

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๔๐^{*}
บทประราษฎ์และลงนามเพิ่มเติม
เพื่อการปฏิรูปทางการเมือง *

ରାଜ୍ୟକାନ୍ତରାବ୍ଦୀ ଉ.ଏମ୍ବେ ପରିମିତିରେ ॥

“การปฏิรูปทางการเมืองตามแนว
ทางรัฐธรรมนูญ” (CONSTITUTIONALISM)
เป็นคำที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิป

ໄຕຍ (ຄພປ.) ປະກາສ
ໃຊ້ໃນຄວາມໝາຍໃຫ້
ເປັນແນວທາງປົງບົດ
ສໍາຄັງສໍາຮັບການ
ປົງປົງການເນື່ອງທັງ
ຮະບບຂອງໄທ

อุบัติการณ์

ผลักดันให้เกิดการก่อตัวของคณะกรรมการ
การชุดดังกล่าวในฐานะคณะกรรมการทำงานเชิง
วิชาการที่แต่งตั้งโดยรัฐสภา (สมัย พ.ศ.
๒๕๖๗ บุนนาค เป็นประธานรัฐสภา) ได้แก่
ความเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่โดยใช้มาตรการลดอาหาร
ประทวงของ ร.ต.นลาด วรรณตร ที่น้ำรัฐ
สภานิเดือนพฤษภาคม 2537

"ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เป็นผลงานประภูมิขึ้นจริงฉบับนี้ยังคงมีความเปี่ยงเบนไปจากสาระสำคัญของเจตนาرمณ์ปฏิรูป การเมืองไทยเป็นอย่างยิ่ง"

ໄຕຍປະກາສວ່າກາຈປົງປະກວດໃໝ່ແນວທາງ
ຮັບຮອມນູ່ຢືນນິຍມ

ระหว่าง พ.ศ.2537 กระ scandium
คิดและความเคลื่อนไหวต่อเนื่องทางการ
เมืองของนายฝ่ายผลักดันกันจนทำให้รัฐ

* บทความเขียนขึ้นเมื่อเดือน พฤษภาคม 2540

*** คณะกรรมการศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สภาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 อีกครั้ง (ในพ.ศ. 2539) เพื่อเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติ มาตรา 211 ให้เปิดช่องทางสำหรับการยก ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับโดยจัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นทำหน้าที่จัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ “โดยคำนึงถึง ความเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ” ตาม ความในมาตรา 211 เตรส วรรคสาม (ที่ แก้ไขในปี 2539)

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับการจัดตั้งก่อตัวขึ้นในปลายปี 2539 แล้วเริ่ม ทำงานของตนโดยมี “คณะกรรมการอธิการ ยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (ซึ่งมี พลนา อนันต์ ปันยารชุน เป็น ประธาน) ได้รับมอบหมายหน้าที่สำคัญใน การกำหนดกรอบความคิดของร่างรัฐ- ธรรมนูญฉบับใหม่ และดำเนินการยกร่าง รัฐธรรมนูญทั้งฉบับตามกรอบความคิดดัง กล่าว โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ เป็น ส่วนร่วมควบคู่ไปกับกระบวนการยกร่าง

ในปลายเดือนเมษายน 2540

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ฉบับใหม่ได้รับการยกร่างเสร็จสิ้นและตี พิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อขอรับ

ความคิดเห็นเพิ่มเติมก่อนการพิจารณา ประญัติปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในที่ ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

รายงานการศึกษานี้จะทำขึ้นใน ฐานะเป็นการค้นคว้าวิจัยเชิงเอกสารเพื่อวิ เศวะหลักขณะสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวประกอบข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง อื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1) สรุปสาระสำคัญเชิงนิติรัฐ ศาสตร์ของ “รัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย” ขันเป็นผลงานการยกร่าง ของคณะกรรมการอธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับตีพิมพ์เผยแพร่ เมื่อปลายเดือนเมษายน 2540 (ก่อนการ ประญัติแก้ไขเพิ่มเติมโดยที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ)

