการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวยังไม่เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหา ดังนี้

๑. การพิจารณาศึกษา ตรวจสอบและหาข้อสรุปเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากการเสนอญัตติในแต่ละเรื่องใช้ระยะเวลานานเกินความจำเป็นจนเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นยุติ คลี่คลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที ทำให้ประชาชนไม่ให้ความสนใจ อีกทั้ง การจัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการเสนอญัตติดังกล่าวมีการจัดทำเป็นจำนวนมาก และการเสนอรายงานดังกล่าวต่อสภามีความล่าช้าหรือเสนอเมื่อปัญหา หรือสถานการณ์ หรือเหตุการณ์ดังกล่าวยุติหรือคลี่คลายลงแล้ว และการจะนำผลการพิจารณาไปใช้กับปัญหา สถานการณ์ หรือเหตุการณ์ในลักษณะเดียวกันที่เกิดขึ้นในภายหลังไม่สามารถนำไปใช้ได้เนื่องจากข้อเท็จจริงแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่ได้รับประโยชน์แต่อย่างใด

๒. การเสนอญัตติเป็นการกระทำเพื่อหวังผลในทางการเมืองมากกว่าที่จะมุ่งเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือประเทศ

๓. รัฐบาลละเลยและไม่ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ทำให้มีญัตติค้างการพิจารณาในสภาเป็นจำนวนมาก

วิธีการปฏิรูป

๑. การเสนอญัตติ ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาและการดำเนินการแล้วเสร็จอย่างชัดเจน โดยไม่ควรให้มีการขยายเวลา เช่น ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๓๐ วัน หรือ ๖๐ วัน เพื่อให้แก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและประหยัดงบประมาณ เพราะการดำเนินการล่าช้าย่อมส่งผลให้ฝ่ายบริหารละเลยและไม่ใส่ใจในการแก้ไขปัญหา

๒. การศึกษาและรายงานดังกล่าว ควรเป็นการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้น (เฉพาะหน้า) และระยะยาว เพื่อเป็นการแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน

๓. ควรเร่งรัดการดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล โดยรัฐบาลต้องนำข้อมูลผลการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติไปดำเนินการเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

๓.๑.๕ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดิน

การควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ผ่านกระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณของฝ่ายบริหารและการอนุมัติเงินงบประมาณ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภา มีลักษณะเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐสภาสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในด้านการกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการบริหารประเทศได้ ซึ่งการดำเนินการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารดังกล่าว แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แต่การดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลที่ผ่านมา ยังไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารได้เท่าที่ควร เพราะฝ่ายบริหารมักออกกฎหมายพิเศษให้สามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินออกไปนอกกฎหมายแม่บททั้ง ๔ ลักษณะ

สภาพปัญหา

๑. เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมีการดำเนินการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพื่อที่จะไม่ต้องถูกควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยการตรากฎหมายพิเศษอนุญาตให้กระทรวงการคลังกู้เงินโดยไม่จำกัดจำนวนนอกเงื่อนไขที่กำหนดโดยไม่ต้องนำส่งเงินกู้ดังกล่าวเข้าคลัง และการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวสามารถดำเนินการจ่ายได้นอกกฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยอาศัยระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทำให้เงินแผ่นดินจำนวนมากตกอยู่ในสถานะเสี่ยงต่อการใช้จ่ายไปโดยปราศจากหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติและการตรวจสอบ รวมทั้ง การควบคุมที่รัดกุม เป็นการโอนอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากรัฐสภาไปอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณได้ และระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นสองมาตรฐาน

๒. การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ข้าราชการและนักการเมืองบางคน ร่วมมือกระทำการทุจริตโดยเอื้อประโยชน์หรือรู้เห็นเป็นใจกัน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในการตั้งงบประมาณ ในโครงการต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยการตั้งงบประมาณเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินกว่าความเป็นจริง หรือเป็นงบประมาณที่ตรวจสอบการใช้จ่ายได้ยาก เช่น งบประมาณในการว่าจ้างที่ปรึกษา

๓. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีระยะเวลาค่อนข้างน้อย แต่จำนวนเงินที่เสนอของงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีจำนวนมาก การพิจารณาข้อมูลและเอกสารจำนวนมากต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบ ทำให้

ไม่สามารถพิจารณาในรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ได้ ซึ่งการเสนองบประมาณอาจมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือเอื้อประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง

วิธีการปฏิรูป

๑. กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินโดยไม่จำกัดจำนวนโดยไม่ต้องส่งคลัง และใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยไม่ผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยบรรจุไว้ในร่างกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ระบุไว้ให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ประกาศใช้ (มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๘) เพื่อกำหนดมาตรการและแนวทางป้องกันการตรากฎหมายพิเศษ และบัญญัตินิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในกฎหมายดังกล่าว ให้เกิดความชัดเจนด้วย เพื่อให้มาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเกิดผลในทางปฏิบัติ

๒. กำหนดมาตรการควบคุมและลงโทษอย่างเข้มงวดกับข้าราชการ นักการเมือง และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการจัดทำงานงบประมาณ การพิจารณางบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณโดยการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ไม่ยินยอมให้มีการวิ่งเต้นคดี เพื่อไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำทุจริตดังกล่าว

๓. จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานด้านงบประมาณให้กับรัฐสภา เช่นเดียวกับสำนักงานงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อตรวจสอบการตั้งงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการประเมินความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้กับฝ่ายบริหาร เป็นช่วงระยะเวลาไม่มากนักอาจจะไม่เกิดความรอบคอบเท่าที่ควรในการพิจารณา ดังนั้น รัฐสภาควรจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเป็นหน่วยงานประจำเช่นเดียวกับสำนักงานงบประมาณของฝ่ายบริหาร

๓.๑.๖ ระบบกรรมวิธีการ

กรรมวิธีการเป็นบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นประกอบกันเป็นคณะกรรมการเพื่อให้พิจารณากฎหมายหรือกระทู้กิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภาทราบ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ดังนั้น คณะกรรมการจึงเป็นการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำงานของรัฐสภาโดยต้องทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้รัฐสภาได้ทราบถึงข้อมูลในเชิงลึก อีกทั้ง ยังเป็นการแบ่งภาระในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม ให้กับรัฐบาล อันเป็นการแบ่งหน้าที่กันทำทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการลดขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามระบบราชการ เนื่องจากเมื่อเกิดปัญหาสามารถที่จะเรียกเจ้าหน้าที่รัฐมาสอบถามข้อมูลได้โดยตรง นอกจากนั้น ในแต่ละคณะกรรมการจะมี

ผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในคณะกรรมการคณะนั้นโดยตรง ส่งผลทำให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ อีกทั้ง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกลไกของระบบ กรรมการเป็นการดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ดังนั้น ความเห็น ข้อเสนอแนะและแนวทางของคณะกรรมการที่เสนอไปยังรัฐบาล รัฐบาลต้องรับฟัง และนำไปปฏิบัติต่อไป

สภาพปัญหา

๑. การทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาศึกษาและตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีเรื่องร้องเรียนเกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากผู้ร้องเรียนส่วนใหญ่จะร้องเรียนในเรื่องเดียวกัน ต่อคณะกรรมการหลายคณะ แม้จะมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา โดยกำหนดไว้ว่า “การพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการหลายคณะ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภา และประธานคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาว่าจะให้คณะกรรมการสามัญคณะใดพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องนั้น” แต่ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการยังคงเกิดความซ้ำซ้อนกันเช่นเดิม ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากรเกินความจำเป็น

๒. เรื่องร้องเรียนที่เสนอต่อคณะกรรมการ บางเรื่อง หรือบางประเด็นจะเป็นเรื่องของปัจเจกชนหรือเป็นเรื่องข้อพิพาทของเอกชนกับเอกชน หรือเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนในวงแคบ ซึ่งประชาชนสามารถดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการโดยปกติในเรื่องนั้นได้

๓. การแต่งตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากจนเกินความจำเป็น ทำให้องค์ประกอบของการเป็นกรรมการขาดความน่าเชื่อถือ อีกทั้ง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งบางคนไม่สามารถรองรับภารกิจของคณะกรรมการได้ เนื่องจากไม่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับภารกิจของคณะกรรมการในตํานันโดยตรง

๔. การทำหน้าที่ของคณะกรรมการบางคณะในการนำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่การพิจารณา หรือการพิจารณาเรื่องร้องเรียน หรือยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มีการเรียก รับผลประโยชน์เป็นการตอบแทนในลักษณะตบทรัพย์ หรือคํานึงถึงผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นสำคัญ เช่น ในบางเรื่องไม่ควรนำมาตรวจสอบกลับนำมาตรวจสอบ เนื่องจากเป็นเรื่องพรรคพวกและผลประโยชน์ แต่บางเรื่องไม่ควรนำมาตรวจสอบกลับนำมาตรวจสอบ เพราะเป็นเรื่องขัดกันของผลประโยชน์ อีกทั้ง การซักถามข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าร่วมประชุมในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนมีลักษณะเป็นการข่มขู่และคุกคาม เพื่อแสวงหาประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าวสำหรับตนเองและพรรคพวก

๕. การให้อำนาจของคณะกรรมการในการเรียกบุคคลมาให้ข้อมูลหรือจัดส่งเอกสารตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ บางครั้งการใช้ถ้อยคำเพื่อซักถามของคณะกรรมการ หรือของอนุกรรมการบางคนที่ได้รับมอบหมายเพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ มีลักษณะไม่ให้เกิดเกียรติบุคคลหรือหน่วยงานที่มาร่วมประชุมหรือมาชี้แจง ทำให้บุคคลหรือหน่วยงานที่มาร่วมประชุมหรือผู้มาชี้แจงเกิดความไม่พอใจและไม่ให้ความร่วมมือในการที่จะให้ข้อมูลหรือเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ

วิธีการปฏิรูป

๑. การทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องร้องเรียนที่เสนอต่อคณะกรรมการหลายคณะ ต้องยึดถือและปฏิบัติตามมติที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวทำให้คณะกรรมการคณะใดพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเรื่องนั้นตามที่กำหนดไว้ข้อบังคับการประชุมสภาโดยเคร่งครัด

๒. การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ ควรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ และส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก มากกว่าเรื่องของปัจเจกชน

๓. การแต่งตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการควรกำหนดคุณสมบัติ จำนวนและอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ให้เกิดความชัดเจน และควรมีการตรวจสอบเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวในคณะกรรมการแต่ละคณะ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและเชี่ยวชาญในภารกิจของคณะกรรมการแต่ละคณะโดยตรง

๔. กำหนดมาตรการป้องกันและลงโทษกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการเรียก รับ หรือยอมจะรับผลประโยชน์ เพื่อเป็นการตอบแทนในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อให้การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการเกิดประสิทธิภาพและควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจกสัดส่วนของพรรคฝ่ายค้านดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องสำคัญ ๆ อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ

๕. การเพิ่มประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของคณะกรรมการโดยการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการแต่ละคณะ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นต่อไปในอนาคต เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการเกิดความต่อเนื่องตลอดจนฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการแต่ละคณะควรประจำอยู่ในคณะกรรมการคณะนั้นอย่างถาวร เพื่อให้การทำหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการเกิดองค์ความรู้และมีความเชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น

๓.๒ การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระและกระบวนการยุติธรรม

สภาพปัญหา

การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และกระบวนการยุติธรรม เป็นกลไกที่กำหนดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่อาศัยกลไกการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่การทำหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมักจะอยู่พรรคการเมืองเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน จึงไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบซึ่งกันและกัน และในขณะที่ฝ่ายตุลาการไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้หากไม่มีผู้เสียหายมาฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม อีกทั้ง การพิจารณาคดีในระบบศาลยุติธรรมต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะการทำงานที่เป็นอิสระขึ้นมาโดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนด

แต่การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องดังกล่าวที่ผ่านมาพบว่ายังมีปัญหาในทางปฏิบัติทำให้ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากกระบวนการทำงานและการสรรหากรรมการขององค์กรอิสระถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง ทำให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้มาดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระมีคุณสมบัติที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดข้อโต้แย้ง มีความล่าช้า และขาดความน่าเชื่อถือและส่งผลให้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองและพวกพ้องยังคงมีอยู่ในสังคมไทย

แม้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะมีการแก้ไขโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นที่ได้มีการแก้ไขและบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว พบว่ายังไม่มี ความชัดเจน ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงมีข้อเสนอเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปัญหาและปฏิรูป การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระและกระบวนการ ยุติธรรมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้บังคับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๓.๒.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ รวมทั้งหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สภาพปัญหา

การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในบางคดีที่สำคัญ เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสังคมว่าการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอิสระอย่างแท้จริงหรือไม่ มีการแทรกแซงทางการเมืองหรือไม่ หรือเอนเอียงไปตามกระแสเสียงของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่ ทำให้มีการกล่าวหาว่าการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นสองมาตรฐานหรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากความไม่เหมาะสมในคุณสมบัติคณะกรรมการสรรหา กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคุณสมบัติของบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังจำกัดอยู่ในบุคคลบางอาชีพและไม่ยึดโยงกับประชาชน รวมทั้ง บุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ยังมีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยตรงค่อนข้างน้อย แม้จะมีการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวมาโดยตลอดโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง แต่ประชาชนยังมีข้อเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอยู่ รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าวไว้เช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว พบว่ายังไม่มี ความชัดเจน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้จึงได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปัญหาและปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ปัญหากระบวนการได้มาและสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑) ที่มาของคณะกรรมการสรรหาตามที่บทบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ซึ่งสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวจะมีสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองเพียง ๒ คนเท่านั้น ดังนั้น โอกาสของจำนวนคะแนนเสียงในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ ใน ๙ คน อาจจะมีความเห็นไปในทิศทางเดียวหรือใกล้เคียงกันได้ นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระแต่ละองค์กร จะต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกันหรือต่างคณะและต่างบุคคลกัน โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ย่อมจะทำให้มีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหาไว้ล่วงหน้า ดังนั้นการกำหนดที่มาของคณะกรรมการสรรหาในลักษณะเช่นนี้อาจจะทำให้การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระทุกองค์กรมีแนวโน้มที่จะถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มบุคคลบางกลุ่มและบางอาชีพเท่านั้น

๒) กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ วรรคท้าย กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปนอกจากการประกาศรับสมัครไว้อย่างชัดเจน เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการสรรหาในการใช้ดุลพินิจสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก ทำให้ความโปร่งใสในกระบวนการสรรหามีค่อนข้างน้อยและอาจจะส่งผลต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางในการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในหลักการเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา การสรรหาจะคัดเลือกจากบุคคลที่สมัครเท่านั้น

๒. ปัญหาคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๐ กำหนดองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิศาขานิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์และผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือเทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นการจำกัดอยู่ในกลุ่มบุคคลบางสาขาอาชีพ ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาอื่น ๆ ไม่สามารถเข้ามาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะทำการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกิดมุมมองที่หลากหลายมิติได้

๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ (๔) กำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ต้อง “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” โดยไม่มีการกำหนดความหมายที่ชัดเจน เป็นนามธรรมที่ไม่มีตัวชี้วัดหรือมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้มีการตีความได้หลายมาตรฐานอาจจะทำให้ได้คนที่ไม่มีคุณสมบัติสุจริตตามที่

กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ถูกครอบงำและแทรกแซงจากอำนาจอื่นได้ง่าย และเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้สรรหาเป็นอย่างมาก

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้กับศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยการกระทำ เช่น มาตรา ๔๙ โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงกรณีที่พบว่ามีกรกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือมาตรา ๑๔๔ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือคณะกรรมการในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือมาตรา ๒๑๓ กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้มีจำนวนคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจำนวนมาก การกำหนดระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมในการพิจารณา และวินิจฉัยคดีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจมีผลต่อความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

วิธีการปฏิรูป

๑. ปฏิรูปกระบวนการได้มาและสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดคณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระในแต่ละองค์กร โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ให้มีความชัดเจนว่าต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกัน หรือต่างบุคคลกัน เพื่อป้องกันไม่ให้มีกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหาไว้ล่วงหน้าในการมาทำหน้าที่ดังกล่าว

๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม เพื่อมาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนอกจากการประกาศรับสมัครให้เกิดความชัดเจน

๓) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “มีความรับผิดชอบสูง, มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม” รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะของบุคคลที่มาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจน

๔) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “บุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไป” ให้ชัดเจน และมีรายละเอียดมากเพียงพอว่า หมายถึงบุคคลประเภทใด หรือมีคุณสมบัติอย่างไร

ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการคัดสรรบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๒. ปฏิรูปคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑) คุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรจำกัดเฉพาะกลุ่มสาขาอาชีพบางอาชีพเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้มาจากกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ด้วย โดยให้ระบุคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมว่า “หรือสาขาอื่น” ด้วย

๒) กำหนดนิยามคำว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะของ “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการพิจารณาเพื่อคัดสรรบุคคลให้มาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ปฏิรูปการดำเนินงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

กำหนดรายละเอียดวิธีพิจารณาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เกิดความชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อจะได้ทราบถึงวิธีการขั้นตอนและกรอบระยะเวลาในการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้การทำงานที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกิดประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น

๓.๒.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่และอำนาจจัดหรือดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการลงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สั่งระงับยับยั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง การเลือก และการลงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง การเลือกและการลงประชามติใหม่ สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี ควบคุมดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย และหน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด

สภาพปัญหา

คณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการกลั่นกรองและคัดเลือกคนดีเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และจัดหรือดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรม แต่การทำงานที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่า ยังไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรมได้ การซื้อสิทธิขายเสียงยังคงมีอยู่ค่อนข้างมาก และการดำเนินการเพื่อเอาผิดกับบุคคลที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งยังกระทำได้น้อย เนื่องจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังไม่มีความเป็นอิสระและถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารและนักการเมือง โดยเฉพาะกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการโดยตัวแทนจากฝ่ายตุลาการและฝ่ายการเมืองโดยไม่มีตัวแทนจากภาคส่วนอื่น ๆ การมีตัวแทนจากฝ่ายการเมือง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตรวจสอบโดยตรงเข้ามาเป็นกรรมการสรรหา ทำให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์และทำให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งถูกกล่าวหาว่าเป็นฝ่ายการเมืองข้างใดข้างหนึ่ง อีกทั้งการที่คณะกรรมการสรรหาส่วนใหญ่ที่มาจากฝ่ายตุลาการ ทำให้บุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะมาจากผู้ที่เป็นผู้พิพากษาหรือผู้ที่ทำหน้าที่ในงานตุลาการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการแทรกแซง ครอบงำและกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาได้ นอกจากนี้ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่จะทำให้การดำเนินการจัดการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวบางเรื่องจะมีการแก้ไขโดยบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่พบว่ายังไม่มีความชัดเจน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เมื่อมีการบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปัญหาและปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. ปัญหากระบวนการได้มาและสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑) ที่มาของคณะกรรมการสรรหา ตามที่บทบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ซึ่งสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวจะมีสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองเพียง ๒ คนเท่านั้น ดังนั้น โอกาสของจำนวนคะแนนเสียงในการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระของคณะกรรมการสรรหา จำนวน ๗ ใน ๙ คน อาจจะมีความเห็นไปในทิศทางเดียวหรือใกล้เคียงกันได้ นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระแต่ละองค์กร จะต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกันหรือต่างคณะและต่างบุคคลกัน โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ย่อมจะทำให้มีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหาไว้ล่วงหน้า ดังนั้น การกำหนดที่มาของคณะกรรมการสรรหาในลักษณะเช่นนี้อาจจะทำให้การสรรหากรรมการในองค์กรอิสระทุกองค์กรมีแนวโน้มที่จะถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มบุคคลบางกลุ่มและบางอาชีพเท่านั้น

๒) กระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ วรรคท้าย ประกอบมาตรา ๒๑๗ กำหนดการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปนอกจากการประกาศรับสมัครไว้อย่างชัดเจน เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการสรรหาในการใช้ดุลพินิจสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ทำให้ความโปร่งใสในกระบวนการสรรหามีค่อนข้างน้อย และอาจจะส่งผลต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ซึ่งในหลักการเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา การสรรหาจะคัดเลือกจากบุคคลที่สมัครเท่านั้น

๒. ปัญหาคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๒ (๑) ประกอบมาตรา ๒๑๖ กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้อง “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” โดยไม่มีการกำหนดความหมายให้ชัดเจนเป็นนามธรรมที่ไม่มีตัวชี้วัดหรือมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้มีการตีความได้หลายมาตรฐาน อาจจะทำให้ได้คนที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะส่งผลให้ถูกครอบงำและแทรกแซงจากอำนาจอื่นได้ง่าย และเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้สรรหาเป็นอย่างมาก