2) ประเมินความสอดคล้องหรือ เบี่ยงเบนกันระหว่างร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ดังกล่าวกับจุดมุ่งหมายการปฏิรูปการ เมืองไทยที่กำหนดไว้ก่อนการยกร่างรัฐ- ธรรมนูญด้วยกระบวนการต่าง ๆ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญ นิยม

3) สร้างข้อเสนอหรือความเห็น เพิ่มเติมทั้งในทางหลักการเชิงทฤษฎีและ แนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมสำหรับการ

เสริมสร้างร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ขับเคลื่อนไปสู่ภารกิจการเมืองทั้งนี้ โดยประยุกต์ใช้ข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประกอบเทคนิคการวิเคราะห์สาระเชิงคุณภาพและแนวความคิดทางทฤษฎีด้านสังคมวิทยาการเมืองและวัฒนธรรมเป็นหลักวิชาการในการสร้างข้อสรุปต่าง ๆ ที่นำเสนอในรายงานการศึกษานี้

1. เป้าหมายการปฏิรูปการเมืองไทย

นอกเหนือไปจากการตรวจสอบเอกสารสิ่งพิมพ์สาธารณะ เช่น หนังสือพิมพ์และบทความเชิงวิเคราะห์วิจารณ์ต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารสำคัญของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยเรื่อง “ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย” (เมษายน 2538) ระหว่างปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเกิดกรณี ร.ต.ฉลาด วรฉัตร อุดอาหารเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนถึงปลายปี พ.ศ. 2539 ที่สภาฯร่างรัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นจากผลของการแก้ไขรัฐธรรม-

นูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) มาตรา 211 สถาปัตยนิติธรรมนูญฉบับประเด็นปัญหาทางการเมืองดังกล่าวเป็นเป้าหมายสำคัญที่จะต้องแก้ไขให้สำเร็จโดยอาศัยบทบัญญัติตามร่างรัฐธรรมนูญ “หัวใจสำคัญที่ขาดหายไปจากร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้แก่องค์กรประชาชนภายใต้สถาบันการเมืองของรัฐ.....องค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ” ที่จะจัดทำขึ้น เรากำลังเห็นการจัดประเต็นและการประกาศเป้าหมายสำคัญของ การยกร่างรัฐธรรมนูญที่สภาฯร่างรัฐธรรมนูญประการต่อสาธารณชนได้จากเอกสารเผยแพร่เรื่อง “กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” (จดพิมพ์โดยคณะกรรมการพัฒนาสังคมพันธ์ สภาฯร่างรัฐธรรมนูญ มีนาคม 2540) ซึ่งยกเอาบันทึกคำปาฐกถาของ ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการพัฒนาฯการยกร่างรัฐธรรมนูญมาประกาศชี้แจงว่า

“การปฏิรูปการเมือง” หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิความคุ้มครองและตรวจสอบได้อย่างแท้จริงอันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการ

ปักครองบ้านเมืองแสงทางประยุชน์ให้แก่
ตนเองและพากพ้องในทางที่มีขอบ หรือ
ทุจริตด้วยประการใด ๆ” (กรอบเบื้องต้น
ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน, หน้า 3-4)

คำประกาศความหมายของการ
ปฏิรูปการเมืองว่ามี “เป้าหมายสำคัญ”
ในการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้
อำนาจรัฐเสียใหม่ (โดยการยกร่างรัฐ-
ธรรมนูญใหม่) เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิ
ควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง
“ตามบันทึกเอกสารที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ
เผยแพร่ต่อสาธารณะทั่วประเทศนั้นเป็น
เดือน “หัวใจสำคัญ” ของการปฏิรูปตาม
แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม หรือการปฏิรูป
ด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับให้เป็น
พื้นฐานสำคัญผลักดันการเปลี่ยนแปลง

ร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐ
ธรรมนูญจะมี ความสอดคล้องหรือ
เบียงabenไปจากเป้าหมายการปฏิรูปหรือ
ไม่ ? เพียงใด ? อาจพิจารณาได้ด้วยการวิ
เคราะห์เชิงประมินว่า บทบัญญัติต่าง ๆ
ที่ “กำหนดโครงสร้างและระบบการใช้
อำนาจรัฐเสียใหม่” ตามความในร่างรัฐ-
ธรรมนูญนั้นสามารถจะส่งผลต่อไปในการ
เมืองภาคปฏิบัติให้ “ประชาชนมีสิทธิควบ

คุณและตรวจสอบ (การทำงานของรัฐ) ได้
อย่างแท้จริง” มา กันน้อยเพียงใด ?