๒) การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๒ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓๒ (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) เป็นการจำกัดหรือให้ความสำคัญกับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มหรือบางอาชีพเท่านั้น โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการระดับสูงหรือนักวิชาการ ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาอื่น ๆ ไม่สามารถเข้ามาเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะทำการทำหน้าที่เกิดมุมมองที่หลากหลายมิติได้

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑) การสอบสวนการทุจริตการเลือกตั้งจะกระทำได้จะต้องมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ทำให้การปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดความล่าช้า

๒) พยานในคดีเลือกตั้งถูกจำวานหรือข่มขู่ เพื่อไม่ให้ไปให้การในชั้นศาล หรือกลับคำให้การทำให้ศาลยกคำร้อง อีกทั้ง หากพยานต้องไปให้การในชั้นศาล ต้องไปให้การในชั้นศาลทั้งในคดีเลือกตั้ง คดีอาญา และคดีแพ่ง (กรณีการฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่) โดยต้องให้การใหม่ในทุกคดี

๓) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ได้กำหนดการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ในช่วงที่มีรัฐบาลรักษาการซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ซึ่งในกรณีการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน กรณีดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการระดับใดบ้างที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ทำให้เมื่อมีการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการ แม้จะเป็นข้าราชการระดับล่าง ก็จะต้องมาขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกครั้ง ทำให้มีการยื่นเรื่องขอความเห็นชอบมายังคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนมากซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวนบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้องรับผิดชอบภารกิจส่วนนี้ ส่งผลให้การพิจารณากรณีอื่นที่มีความสำคัญเกิดความล่าช้า

วิธีการปฏิรูป

๑. ปฏิรูปกระบวนการได้มาและการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดคณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระในแต่ละองค์กร โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ให้มีความชัดเจนว่าต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกัน หรือต่างบุคคลกัน เพื่อป้องกันไม่ให้มีกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหาไว้ล่วงหน้าในการมาทำหน้าที่ดังกล่าว

๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปซึ่งมีความรับผิดชอบสูงมีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม เพื่อมาทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งนอกจากการประกาศรับสมัครให้เกิดความชัดเจน

๓) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “มีความรับผิดชอบสูง, มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม” รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะของบุคคลที่มาทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีความชัดเจน

๔) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “บุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไป” ให้ชัดเจน และมีรายละเอียดมากเพียงพอว่าหมายถึงบุคคลประเภทใด หรือมีคุณสมบัติอย่างไร

ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการคัดสรรบุคคลที่จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒. ปฏิรูปคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑) กำหนดนิยามคำว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะของ “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการพิจารณาเพื่อคัดสรรบุคคลให้มาทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒) คุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ควรจำกัดเฉพาะกลุ่มข้าราชการ หรือนักวิชาการ หรือกลุ่มสาขาอาชีพบางอาชีพเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้มาจากกลุ่มอาชีพอื่น ๆ โดยให้ระบุคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มเติมว่า “หรือสาขาอื่น” ด้วย ทั้งนี้ การคัดสรรกรรมการในองค์กรอิสระควรพิจารณาจากความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับภารกิจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร เป็นสำคัญ การที่กรรมการในองค์กรอิสระมาจากกลุ่มข้าราชการ ย่อมทำให้ทัศนคติและแนวคิดของกรรมการในองค์กรอิสระมีลักษณะเป็นแบบราชการ ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรการเมืองและมีการเสนอบทความ หรือแสดงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยด้วย

๓. การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวน มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน โดยมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมทางการเมืองและจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยไม่ต้องมีหมายค้นหรือหมายจับในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว

๒) ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง เพื่อให้พยานมั่นใจว่าจะปลอดภัยจากการมาเป็นพยานให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และในคดีเลือกตั้งให้ศาลวินิจฉัยให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหายในการจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมาแทนค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ เพื่อไม่ให้พยานต้องไปให้การในคดีแพ่งอีก

๓) การใช้อำนาจควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงที่มีรัฐบาลรักษาการ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กำหนดไว้ว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ในกรณีการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ควรมีการระบุในกฎหมายให้ชัดเจนเกี่ยวกับระดับตำแหน่งของข้าราชการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและควรจำกัดเฉพาะข้าราชการระดับสูงเท่านั้น

๓.๒.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินกว่าเหตุ แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และหากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุผลอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

สภาพปัญหา

การทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมา พบว่ายังมีปัญหาและมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ที่ถูกมองว่าขาดการยึดโยงกับภาคประชาชน และความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากการทำงานส่วนใหญ่ของทั้งสององค์กรจะเกี่ยวข้องกับประชาชนที่ได้รับ ความเดือดร้อนโดยข้อร้องเรียนของประชาชนที่เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีลักษณะก้ำกึ่งระหว่าง การละเมิดสิทธิและการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้มีการแก้ไขและบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่พบว่าบางประเด็นยังไม่มี ความชัดเจน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เมื่อมีการบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปัญหาและปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยผู้ตรวจการแผ่นดินในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. ปัญหากระบวนการได้มาและการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑) ที่มาของคณะกรรมการสรรหา ตามที่บทบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ซึ่งสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวจะมีสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองเพียง ๒ คนเท่านั้น ดังนั้น โอกาสของจำนวนคะแนนเสียงในการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระของคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ ใน ๙ คน อาจจะไม่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวหรือใกล้เคียงกันได้ นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระแต่ละองค์กร จะต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกันหรือต่างคณะและต่างบุคคลกัน โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ย่อมจะทำให้มีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหาไว้ล่วงหน้า ดังนั้น การกำหนดที่มาของคณะกรรมการสรรหาในลักษณะเช่นนี้อาจจะทำให้การสรรหากรรมการในองค์กรอิสระทุกองค์กรมีแนวโน้มที่จะถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มบุคคลบางกลุ่มและบางอาชีพเท่านั้น

๒) กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ วรรคท้าย ประกอบ มาตรา ๒๑๗ กำหนดการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย โดยไม่มีการกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปนอกจากการประกาศรับสมัครไว้อย่างชัดเจน เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการสรรหาในการใช้ดุลพินิจสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นอย่างมาก ทำให้ความโปร่งใสในกระบวนการสรรหามีค่อนข้างน้อย และอาจจะส่งผลต่อความเป็นอิสระ และเป็นกลางในการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ซึ่งในหลักการเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ผ่านมา การสรรหาจะคัดเลือกจากบุคคลที่สมัครเท่านั้น

๒. ปัญหาคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้อง “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” โดยไม่มีการกำหนดความหมายที่ชัดเจนไว้ เป็นนามธรรมที่ไม่มีตัวชี้วัด หรือมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้มีการตีความได้หลายมาตรฐานอาจจะทำให้ได้คนที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ถูกครอบงำและแทรกแซงจากอำนาจอื่นได้ง่าย และเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้สรรหาเป็นอย่างมาก

๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องมี ประสิทธิภาพเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้า ส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้อง ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน เป็นการจำกัดหรือให้ความสำคัญกับข้าราชการ ระดับสูง ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาอื่น ๆ ไม่สามารถเข้ามาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะทำให้ การทำหน้าที่เกิดมุมมองที่หลากหลายมิติได้

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพียงให้คำแนะนำหรือให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยงาน ตามผลการวินิจฉัยตามข้อร้องเรียนของประชาชน โดยไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการจัดการและแก้ไขข้อบกพร่อง รวมทั้งการสั่งการ หรือลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ ทำให้การใช้อำนาจ และการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ เด็ดขาดและเป็นที่สุด และมีสถานะไม่แตกต่าง จากหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปที่ทำหน้าที่ในการรับข้อร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น ศูนย์ดำรงธรรม

วิธีการปฏิรูป

๑. ปฏิรูปกระบวนการได้มาและสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดคณะกรรมการสรรหากรรมการ ในองค์กรอิสระในแต่ละองค์กร โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ให้มีความชัดเจนว่าต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกัน หรือต่างบุคคลกัน เพื่อป้องกันไม่ให้มี กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหาไว้ล่วงหน้าในการมาทำหน้าที่ดังกล่าว

๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปซึ่งมี ความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม เพื่อมาทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากการประกาศรับสมัครให้เกิดความชัดเจน

๓) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “มีความรับผิดชอบสูง, มีความกล้าหาญ ในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม” รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือ คุณลักษณะของบุคคลที่มาทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีความชัดเจน

๔) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “บุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไป” ให้ชัดเจน และมีรายละเอียดมากเพียงพอว่าหมายถึงบุคคลประเภทใด หรือมีคุณสมบัติอย่างไร

ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการคัดสรรบุคคล ที่จะมาทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒. ปฏิรูปคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑) คุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ควรจำกัดเฉพาะ กลุ่มข้าราชการเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้มาจากกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ด้วย โดยให้ระบุคุณสมบัติของผู้ตรวจการ แผ่นดินเพิ่มเติมว่า “หรือสาขาอื่น” ด้วย ทั้งนี้ การคัดสรรกรรมการในองค์กรอิสระควรพิจารณาจากความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับภารกิจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ การที่กรรมการในองค์กรอิสระมาจาก กลุ่มข้าราชการ ย่อมทำให้ทัศนคติและแนวคิดของกรรมการในองค์กรอิสระมีลักษณะเป็นแบบราชการ ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรการเมืองและมีการเสนอบทความ หรือแสดงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยด้วย

๒) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะของ “ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้ คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการพิจารณาเพื่อคัดสรรบุคคลให้มาทำหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓. ปฏิรูปการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑) กำหนดให้การใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีลักษณะ เบ็ดเสร็จเด็ดขาดและเป็นที่สุด สามารถเข้าไปดำเนินการจัดการและแก้ไขข้อบกพร่อง รวมทั้ง การสั่งการ หรือลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้

๒) กำหนดมาตรการลงโทษบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไข ข้อบกพร่องหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยหน่วยงานรัฐต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัย ของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกกรณี

๓) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการกำหนดวิธีการชั่วคราวให้ระงับ การกระทำ ฟ้องร้องคดีแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดบทบัญญัติคุ้มครอง ผู้ร้องเรียนหรือพยานที่มาให้ข้อเท็จจริงกับผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

๓.๒.๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจไต่สวน และมีความเห็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติ หน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้ง การตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาหรือศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วแต่กรณีวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

สภาพปัญหา

การทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมา ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากกรณีไม่สามารถพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับทุจริตคอร์รัปชันหรือกระทำผิด ต่อหน้าที่มีจำนวนมากให้แล้วเสร็จ ทำให้มีเรื่องค้างการพิจารณาสะสมต่อเนื่องเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความล่าช้า บางคดีทำให้ขาดอายุ ความ ส่งผลให้ประชาชนไม่ศรัทธาต่อองค์กร เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าเป็นไปในลักษณะการเอื้อประโยชน์หรือการให้ความช่วยเหลือ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรืออีกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษหรือไม่ ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดกระบวนการสรรหา และคุณสมบัติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีบางประเด็นยังไม่มีความชัดเจนซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เมื่อมีการบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นข้อสรุปประกอบการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐรั้อยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. ปัญหากระบวนการตีความและสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑) ที่มาของคณะกรรมการสรรหา ตามที่บทบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ซึ่งสัดส่วน ของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวจะมีสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองเพียง ๒ คนเท่านั้น ดังนั้น โอกาสของจำนวนคะแนนเสียงในการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระของคณะกรรมการสรรหา จำนวน ๗ ใน ๙ คน อาจจะมีคะแนนเสียงเป็นทิศทางเดียวหรือใกล้เคียงกันได้ นอกจากนั้น ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระแต่องค์กร จะต้องเป็น คณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกันหรือต่างคนและต่างบุคคลกัน โดยเฉพาะคณะกรรมการสรรหาที่มาจาก บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ย่อมจะทำให้มีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหา ไว้ล่วงหน้า ดังนั้น การกำหนดที่มาของคณะกรรมการสรรหาในลักษณะเช่นนี้อาจจะทำให้การสรรหากรรมการ ในองค์กรอิสระทุกองค์กรมีแนวโน้มที่จะถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มบุคคลบางกลุ่มและบางอาชีพเท่านั้น

๒) กระบวนการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ วรรคท้าย ประกอบมาตรา ๒๑๗ กำหนดการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดเลือกซึ่งมี ความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมการทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดี ของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจากบุคคล

ที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วยโดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไป นอกจากการประกาศรับสมัครไว้อย่างชัดเจน เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการสรรหาในการใช้ดุลพินิจ สรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นอย่างมาก ทำให้ความโปร่งใสในกระบวนการสรรหามีค่อนข้างน้อยและอาจจะส่งผลต่อความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ ซึ่งในหลักการเดิมที่เคย บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา การสรรหาจะคัดเลือกจากบุคคลที่สมัครเท่านั้น

๒. ปัญหาคุณสมบัติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑) การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๒ เป็นการจำกัดหรือให้ความสำคัญกับกลุ่มบุคคลบางกลุ่มหรือบางอาชีพเท่านั้น โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการระดับสูงหรือนักวิชาการ ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาอื่น ๆ ไม่สามารถ เข้ามาเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะทำให้การทำงานที่เกิดมุมมอง ที่หลากหลายมิติได้

๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๒ กำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติที่ต้อง “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” โดยไม่มีการกำหนดความหมายที่ชัดเจน เป็นนามธรรมที่ไม่มีตัวชี้วัดหรือมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้มีการตีความได้หลายมาตรฐานอาจจะทำให้ได้คนที่ ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ถูกครอบงำและแทรกแซงจากอำนาจ อื่นได้ง่าย และเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้สรรหาเป็นอย่างมาก

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ

๑) การทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความล่าช้า บางคดีทำให้ขาดอายุความ ส่งผลให้ประชาชนไม่ศรัทธาต่อองค์กร เกิดความเคลือบแคลงสงสัย ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าเป็นไปในลักษณะ การเอื้อประโยชน์หรือการให้ความช่วยเหลือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในทางคดีหรือไม่

๒) การดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ขาดกรอบเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และไม่สามารถหยุดยั้งการทุจริตและความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

วิธีการปฏิรูป

๑. ปฏิรูปกระบวนการได้มาและสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ

๑) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดคณะกรรมการสรรหากรรมการ ในองค์กรอิสระในแต่ละองค์กร โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ให้มีความชัดเจนว่าต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกัน หรือต่างบุคคลกัน เพื่อป้องกันไม่ ให้มีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหาไว้ล่วงหน้าในการมาทำหน้าที่ดังกล่าว

๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปซึ่งมีความรับผิดชอบสูงมีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคมเพื่อมาทำหน้าที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินอกจากการประกาศรับสมัครให้เกิดความชัดเจน

๓) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “มีความรับผิดชอบสูง , มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม” รวมทั้ง กำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะของบุคคลที่มาทำหน้าที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีความชัดเจน

๔) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “บุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไป” ให้ชัดเจนและมีรายละเอียดมากเพียงพอว่าหมายถึงบุคคลประเภทใด หรือมีคุณสมบัติอย่างไร

ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการคัดสรรบุคคลที่มาทำหน้าที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๒. ปฏิรูปคุณสมบัติของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑) คุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ควรจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลบางกลุ่มหรือบางอาชีพเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้มาจากกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ด้วย โดยให้ระบุคุณสมบัติของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพิ่มเติมว่า “หรือสาขาอื่น” ด้วย ทั้งนี้ การคัดสรรกรรมการในองค์กรอิสระควรพิจารณาจากความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับภารกิจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ การที่กรรมการในองค์กรอิสระมาจากกลุ่มข้าราชการย่อมทำให้ทัศนคติและแนวคิดของกรรมการในองค์กรอิสระมีลักษณะเป็นแบบราชการ ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรการเมืองและมีการเสนอบทความหรือแสดงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยด้วย

๒) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะของ “ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการพิจารณาคัดสรรบุคคลให้มาทำหน้าที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๓. ปฏิรูปดำเนินงานของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑) ปฏิรูประบบและกลไกการสอบสวนคดีทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจัดลำดับคดีตามความรุนแรงและความเสียหายอันเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จัดทีมงานการสอบสวนที่มีความชำนาญมาทำหน้าที่และรับผิดชอบการสอบสวนในแต่ละคดีจนแล้วเสร็จ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๒) ปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมกับคดี โดยกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนและเปิดเผย

๓) เพิ่มจำนวนบุคลากรให้เพียงพอสามารถทำงานได้ทันต่อจำนวนคดีทุจริต โดยรัฐต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานให้กับองค์กรอย่างเพียงพอ ซึ่งการจัดสรรดังกล่าวต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

๓.๒.๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐให้การแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและส่งลงโทษทางปกครอง กรณีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และแจ้งเรื่องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง กรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมและเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจดำเนินการได้ เพื่อทราบและดำเนินการต่อไป และเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลัง ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อพิจารณาและให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ประชาชนเพื่อทราบ

สภาพปัญหา

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินถือเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือประโยชน์อื่นใด แต่การทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวที่ผ่านมายังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคในเรื่องของอำนาจหน้าที่บางประการที่ต้องปรับปรุงแก้ไข นอกจากนั้น ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน บางประเด็นยังไม่มี ความชัดเจน ซึ่งอาจเกิดปัญหาจากการใช้บังคับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ จึงได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปัญหาและปฏิรูปการควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ดังนี้

๑. ปัญหากระบวนการได้มาและสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๑) ที่มาของคณะกรรมการสรรหา ตามที่บทบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ซึ่งสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวจะมีสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายการเมืองเพียง ๒ คนเท่านั้น ดังนั้น โอกาสของจำนวนคะแนนเสียงในการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระของคณะกรรมการสรรหา จำนวน ๗ ใน ๙ คน อาจจะไม่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวหรือใกล้เคียงกันได้ นอกจากนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระแต่ละองค์กร จะต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกันหรือต่างคณะและต่างบุคคลกัน โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ย่อมจะทำให้มีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหา

ไว้ล่วงหน้า ดังนั้น การกำหนดที่มาของคณะกรรมการสรรหาในลักษณะเช่นนี้อาจจะทำให้การสรรหากรรมการในองค์กรอิสระทุกองค์กรมีแนวโน้มที่จะถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มบุคคลบางกลุ่มและบางอาชีพเท่านั้น

๒) กระบวนการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๓ วรรคท้าย ประกอบมาตรา ๒๑๗ กำหนดการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญ ในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วย โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมทั่วไปนอกจากการประกาศรับสมัครไว้อย่างชัดเจน เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการสรรหาในการใช้ดุลพินิจสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นอย่างมาก ทำให้ความโปร่งใสในกระบวนการสรรหามีค่อนข้างน้อยและอาจจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระ และเป็นกลางในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ซึ่งในหลักการเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา การสรรหาจะคัดเลือกจากบุคคลที่สมัครเท่านั้น

๒. ปัญหาคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๘ กำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ต้อง “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” โดยไม่มีการกำหนดความหมายที่ชัดเจนไว้ เป็นนามธรรมที่ไม่มีตัวชี้วัดหรือมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้มีการตีความได้หลายมาตรฐานอาจจะทำให้ได้คนที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ถูกครอบงำและแทรกแซงจากอำนาจอื่นได้ง่าย และเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้สรรหาเป็นอย่างมาก

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

๑) องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเพียงตรวจสอบและชี้มูลความผิด เมื่อตรวจสอบพบว่าการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจโดยมิชอบที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินและทรัพย์สินของทางราชการ จะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกระบวนการที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างแท้จริง ทั้งที่กระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถพิสูจน์ความผิดได้อย่างสมบูรณ์ เพียงแต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวนจึงไม่อาจกล่าวโทษได้เองต้องส่งสำนวนไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนการตรวจสอบขึ้นมา ทำให้กลไกในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษไม่มีประสิทธิภาพ ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) จะต้องเริ่มกระบวนการใหม่ตั้งแต่ต้น ทำให้กระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ดำเนินการไปแล้วทั้งหมดไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด และการตรวจสอบที่พบการกระทำความผิดจำนวนมากก็ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ทันต่อเหตุการณ์

๒) การตรวจสอบความผิดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบทางการเงิน (Financial Audit) ซึ่งผู้ที่กระทำความผิดประพฤติมิชอบล้วนมีความเชี่ยวชาญ และสามารถป้องกันมิให้เกิดความบกพร่องทางการเงินได้ จึงทำให้การตรวจสอบความผิดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่สามารถพยานหลักฐานที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดไปลงโทษได้ ดังนั้นการตรวจสอบทางการเงิน (Financial Audit) จึงเป็นการตรวจสอบที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความทุจริตที่เกิดขึ้นในโครงการต่าง ๆ