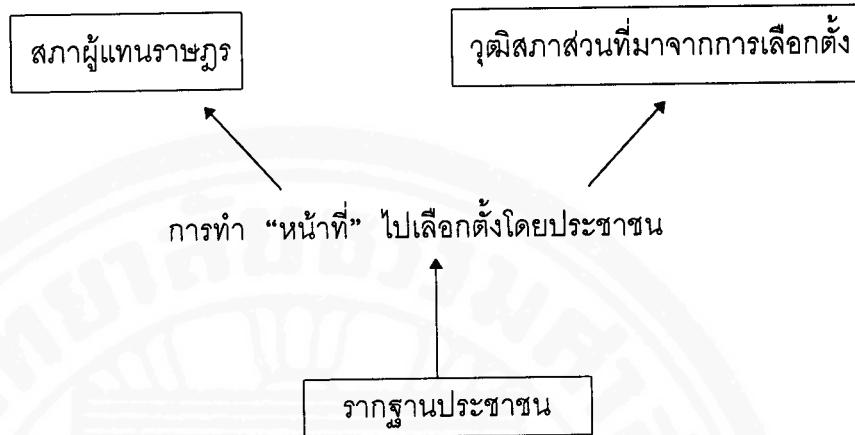
2. โครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐ

การใช้อำนาจรัฐกระทำผ่าน
สถาบันการเมือง ซึ่งมีองค์กรย่อย ๆ อยู่
ภายใน

“ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณา
จักรไทย” โดยคณะกรรมการข้าราชการยกร่างรัฐ
ธรรมนูญมีบทบัญญัติจัดโครงสร้างและ
ระบบการใช้อำนาจรัฐอย่างไร ?

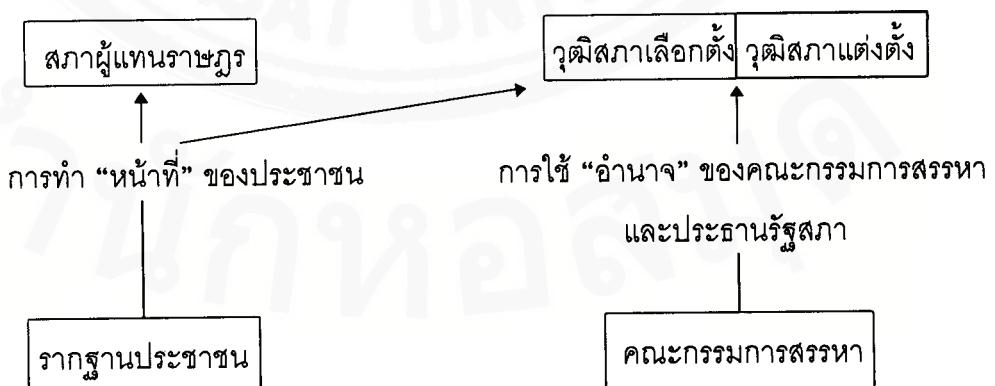
ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้
ประชาชนมี “หน้าที่” ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
(มาตรา 68) ผู้ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุ
ผลักดันสมควรก่อนวันเลือกตั้งจะถูก “ลง
โทษ” โดยผู้ใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมาย
บัญญัติให้เป็นผู้เสียสิทธิ (มาตรา 68
วรรคสอง)

การไปเลือกตั้งโดยประชาชนจะ
ทำให้เกิดการก่อตัวของ “สภาพแวดล้อม
ราชภูมิ” (หมวด 6 ส่วนที่ 2 มาตรา 96)
และการก่อตัวของ “วุฒิสภา” บางส่วน
(ตามความในหมวด 6 ส่วนที่ 3 มาตรา
120)



ในขณะเดียวกัน “คณะกรรมการการสรรหา” กลุ่มเล็ก ๆ ชุดนี้อันประกอบด้วยอดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร, อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร, อดีตประธานวุฒิสภา, และอดีตรองประธานวุฒิสภา (ซึ่งขณะนั้นมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ได้รับการมอบ “อำนาจ” (ไม่ใช่ “หน้าที่” เนื่องจากเป็นประธาน) ให้คัดเลือกสรรหาส่งรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน

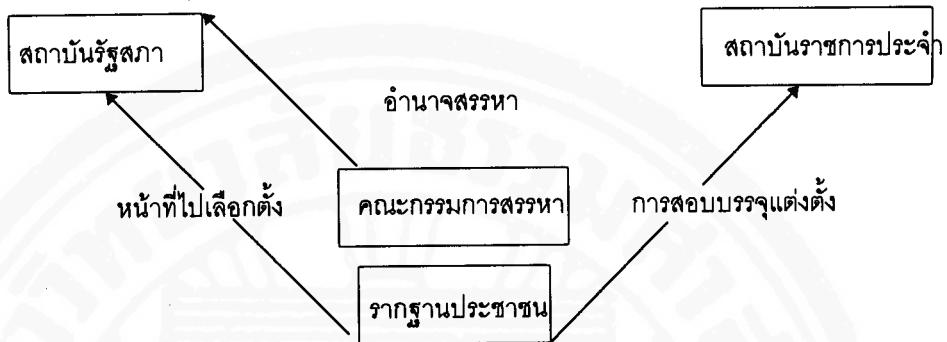
หนึ่งให้แก่ประธานรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 123, มาตรา 124) เมื่อถึงขั้นตอนนี้ “รัฐสภา” (ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของ “สถาบันการเมืองภาครัฐ”) ก็ถือตัวขึ้นจากการมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งสองส่วน โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 88, มาตรา 89)



นอกเหนือไปจากการกำหนด “หน้าที่” ให้ประชาชนไปเลือกตั้ง ร่างรัฐธรรมนูญยังสร้างองค์กรการเมืองสำคัญ ได้แก่ “คณะกรรมการเลือกตั้ง” (มาตรา 139) แล้วมอบอำนาจให้เป็นผู้ควบคุมดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งให้เป็น “นายทะเบียนพระองค์การเมือง” (ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับในอดีตกำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยอันเป็นหน่วยงานราชการประจำ) ตามความในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 147, มาตรา 148 อำนาจนี้ครอบคลุมสั่งการได้ เห็นชอบหน้าที่ในระบบราชการประจำ และรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าน้ำที่อื่นของรัฐ ทุกส่วน (มาตรา 149) โดยผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการชุดนี้ต้องผ่านการกลั่นกรองพิจารณาจากผู้แทนพระกาฬเมืองที่มี ส.ส. อญ ในรัฐสภาและวุฒิสภา ก่อนส่งรายชื่อไปให้สมาชิกรัฐสภาทั้งหมดลงคะแนนลับเพื่อคัดเลือกรายชื่อที่ส่งมาให้เหลือจำนวน 5 คน ดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไปได้ 9 ปี (มาตรา 141, มาตรา 143)

โดยเงื่อนไขของค่าประกอบเหล่านี้ “รัฐสภา” ก็คือตัวขึ้นในฐานะส่วนสำคัญของโครงสร้างสถาบันการเมืองภาครัฐ สถาบันการเมืองภาครัฐที่เป็นส่วนสำคัญอีกองค์ประกอบหนึ่งได้แก่ “สถาบันราชการประจำ” ซึ่งมาจากฐานประชาชนเช่นกัน แต่ก่อตัวขึ้นจากกระบวนการบริหาร คัดเลือกและแต่งตั้งโดยส่วนราชการที่แยกแขนงงานเฉพาะด้านของตน เป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โครงสร้างฐานของสถาบันการเมืองภาครัฐทั้งหมดตามร่างรัฐธรรมนูญจึงประกอบขึ้นจากสถาบันภาครัฐสภา และสถาบันภาคราชการประจำ ทั้งสองส่วนนี้เป็น “ผู้ใช้อำนาจการเมืองภาครัฐ” (หรือ “อำนาจอธิปไตย”) ทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการโดยคณะกรรมการธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดระบบการใช้อำนาจหรือจัดสรับปั้นส่วนอำนาจให้แต่ละส่วนใช้ต่อไปในรายละเอียดตามบทบัญญัติตามต่อไป ในร่างรัฐธรรมนูญของตน ดังจะวิเคราะห์แยกแยะให้เห็นต่อไป