วิธีการปฏิรูป

๑. ปฏิรูปกระบวนการได้มาและสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๑) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการในองค์กรอิสระในแต่ละองค์กร โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง จำนวน ๕ คน ให้มีความชัดเจนว่าต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกัน หรือต่างบุคคลกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหาไว้ล่วงหน้าในการมาทำหน้าที่ดังกล่าว

๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปซึ่งมีความรับผิดชอบสูงมีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม เพื่อมาทำหน้าที่กรรมการตรวจเงินแผ่นดินนอกจากการประกาศรับสมัครให้เกิดความชัดเจน

๓) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “มีความรับผิดชอบสูง, มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม” รวมทั้ง กำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะของบุคคลที่มาทำหน้าที่กรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้มีความชัดเจน

๔) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “บุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไป” ให้ชัดเจน และมีรายละเอียดมากเพียงพอว่าหมายถึงบุคคลประเภทใดหรือมีคุณสมบัติอย่างไร

ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการคัดสรรบุคคลที่มาทำหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. ปฏิรูปคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะของ “ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการพิจารณาเพื่อคัดสรรบุคคลให้มาทำหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. ปฏิรูปเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๑) เพื่อให้กลไกการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินของแผ่นดินได้ทันต่อสถานการณ์ และสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงควรบัญญัติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจไต่สวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเงินของแผ่นดิน เริ่มต้นคดีตั้งแต่ต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการในชั้นสอบสวน โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการ คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) และสามารถส่งเรื่องให้อัยการพิจารณายื่นฟ้องคดีได้โดยตรง

๒) กำหนดให้การตรวจสอบความผิดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิสูจน์การทุจริตในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ต้องดำเนินการโดยการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance Audit) ซึ่งผู้กระทำความผิดไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากจะทำให้มีหลักฐานประจักษ์ที่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดไปลงโทษได้ เพราะการทุจริตในโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวจะทำให้คุณภาพของงานไม่เป็นไปตามคุณลักษณะที่กำหนดไว้

๓.๒.๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีและเผยแพร่ต่อประชาชน เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม การส่งเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

สภาพปัญหา

๑. การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้อง “เป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” โดยไม่มีการกำหนดความหมายที่ชัดเจนไว้ เป็นนามธรรมที่ไม่มีตัวชี้วัดหรือมาตรฐานที่ชัดเจน ทำให้มีการตีความได้หลายมาตรฐาน อาจจะทำให้ได้คนที่ไม่มีความเป็นกลางและซื่อสัตย์สุจริตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่งผลให้ถูกรวบงำและแทรกแซงจากอำนาจอื่นได้ง่าย และเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ผู้สรรหาเป็นอย่างมาก

๒. การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นเพียงการประสานหรือส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานอื่นเพื่อให้คุ้มครอง หรือช่วยเหลือบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิโดยไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการคุ้มครอง หรือเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิแต่อย่างใด ทำให้การป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่สามารถเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ

วิธีการปฏิรูป

๑. กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “เป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการคัดสรรบุคคลที่มาทำหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒. กำหนดให้การใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีลักษณะเบ็ดเสร็จ เด็ดขาดและเป็นที่สุด โดยให้อำนาจในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องหรือประสานงานไปยังหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่ถ้ามีการส่งเรื่องไปยังหน่วยงานใดหากหน่วยงานดังกล่าวไม่มีการดำเนินการต้องมีมาตรการลงโทษทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการ

(๑) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี

(๒) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินเกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องระวางโทษจำคุก ๑๐ ปี

(๓) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินเกินกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องระวางโทษจำคุก ๒๐ ปี

(๔) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต

(๕) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินเกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ต้องระวางโทษประหารชีวิต

๔. กำหนดเวลาการปฏิรูป

เมื่อรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ผ่านความเห็นชอบของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นต้นไป

๕. แหล่งที่มาของงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดิน

๖. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- ๖.๑ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
- ๖.๒ คณะรัฐมนตรี
- ๖.๓ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- ๖.๔ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
- ๖.๕ คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๖.๖ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- ๖.๗ ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ๖.๘ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- ๖.๙ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๖.๑๐ ศาลรัฐธรรมนูญ
- ๖.๑๑ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๗. ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว เห็นว่าเพื่อให้การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกิดประสิทธิภาพ ควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ ควบคู่ไปด้วย

๗.๑ การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตลอดจนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านการประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้ในหมวด ๑๒ องค์การอิสระ ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา ๒๓๔ (๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้ง ตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้การการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เกิดประสิทธิภาพและเกิดผลในทางปฏิบัติ และเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่นโดยมิชอบ ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนับแต่วันเริ่มบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการโดยให้จัดเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ที่หน่วยงานต้นสังกัดที่บุคคลนั้นบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตรวจสอบกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไป

๗.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านการประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๒ องค์การอิสระส่วนที่ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาตรา ๒๓๔ (๓) ได้บัญญัติมาตรการดังกล่าวไว้เช่นกัน โดยการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว นั้น เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และใช้อำนาจรัฐในขณะเดียวกันด้วย ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจรัฐเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงควรให้เปิดเผยรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นให้ประชาชนได้รับทราบเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๗.๓. คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองเห็นว่า แม้สภาพปัญหาขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรดังกล่าวข้างต้น จะได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านการประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว แต่บางประเด็นยังไม่มี ความชัดเจนและอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ จึงได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระนั้น หรือข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี หากประเด็นดังกล่าวสามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียดให้เกิดความชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมได้ หรือเมื่อมีการประกาศใช้บังคับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคต อาจนำความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการ หรือแนวทางการปฏิรูปในรายงานเรื่อง การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไปใช้ประกอบการพิจารณาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการยังเห็นว่า คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ควรมีการติดตามและเข้าไปมีส่วนร่วมในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นสำคัญเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๗.๔ ควรดำเนินการในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง องค์กรอิสระ และข้าราชการอย่างเคร่งครัดและเป็นรูปธรรม

๗.๕ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ขอเสนอให้มีการปฏิรูปการควบคุมและตรวจสอบข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจรัฐ และกำหนดอัตราโทษในความผิดทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นด้วย

๘. ข้อสังเกต

เพื่อให้การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ และไม่เกิดข้อโต้แย้งหรือตอบโต้กันทางการเมือง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือเรื่องใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ควรเป็นการดำเนินการเพื่อพิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น โดยการพิจารณาเกี่ยวกับรายละเอียดหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ หรือเรื่องดังกล่าว ต้องดำเนินการพิจารณาและหาข้อยุติในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการก่อนที่จะเสนอต่อที่ประชุมสภา รวมทั้ง การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก่อนการตั้งคณะกรรมาธิการ ควรกำหนดจำนวนผู้อภิปรายของพรรคการเมืองแต่ละพรรค โดยมีจำนวน ๒ - ๓ คน เพื่อให้การอภิปรายใช้เวลาน้อยและประชาชนให้ความสนใจ

ภาคผนวก ก

สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ต่อรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง
เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันจันทร์ที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๐

สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ต่อรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง
เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐
วันจันทร์ที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๐

ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันจันทร์ที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๐ ได้มีการพิจารณารายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองเสนอ ซึ่งมีความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สรุปสาระสำคัญในแต่ละประเด็น ดังนี้

๑. สภาพปัญหาการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๑.๑ การทุจริตคอร์รัปชันส่วนใหญ่เกิดจากข้าราชการใช้อำนาจในทางที่มีขอบในการอนุญาต อนุมัติ หรือตรวจสอบโครงการต่าง ๆ โดยยังไม่ได้มีการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ดังนั้น จึงควรมีมาตรการตรวจสอบหน่วยงานที่มีการใช้อำนาจดังกล่าว โดยอาจเริ่มตรวจสอบภายในหน่วยงานนั้น ๆ ก่อน ที่จะส่งเรื่องไปยังองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ (ป.ป.ท.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น

๑.๒ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ การตรวจสอบในระบบรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ องค์กรอิสระมีปัญหาในเรื่องของกระบวนการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ อีกทั้งกระบวนการตรวจสอบก็ยังเป็นปัญหา เนื่องจากต้องมีผู้ร้องเรียนก่อน จึงจะทำการสืบสวนได้ และเป็นการสุ่มตรวจแค่บางหน่วยงาน นอกจากนี้มีกระบวนการที่ซ้ำซ้อน หรือมีความซับซ้อนทางคดี ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาขาดองค์ความรู้ในการตัดสิน ซึ่งคำตัดสินนั้น อาจส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างได้

๒. การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบรัฐสภา

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... มีเนื้อหาที่กล่าวถึงการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยผ่านระบบรัฐสภาในส่วนของกรอบการอภิปรายไม่ไว้วางใจค่อนข้างน้อย ทั้งที่เป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งหากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาจะมีเนื้อหาที่ละเอียดมากกว่า จึงควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ว่าหากมีการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจที่เกี่ยวกับพฤติกรรมการทุจริตประพฤตินิยมชอบหรือพฤติกรรมที่ขัดต่อจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต้องยื่นเรื่องต่อ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อให้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนก่อน และหากเห็นว่ามีความผิดก็ต้องส่งเรื่องต่อไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

๓. การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระและกระบวนการยุติธรรม

๓.๑ การสรรหาบุคลากรที่มีอำนาจในการทำงานในองค์กรอิสระ ประสบปัญหาทั้งในเรื่องของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) และการถูกแทรกแซง จึงควรนำตัวอย่างจากต่างประเทศมาเป็นต้นแบบในการดำเนินการ เช่น หน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจในประเทศอังกฤษ โดยคณะกรรมการที่ตรวจสอบจะต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือต้องไม่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจมาก่อน

๓.๒ คุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระที่ระบุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ยังเป็นที่ถกเถียงกันว่า กรรมการที่อยู่ในองค์กรอิสระปัจจุบันที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ดังนั้น จึงควรมีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความชัดเจน

๓.๓ ข้อเสนอแนะที่ให้เพิ่มเติมคำว่า “หรือสาขาอื่น” เข้าไปในข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ไม่เป็นการจำกัดสิทธิเฉพาะกลุ่มสาขา หรืออาชีพ ซึ่งอาจทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ได้ เนื่องจากเป็นการเขียนเพิ่มเติมไปจากที่ร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดคุณสมบัติไว้