(สถาบันการเมืองภาครัฐ)



นอกเหนือไปจากการกำหนด “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ที่โอนอำนาจจัดการเลือกตั้งจากระบบราชการประจำไปไว้ภายใต้รัฐสภาดังที่ได้กล่าวถึงแล้ว สถาบันรัฐสภายังเป็นต้นหากในการ ก่อตั้ง หรือคัดเลือกสรรหาบุคคลในองค์กร การเมืองที่ใช้อำนาจสำคัญ ๆ ตามร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้มี “ความเชื่อมโยงภายใต้อำนาจรัฐสภา” ดังต่อไปนี้คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะกรรมการรัฐมนตรี (รัฐบาล), ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลปกครอง, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คณะกรรมการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน

“ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ของคณะกรรมการข้าราชการยกร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้สร้างองค์กรการเมืองเหล่านี้จากอะไร ? และจัดระบบการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรโดยเชื่อมโยงทุกส่วนอยู่ภายใต้อำนาจสถาบันรัฐ (ผู้แทนราษฎรและภูมิสาก) อย่างไรในรายละเอียด ?

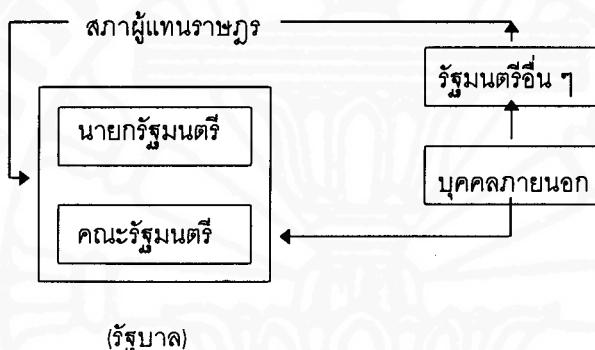
คณะกรรมการรัฐมนตรี

คณะกรรมการรัฐมนตรี หรือรัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการรัฐมนตรีร่วมกันเป็นผู้ใช้อำนาจ “อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน” (มาตรา 202)

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติของสภาผู้

ແທນຣາຊງວມ (ມາດຈາ 203 ວຣຄສາມ) ກ່ອນ
ໄທປະຈານຮູ້ສກາກຈາບປັດຄົມຫຼຸດເພື່ອທຽງ
ພຣະກຸ່ານາໂປ່ດເກລ້າຢ່າ ແຕ່ງຕັ້ງຕາມມຕິດັ່ງ
ກລ່າວ (ມາດຈາ 201 ວຣຄສາມ) ນັ້ນຈາກ

ນັ້ນນາຍກັ້ມນຕີເປັນຜູ້ໃຊ້ອຳນາຈກຳນົດ
ຕັ້ງບຸກຄລໄມເກີນ 29 ດົນ ເຂົ້າວົມກັນໃນ
“ຄະະຮູ້ມນຕີ” (ມາດຈາ 202)



ສາລວັ້ນຮອມນູ່ງ

ສາລວັ້ນຮອມນູ່ງຕາມວ່າງຮັ້ນຮອມ-
ນູ່ງຂອງຄະະກາຣມາທີ ກາຍກ່າງໆ
ປະກອບດ້ວຍປະຈານຕຸລາກາຮສາລວັ້ນ-
ຮອມນູ່ງແລະຕຸລາກາຮສາລວັ້ນຮອມນູ່ງອີກ
8 ດົນ (ມາດຈາ 254) ຜຶ້ງໄດ້ຮັບຕຳແໜ່ງໂດຍ
ກາຮັດເລືອກຮາຍໜີ້ຂອງ “ຄະະກາຣມາກາ-
ສຣາຫາ” ອັນປະກອບດ້ວຍ ປະຈານສາລ-
ວັກ, ຕັ້ງແທນຕັດເລືອກຈາກຄົມບົດຄະນິຕີ
ສາສຕ່ງທີ່ ແລະ ເຖິງທີ່ຂອງສຕາບັນຊຸມ
ສຶກຂາຂອງຮັ້ນ 4 ດົນ, ຜູ້ແທນພຣຄກາຮເມື່ອງ
4 ດົນ, ສມາຊີກຸ່ມສກາ 4 ດົນ (ມາດຈາ 256)

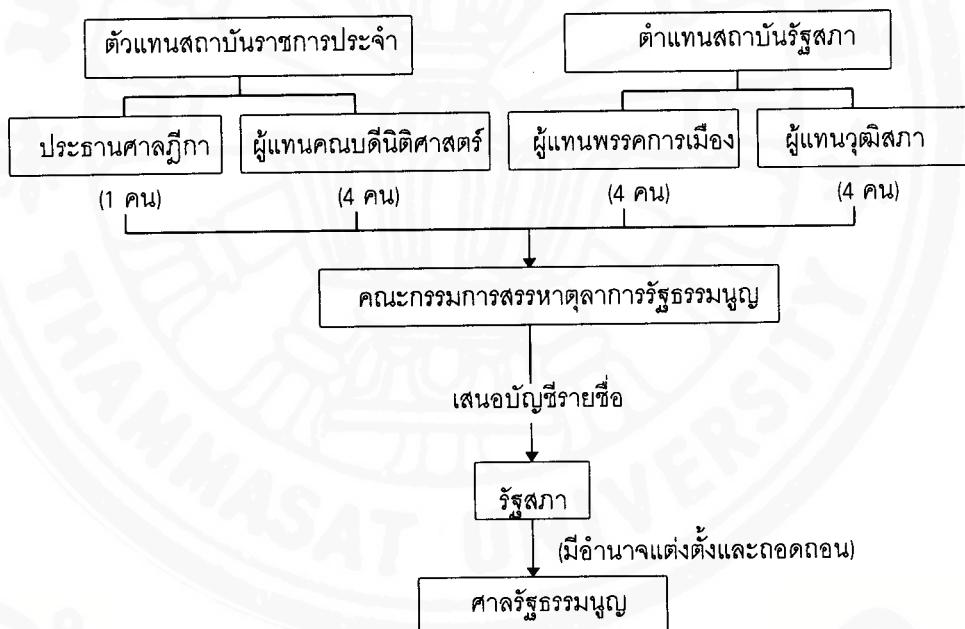
ດຳເນີນກາຮັດເລືອກແລະສ່ງຮາຍໜີ້ອັນກຳທຽງ
ຄຸນກຸ່ມສາຂານິຕີສາສຕ່ງ 12 ດົນ ແລະສາຂາ
ຮັ້ນສາສຕ່ງ 6 ດົນ ເສັນດົວປະຈານຮັ້ນສກາ
ເພື່ອໃຫ້ປະຈຸມສມາຊີກັ້ມນຕີສກາລົງຄະແນນ
ກົບຕັດເລືອກໃຫ້ໄດ້ຈຳນວນ 6 ແລະ 3 ດົນ
ຕາມລຳດັບ ສໍາຮັບເຂົ້າເປັນຜູ້ດຳກັງຕຳແໜ່ງ
ໃນຄະະຕຸລາກາຮສາລວັ້ນຮອມນູ່ງ (ມາດຈາ
256)

ສາລວັ້ນຮອມນູ່ງໃຊ້ອຳນາຈຕຸລາ
ກາຮັງສຸດໃນກາຮວິນຈີ້ຍປະເດີນປ່ອງທາຂ້ອ
ໂດຍແຢ່ງທາງກາຮເມື່ອອັນເກີ່ວຂ້ອງກັບຄວາມ
ສອດຄລ້ອງທີ່ ແລະ ແມ່ງຮະນວ່າງຮັ້ນຮອມນູ່ງ