๓.๔ กระบวนการสรรหาคณะกรรมการในองค์กรอิสระ ควรเป็นกระบวนการสรรหาที่สามารถใช้ได้กับองค์กรอิสระที่เป็นภาพรวมทั้งประเทศ โดยไม่ต้องแยกการสรรหาในแต่ละองค์กร เนื่องจากอาจเกิดข้อกล่าวหาขึ้นได้

๓.๕ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือกระทำผิดต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้มีการกำหนดให้ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณา ซึ่งควรจะรวมถึงเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่กฎหมายกำหนดด้วย จึงควรต้องมีรายละเอียดพร้อมกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจนเพื่อป้องกันคดีขาดอายุความ

๓.๖ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีทุจริตคอร์รัปชัน ควรต้องมีวิธีการตรวจสอบอย่างไร หากหน่วยงานเหล่านั้นมีการดำเนินการโดยมิชอบ

๔. การปฏิรูปควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน

๔.๑ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบเป็นการคุ้มครอง ส่งเสริม และขยายสิทธิของประชาชน นอกจากนี้เป็นการลดการผูกขาดอำนาจรัฐ ขจัดการใช้อำนาจโดยมิชอบและการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น แต่วิธีการปฏิรูปที่เสนอแนะมา ได้มีการกำหนดโครงสร้าง กฎเกณฑ์ ที่สวนทางกับการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามา

มีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐ เนื่องจากประชาชนผู้ร้องเรียนต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและอยู่ในพื้นที่ อันเป็นมูลเหตุของการร้องเรียน อีกทั้งอาจต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด หากการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐนั้นไม่มีเหตุอันควร

๔.๒ ควรมีกฎหมายที่ป้องกันประชาชนที่จะฟ้องรัฐในเรื่องของการกระทำที่มีขอบ ซึ่งเรียกว่า Anit - Slapp Laws หรือ การป้องกันประชาชน ซึ่งที่ผ่านมานักประชาชนถูกข่มขู่ ถูกดำเนินคดีข้อหาหมิ่นประมาท อันเป็นการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ เพื่อป้องกันการฟ้องรัฐ ทำให้ประชาชนขาดกำลังใจในการจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๔.๓ ข้าราชการระดับสูงของรัฐ ประชาชนไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบหรือเข้าไปตรวจสอบได้ยาก เนื่องจากกฎหมายได้จำกัดสิทธิของประชาชนหรือให้อำนาจแก่ข้าราชการระดับสูงสามารถอยู่ในตำแหน่งไปจนเกษียณอายุได้

๔.๔ ควรนำเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างถูกต้อง เทียบตรง ทันต่อเหตุการณ์ และเข้าใจง่าย เช่น เว็บไซต์ของภาครัฐ จากกรมบัญชีกลาง สำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถติดตามความคืบหน้าของคดีได้

๔.๕ คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นเจ้าภาพหลักในการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายใต้ร่างธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... โดยเฉพาะมาตรา ๖๓ ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องของการให้ความรู้ ให้ความร่วมมือในการต่อต้านและการชี้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมีความจำเป็นที่ประชาชนควรต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

๕. การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐ

๕.๑ การกำหนดโทษประหารชีวิตแก่ข้าราชการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับคดีทุจริตนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๙ ไว้แล้ว เพียงแต่คนละฐานความผิดเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กำลังจะขอแก้ไขมาตราดังกล่าวให้ไม่มีระวางโทษประหารชีวิต เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดโทษประหารชีวิตไว้สำหรับคดีทุจริตแต่อย่างใด ดังนั้น หากเสนอให้มีบทลงโทษประหารชีวิตตามข้อเสนอแนะอาจทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งกับองค์ระหว่งประเทศได้

๕.๒ การกำหนดให้มีบทลงโทษประหารชีวิตสำหรับข้าราชการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับคดีทุจริตนั้น เป็นการไม่สมควร และไม่สามารถยอมรับได้ในสังคมชาวพุทธ ดังนั้น ควรจะมีการเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่กระทำความผิดได้ปรับปรุงตัว เพื่อจะกลับมาเป็นคนดีของสังคม

๕.๓ ควรลดการผูกขาดการใช้อำนาจหรือการใช้ดุลยพินิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๖. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

๖.๑ การพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการประจำนั้น คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ควรมีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการอีก ๒ คณะ คือ คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ก่อนที่จะมีข้อยุติร่วมกัน

ในนามของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เนื่องจากคณะกรรมการอีก ๒ คณะ มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ
ข้าราชการประจำเป็นสำคัญ อีกทั้งจะทำให้ได้ข้อมูลที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น

๖.๒ ควรมีการพิจารณาตรวจสอบหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้เข้ากระทรวงการคลัง
เนื่องจากอาจเป็นที่มาของการทุจริตคอร์รัปชัน

๖.๓ ภาคประชาชนต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์
รัปชัน

รายชื่อสมาชิกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศผู้อภิปราย

๑. นายกษิต ภิรมย์
๒. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ
๓. คุณหญิงพรทิพย์ โรจนสุนันท์
๔. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช
๕. นางฉวีลวดดี บุรีกุล
๖. นายอนุศิษฐ์ คุณากร

ภาคผนวก ข

ตารางรายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง
เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทยระดับภาคใต้

เรื่อง การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
การควบคุมและ การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ	แผนการปฏิรูป ระดับภาคใต้ การเมือง เรื่อง การควบคุมและ การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ	๑. การปฏิรูปการควบคุมและการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านระบบ รัฐสภา ๑.๑ การตั้งกระทู้ถาม ๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการ กลั่นกรองกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรอง กระทู้ถาม และให้คำแนะนำกรณี กระทู้ถามดังกล่าวเป็นปัญหาเล็กน้อย หรือเป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นการ สนับสนุนในลักษณะการถาม เพื่อของเรื่อง หรือการยอวาให้กับฝ่ายรัฐบาล โดย ให้เสนอเป็นเรื่องหารือต่อที่ประชุมสภา หรือให้สภาประสานงานกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตั้งกระทู้ถามโดยตรง ๒) กำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจน ให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้มาตอบ กระทู้ถามต่อที่ประชุม หรือตอบในราช	เมื่อรายงานของ คณะกรรมการสิทธิ การขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศดำเนินการเมือง เรื่อง การควบคุม และการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ผ่านความเห็นชอบ ของสภาขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศ เป็นต้นไป	งบประมาณแผ่นดิน	๑. คณะกรรมาธิการ ที่รับผิดชอบ ๒. คณะรัฐมนตรี ๓. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๔. คณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ ๕. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๖. คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ๗. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ๘. คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน ๙. คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ๑๐. ศาลรัฐธรรมนูญ ๑๑. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง	๑) ในการแสดงรายการการ ทรัพย์สินและหนี้สิน ควรให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินนับแต่วันเริ่ม บรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ โดยให้จัดเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ที่ หน่วยงานต้นสังกัดที่บุคคลนั้น บรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการ ตรวจสอบกรณีที่มีการกล่าวหา ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อ หน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน การยุติธรรมเพื่อดำเนินการ ต่อไป ๒) ควรให้มีการเปิดเผย รายการบัญชีทรัพย์สินและ หนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต
	<p>กิจงานเบกษา ในกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้นที่จะเป็นเหตุให้สามารถเลื่อนเวลาการตอบกระทู้ถามได้ แต่ต้องแจ้งเวลาที่ชัดเจนว่าจะมาตอบกระทู้ถามเมื่อใดหรืออย่างไรว่าจะต้องตอบภายในระยะเวลาที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้</p> <p>หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นให้มีการลงโทษผู้ที่ต้องมาตอบกระทู้ถามแต่ไม่มาตอบ</p> <p>๓) กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการสิทธิวิสามัญ หรือคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยประธานรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการของรัฐบาลตามกระทู้ถาม และให้รายงานต่อสภาเพื่อทราบ</p> <p>๑.๒ การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>๑) การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต้องคำนึงถึงกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยต้องใช้เวลาดังกล่าวให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพ และต้องอภิปรายในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ</p>	<p>กิจงานเบกษา ในกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้นที่จะเป็นเหตุให้สามารถเลื่อนเวลาการตอบกระทู้ถามได้ แต่ต้องแจ้งเวลาที่ชัดเจนว่าจะมาตอบกระทู้ถามเมื่อใดหรืออย่างไรว่าจะต้องตอบภายในระยะเวลาที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้</p> <p>หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นให้มีการลงโทษผู้ที่ต้องมาตอบกระทู้ถามแต่ไม่มาตอบ</p> <p>๓) กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการสิทธิวิสามัญ หรือคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยประธานรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการของรัฐบาลตามกระทู้ถาม และให้รายงานต่อสภาเพื่อทราบ</p> <p>๑.๒ การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>๑) การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต้องคำนึงถึงกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยต้องใช้เวลาดังกล่าวให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพ และต้องอภิปรายในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ</p>				<p>การเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ประชาชนได้รับทราบเช่นเดียวกับ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐในขณะเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจรัฐเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้</p> <p>๓) จากสภาพปัญหา กระบวนการได้มาและสรรหา กรรมการในองค์กรอิสระ คุณสมบัติและการดำเนินงาน</p>

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
	<p>ที่จะมีผลทำให้เห็นถึงความบกพร่องเสียหายในการทำหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาลอย่างชัดเจน</p> <p>๒) ฝ่ายค้านต้องมองว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ใช่เป็นเพียงหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่อให้เป็นไปตามสมัยประชุมที่กำหนดให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจเท่านั้น แต่ต้องเป็นการกระทำโดยมีความมุ่งหวังว่าข้อมูลพยานหลักฐานที่นำมาใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องเป็นหลักฐานที่ผู้กมัตินายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีและเมื่อนำข้อมูลและพยานหลักฐานดังกล่าวส่งต่อไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้</p> <p>๓) เรื่องที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาล โดยเรื่องที่ฝ่ายค้านนำมาอภิปรายต้องมีผลต่อการดำรงอยู่</p>					<p>ขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรดังกล่าวข้างต้น แม้จะได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว แต่บางประเด็นยังไม่มีความชัดเจนและอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ จึงได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระนั้น หรือข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หากประเด็นดังกล่าวสามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียดให้เกิดความชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมได้ หรือเมื่อมีการประกาศใช้บังคับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว เกิดปัญหา</p>

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต
		<p>ของรัฐบาล หรือเสถียรภาพและการทำหน้าที่ของรัฐบาล และรัฐบาลเองก็มีความวิตกกังวลต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านเช่นเดียวกัน</p> <p>๔) ผู้อภิปรายต้องมีความรู้และเข้าใจในเรื่องที่อภิปราย มีข้อมูลพยานหลักฐานชัดเจนครบถ้วน อภิปรายตรงประเด็นทั้งในเนื้อหาข้อมูลและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเชื่อถือจากประชาชนและมองว่าการอภิปรายเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ไม่ใช่เป็นเพียง “ปาตี้” ททางการเมืองเท่านั้น</p> <p>๕) การอภิปรายของฝ่ายค้านที่มีพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าฝ่ายบริหารกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือมีการบริหารงานที่ผิดพลาด ให้ฝ่ายค้านส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาให้แล้วเสร็จ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>				<p>ในทางปฏิบัติในอนาคต อาจนำความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธิการ หรือแนวทางการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปใช้ประกอบการพิจารณาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้</p> <p>ทั้งนี้ คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ควรมีการติดตามและเข้าไปมีส่วนร่วมในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นสำคัญเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ</p> <p>๔) ควรดำเนินการในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรง</p>

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>๑.๓ การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาและการเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภา</p> <p>๑) การสร้างทัศนคติและจิตสำนึกของฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล ให้ยึดมั่นในหลักคุณธรรมและค่านึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นสมาชิกวุฒิสภาและต้องไม่มองว่าอีกฝ่ายเป็นฝ่ายตรงกันข้าม และการอภิปรายต้องไม่ไปเพื่อการโจมตีหรือทำลายชื่อเสียงซึ่งกันและกัน หรือหวังผลในทางการเมือง แต่ต้องเป็นไปในลักษณะการปรึกษาหารือ ให้ความเห็นและคำแนะนำเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาของประชาชนและประเทศชาติร่วมกัน</p> <p>๒) การอภิปรายของฝ่ายค้านหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องให้ความสำคัญกับข้อมูลข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา หรือแนวทางการดำเนินการให้กับฝ่ายรัฐบาลมากกว่าที่จะแสดงวาท</p>				<p>ตำแหน่งทางการเมือง องค์กรอิสระและข้าราชการอย่างเคร่งครัดและเป็นรูปธรรม</p> <p>๕) คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ขอเสนอให้มีการปฏิรูปการควบคุมและตรวจสอบข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐ และกำหนดอัตราโทษในความผิดทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นด้วย</p> <p>ข้อสังเกต</p> <p>เพื่อให้การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ และไม่เกิดข้อโต้แย้ง หรือตอบโต้กันทางการเมือง ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ หรือเรื่องใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรควรเป็นการดำเนินการเพื่อพิจารณา ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ</p>

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต
		<p>กรรมเพื่อนำไปสู่การทำงานหรือการแก้ไข ปัญหาของประชาชนและประเทศชาติ ร่วมกัน</p> <p>๑.๔ การเสนอญัตติ</p> <p>๑) การเสนอญัตติ ควรมีการ กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณา และการดำเนินการแล้วเสร็จอย่างชัดเจน โดยไม่ควรมีการขยายเวลา เพื่อให้แก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และประหยัดงบประมาณ</p> <p>๒) การศึกษาและรายงานผล การพิจารณาศึกษา ควรเป็นการเสนอ แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้น (เฉพาะหน้า) และระยะยาว เพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน</p> <p>๓) ควรเร่งรัดการดำเนินการ แก้ไขปัญหาของรัฐบาล โดยรัฐบาลต้อง นำข้อมูลผลการพิจารณาศึกษาและ ตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติไปดำเนินการ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร</p> <p>๑.๕ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ของแผ่นดิน</p>				<p>เท่านั้น โดยยกการพิจารณาเกี่ยวกับรายละเอียดหรือเนื้อหาของของร่างพระราชบัญญัติ หรือเรื่องดังกล่าว ต้องดำเนินการพิจารณาและหาข้อยุติในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ก่อนที่จะเสนอต่อที่ประชุมสมัชชา รวมทั้ง การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก่อนการตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา ควรกำหนดจำนวนผู้อภิปรายของพรรคการเมืองแต่ละพรรค โดยมีจำนวน ๒ - ๓ คน เพื่อให้การอภิปรายใช้เวลาน้อยและประชาชนให้ความสนใจ</p>

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>๑) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้มีการทรากฎหมายพิเศษเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินโดยไม่จำกัดจำนวนโดยไม่ต้องส่งคลัง และใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยไม่ผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยบรรจุไว้ในร่างกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐและบัญญัตินิยามของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในกฎหมายดังกล่าว ให้เกิดความชัดเจนด้วย เพื่อให้มาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเกิดผลในทางปฏิบัติ</p> <p>๒) กำหนดมาตรการควบคุมและลงโทษอย่างเข้มงวดกับข้าราชการนักการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ การพิจารณางบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณ</p> <p>๓) จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานด้านงบประมาณให้กับรัฐสภาเช่นเดียวกับสำนักงบประมาณของฝ่ายบริหาร</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ชื่อเสนอแนะและชื่อผู้บังคับ
		<p>๑.๖ ระบบการรวมกิจการ</p> <p>๑) การทำ หน้า ที่ ของ คณะกรรมการในการพิจารณา สอบสวน หรือ ศึกษา ร้องเรียน ที่เสนอต่อคณะกรรมการหลายคณะ ต้องยึดถือและปฏิบัติตามมติที่ประชุม ร่วมกันของประธานสภาและประธาน คณะกรรมการสภาสามัญที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้คณะกรรมการ คณะใดพิจารณาศึกษาหรือสอบสวน เรื่องนั้นตามที่กำหนดไว้ข้อบังคับ การประชุมสภาโดยเคร่งครัด</p> <p>๒) การพิจารณาเรื่องร้องเรียน ของคณะกรรมการการ ควรเป็นเรื่องที่มี ความสำคัญ ระดับ จังหวัด หรือ ระดับประเทศ และส่งผลกระทบต่อ ประชาชนเป็นจำนวนมาก มากกว่าเรื่อง ของปัจเจกชน</p> <p>๓) การแต่งตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และ เลขาธิการประจำคณะกรรมการ การกำหนดคุณสมบัติ จำนวนและอำนาจ หน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ให้เกิดความ</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>ชัดเจน และควรมีการตรวจสอบเกี่ยวกับ ความรู้ความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ ของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวใน คณะกรรมการแต่ละคณะ เพื่อให้ได้ บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและ เชี่ยวชาญในภารกิจของคณะกรรมการ แต่ละคณะโดยตรง</p> <p>๔) กำหนดมาตรการป้องกันและ ลดโทษกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบในการเรียกรับ หรือยอมจะรับ ผลประโยชน์ เพื่อเป็นการตอบแทน ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อให้การควบคุมและการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการ เกิดประสิทธิภาพและควรกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจกสัดส่วน ของพรรคฝ่ายค้านดำรงตำแหน่งประธาน กรรมการในคณะกรรมการที่ หน้าที่ตรวจสอบในเรื่องสำคัญ ๆ อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตประพฤติมิชอบ คณะกรรมการ ติดตามการบริหารงบประมาณ</p> <p>๕) การเพิ่มประสิทธิภาพการทำ</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ชื่อเสนอแนะและชื่อผู้รับผิดชอบ
		<p>หน้าที่ของคณะกรรมการการโยกย้ายการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการแต่ละคณะ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นต่อไปในอนาคต เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการเกิดการเกิดความต่อเนื่องตลอดจนฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการแต่ละคณะควรประจำอยู่ในคณะกรรมการแต่ละคณะนั้นอย่างถาวร เพื่อให้การทำหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการเกิดความรู้และมีเชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น</p> <p>๒. การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐฝ่ายองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระและกระบวนกฤษฎีธรรม</p> <p>๑) ปฏิรูปกระบวนการได้มาและสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระของแต่ละองค์กร</p> <p>๑.๑) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดคณะกรรมการ</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>สรรหากรรมการในองค์กรอิสระในแต่ละองค์กร โดยเฉพาะกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจำนวน ๕ คน ให้มีความชัดเจนว่าต้องเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน บุคคลเดียวกัน หรือต่างบุคคลกัน เพื่อป้องกันไม่ให้มีกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการสรรหาไว้ล่วงหน้าในการมาทำหน้าที่ดังกล่าว</p> <p>๑.๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปซึ่งมีความรับผิดชอบสูงมีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคมเพื่อมาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระแต่ละองค์กรนอกจากการประกาศรับสมัครให้เกิดความชัดเจน</p> <p>๑.๓) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “มีความรับผิดชอบสูง, มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม” รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือ</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>คุณลักษณะของบุคคลที่มาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระแต่ละองค์กรให้มีความชัดเจน</p> <p>๑.๔) กำหนดนิยามและขอบเขตคำว่า “บุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไป” ให้ชัดเจนและมีรายละเอียดมากเพียงพอว่า หมายถึงบุคคลประเภทใด หรือมีคุณสมบัติอย่างไร</p> <p>ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสรรหามีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>๒) ปฏิรูปคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระของแต่ละองค์กร</p> <p>๒.๑) คุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระแต่ละองค์กรไม่ควรจำกัดเฉพาะกลุ่มสาขาอาชีพบางอาชีพเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้มาจากกลุ่มอาชีพอื่น ๆ ด้วย โดยให้ระบุคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>และกรรมการในองค์กรอิสระแต่ละองค์ เพิ่มเติมว่า “หรือสาขาอื่น” ด้วย ทั้งนี้ การคัดสรรกรรมการใน องค์กรอิสระควรพิจารณาจากความ ความสามารถเกี่ยวกับภารกิจขององค์กร อิสระแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ การที่ กรรมการในองค์กรอิสระมาจากกลุ่ม ข้าราชการ ย่อมทำให้ทัศนคติและแนวคิด ของกรรมการในองค์กรอิสระมีลักษณะ เป็นแบบราชการ ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามา ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะต้อง ผ่านการอบรมหลักสูตรการเมืองและมี การเสนอขอพบความ หรือแสดงวิสัยทัศน์ เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยด้วย</p> <p>๒.๒) กำหนดนิยามคำว่า “มี ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” และ คำว่า “เป็นกลางทางการเมืองและมี ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดหรือคุณลักษณะ ของ “ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” และคำว่า “เป็นกลางทางการเมืองและ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ไว้ ให้ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการสรรหา</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต
		<p>มีการอบและแนวทางการที่ชัดเจนในการพิจารณาเพื่อคัดสรรบุคคลให้มาทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>๓) ปฏิรูปเกี่ยวกับการดำเนินงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระแต่ละองค์กร</p> <p>๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>กำหนดรายละเอียดวิธีพิจารณาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เกิดความชัดเจนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อจะได้ทราบถึงวิธีการ ขั้นตอนและกรอบระยะเวลาในการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เกิดประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น</p> <p>๓.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>๑) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน โดยมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธี</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>พิจารณาความอาญา ตลอดจนมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมทางการเมืองและจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยไม่ต้องมีหมายค้นหรือหมายจับในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว</p> <p>๒) ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง เพื่อให้พยานมั่นใจว่าจะปลอดภัยจากการมาเป็นพยานให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และในคดีเลือกตั้งให้ศาลวินิจฉัยให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหายในการจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมาแทนค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้พยานต้องไปให้การในคดีแพ่งอีก</p> <p>๓) การใช้อำนาจควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงที่มีรัฐบารักราชการ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการ</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กำหนดไว้ว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ในกรณีการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ควรมีการระบุในกฎหมายให้ชัดเจนเกี่ยวกับระดับตำแหน่งของข้าราชการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและควรจำกัดเฉพาะข้าราชการระดับสูงเท่านั้น</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>๓.๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน</p> <p>๑) กำหนดให้การใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและเป็นที่สุด สามารถเข้าไปดำเนินการจัดการและแก้ไขข้อบกพร่อง รวมทั้ง การสั่งการหรือลงโทษผู้กระทำผิดที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้</p> <p>๒) กำหนดมาตรการลงโทษบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขข้อบกพร่องหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยหน่วยงานรัฐต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกกรณี</p> <p>๓) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการกำหนดวิธีการชั่วคราวให้ระงับการกระทำ ฟ้องร้องคดีแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดบทบัญญัติคุ้มครองผู้ร้องเรียนหรือพยานที่มาให้ข้อเท็จจริงกับผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>๓.๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>๑) ปฏิรูประบบและกลไกการสอบสวนคดีทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจัดลำดับคดีตามความรุนแรงและความเสียหายอันเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จัดตั้งงานการสอบสวนที่มีความชำนาญทำหน้าที่และรับผิดชอบการสอบสวนในแต่ละคดีจนแล้วเสร็จ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>๒) ปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมกับคดี โดยกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนและเปิดเผย</p> <p>๓) เพิ่มจำนวนบุคลากรให้เพียงพอสามารถทำงานได้ทันต่อจำนวนคดีทุจริต โดยรัฐต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานให้กับองค์กรอย่างเพียงพอ ซึ่งการจัดสรรดังกล่าวต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต
		<p>๓.๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>๑) เพื่อให้กลไกการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินของแผ่นดินได้ทันต่อสถานการณ์ และสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงควรบัญญัติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจได้สวนความผิดเกี่ยวกับการทุจริตการเงินของแผ่นดิน เริ่มต้น ค.ศ. ตั้งแต่ต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการในชั้นสอบสวน โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการ คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) และสามารถส่งเรื่องให้อัยการพิจารณายื่นฟ้องคดีได้โดยตรง</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>๒) กำหนดให้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิสูจน์การทุจริตในการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ต้องดำเนินการ โดยการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance Audit) ซึ่งผู้กระทำ ความผิดไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากทำให้มีหลักฐานประจักษ์ ที่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดไปลงโทษได้ เพราะการทุจริตในโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวจะทำให้คุณภาพของงานไม่เป็นไปตามคุณลักษณะที่กำหนดไว้</p> <p>๓.๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ</p> <p>กำหนดให้การใช้อำนาจและ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติมีลักษณะเบ็ดเสร็จ เต็มขาดและเป็นที่สุด โดยให้มีอำนาจ ในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนที่ถูก ละเมิดสิทธิได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องหรือ ประสานงานไปยังหน่วยงานที่มีส่วน เกี่ยวข้อง แต่ถ้ามีการส่งเรื่องไปยัง หน่วยงานใดหากหน่วยงานดังกล่าวไม่มี</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิบัติ	วิธีการปฏิบัติ	กำหนดเวลา การปฏิบัติ	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>การดำเนินการต้องมีมาตรการลงโทษทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระมีลักษณะพิเศษต่างจากองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกิดผลในทางปฏิบัติ</p> <p>๓. การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน</p> <p>๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว</p> <p>๒) ให้มีมาตรการ กระบวนการ หรือกลไก ในการรับทราบข้อมูลจากภาคประชาชนเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินการแก้ไขให้เป็นรูปธรรม และแจ้งให้ประชาชนรับทราบผลการตรวจสอบในกรณีดังกล่าวต่อไป</p> <p>๓) กำหนดโครงสร้าง กฎเกณฑ์และ</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต
		<p>มาตรการลงโทษ กรณีใช้มาตรการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชน โดยประชาชนผู้ร้องเรียนต้องมีส่วนเกี่ยวข้องและอยู่ในพื้นที่อันเป็นมูลเหตุของการร้องเรียน และหากหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียนไม่ได้กระทำผิดตามที่มีการร้องเรียนผู้ร้องเรียนจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนร้องเรียนและฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>๔) เสนอประเด็นการปฏิรูปที่ควรจะบัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง กลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส ตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ประกอบมาตรา ๒๓๔</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิบัติ	วิธีการปฏิบัติ	กำหนดเวลา การปฏิบัติ	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>๕) สนับสนุนให้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเคลื่อนที่ การปฏิบัติประเด็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วโดยเร็ว</p> <p>๔. การปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐ</p> <p>๑) ควรนำมาตรการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องไปบังคับใช้กับข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐด้วย เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายการเมือง ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่มีมาตรฐานเดียวกัน</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>๒) ควบลดการผูกขาดการใช้อำนาจรัฐ โดยการทำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การโยกย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการ และข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ</p> <p>๓) ใน การตรวจสอบภายในหน่วยงานของรัฐ ผู้ตรวจราชการของรัฐ และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องจะต้องทำหน้าที่อย่างจริงจัง เพื่อให้ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐทุกตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ ไม่ละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทักษิณการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ละเลยหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือแสวงหาผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีโทษตามกฎหมายในอัตราสูงสุด</p> <p>การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นทางการ โดยควรเสนอให้แก้ไขกฎหมาย และอัตราโทษในความผิดทุจริตคอร์รัปชัน โดยผู้ใดกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันให้</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลา การปฏิรูป	แหล่งที่มาของ งบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต
		<p>ลงโทษตามเกณฑ์ตัวอย่าง ดังนี้</p> <p>(๑) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี</p> <p>(๒) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินเกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องระวางโทษจำคุก ๑๐ ปี</p> <p>(๓) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินเกินกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องระวางโทษจำคุก ๒๐ ปี</p> <p>(๔) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต</p> <p>(๕) มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวนเงินเกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ต้อง</p>				

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต
		ระวางโทษประหารชีวิต				

ภาคผนวก ค

รายนาม

๑. คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง
๒. คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุม
และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
๓. ที่ปรึกษาคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุม
และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

๑. นายเสรี สุวรรณภานนท์	ประธานกรรมการ
๒. นายกษิต ภิรมย์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลเอก ฐิติวัฒน์ กำลังเอก	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายชัย ชิดชอบ	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายสุชน ชาลีเครือ	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษา	โฆษกกรรมการ
๘. นายวันชัย สอนศิริ	โฆษกกรรมการ
๙. นายคำคุณ สิริธิตมาน	กรรมการ
๑๐. นายดำรงค์ พิเดช	กรรมการ
๑๑. พลตำรวจโท ตรีนทศ รณฤทธิวิชัย	กรรมการ
๑๒. พลเอก ธวัชชัย สมุทรสาคร	กรรมการ
๑๓. นายนิกร จำนง	กรรมการ
๑๔. พลโท วรวิทย์ บุญญะสิทธิ์	กรรมการ
๑๕. พลเอก วิเชียร ศิริสุนทร	กรรมการ
๑๖. นายวิทยา แก้วภราดัย	กรรมการ
๑๗. นายสมพงษ์ สระกวี	กรรมการ
๑๘. นายอรุณ จิระวาตา	กรรมการ
๑๙. พันตรี อาณันย์ วัชโรทัย	กรรมการ
๒๐. นายวรรณธรรม กาญจนสุวรรณ	เลขานุการกรรมการ
๒๑. นางนรรรัตน์ พิมพ์เสน	ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ

คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

- | | |
|--|----------------------------------|
| ๑. นายวันชัย สอนศิริ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. พลเอก วิเชียร ศิริสุนทร | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายสุชน ซาลีเครือ | ที่ปรึกษาอนุกรรมการและอนุกรรมการ |
| ๔. นายคำคุณ สิทธิสมาน | อนุกรรมการ |
| ๕. พันตำรวจโท ตรีนทศ รณฤทธิ์วิชัย | อนุกรรมการ |
| ๖. นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษา | อนุกรรมการ |
| ๗. นายวิทยา แก้วภราดัย | อนุกรรมการ |
| ๘. พันตำรวจโท พิรพัฒน์ สิริวิชากรกุล | อนุกรรมการ |
| ๙. นายเป็นไท วิมุกตายน | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นายดำรงค์ พิเดช | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นางพรรณนิภา เสริมศรี | อนุกรรมการ |
| ๑๒. ว่าที่ร้อยตรี วงศ์สยาม เพ็งพานิชภักดิ์ | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นางนรรัตน์ พิมเสน | เลขานุการอนุกรรมการ |
| ๑๔. พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภูมมา | ผู้ช่วยเลขานุการอนุกรรมการ |
| ๑๕. นายวิเชียร รุจิธำรงกุล | ผู้ช่วยเลขานุการอนุกรรมการ |

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๑. นายนิกร จำนง
๒. นายบุญเลิศ คชายุทธเดช
๓. นายถาวร เสนเนียม
๔. นางสาวมัลลิกา จิระพันธุ์วาณิช
๕. ผู้ช่วยศาสตราจารย์บุญมา อิมวิเศษ
๖. นายสันติภาพ อินทรพัฒน์
๗. นายสามารถ รัตนประทีปพร
๘. นางสาวฉัตรทิพย์ กวีวัฒนา
๙. นายอิสระพงศ์ แสงเกื้อหนุน