กับกฎหมายอื่น (มาตรา 262, มาตรา 263) และปัญหาความคุณเครือคานเกี่ยว กับขอบเขตอำนาจขององค์กรทางการ เมืองต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งระบบสถาบัน การเมืองภาครัฐและทุกส่วนของสังคมที่มี ข้อโต้แย้งกัน (มาตรา 264, มาตรา 265)

แม้ว่าจะมีอำนาจตัดสินใจของรัฐบาล

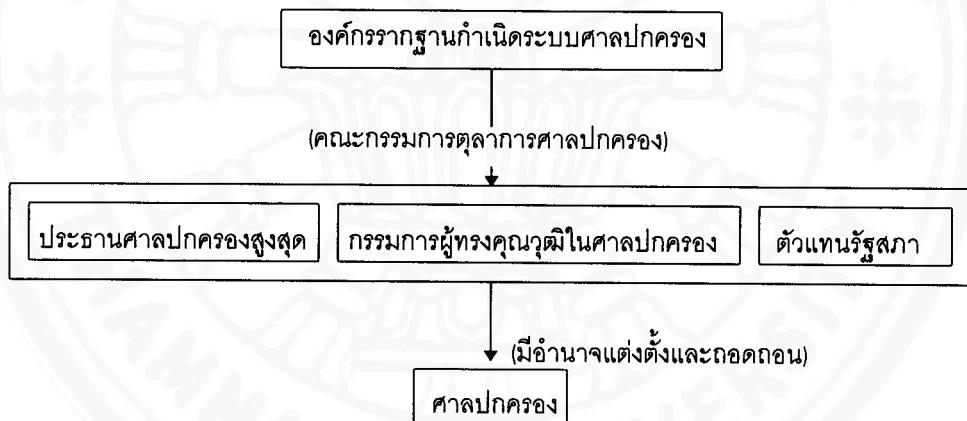
คุณประเด็นพิพากษาได้แต่ยังคงการเมือง เกี่ยวนี้อยู่กับอำนาจและข้อกฎหมายใน รัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง แต่ศาลรัฐ- ธรรมนูญตกลงภายใต้อำนาจ “อำนาจ ตรวจสอบการทำงาน” โดยสมาชิกรัฐสภา ที่สามารถมติออกด้วยคะแนนเสียง นูกันออกจากการดำเนินการได้ (มาตรา 260)



ศาลปกครอง

ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” ซึ่งจะมีตัวแทนจากสถาบันรัฐสภาเข้าร่วมใช้อำนาจพิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการในศาลปกครอง (มาตรา 278, มาตรา 276) แต่ในขณะนี้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังไม่สามารถกำหนดให้แน่ชัดว่า “ประธานศาลปกครองสูงสุด” และ

“กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง” อันเป็นองค์ประกอบสำคัญในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจะมีภารกิจที่มาอย่างไร? แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญจะกำหนดอำนาจการตรวจสอบการทำงานของรัฐ (อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยคดีพิพาทระหว่างองค์กรในปังคับบัญชาของรัฐบาลกับเอกชน) ให้แก่ศาลปกครองแล้วในมาตรา 275



คณะกรรมการตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้สร้างองค์กรตุลาการชนิดนี้จากองค์ประกอบ 2 ส่วนได้แก่ “ตุลาการประจำ” (ซึ่งมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาอันเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันราชการประจำฝ่ายตุลาการ) และ “ตุลาการเฉพาะคดี” (ซึ่งมาจากกรรมการตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง)

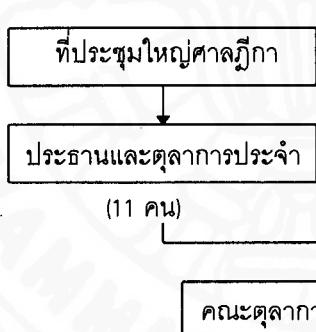
เอกสารของสถาบันราชฎีกาและวุฒิสภา) ตามความในมาตรา 307 และมาตรา 308

ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมี “อำนาจตรวจสอบ” การทำงานของนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา, และข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำ

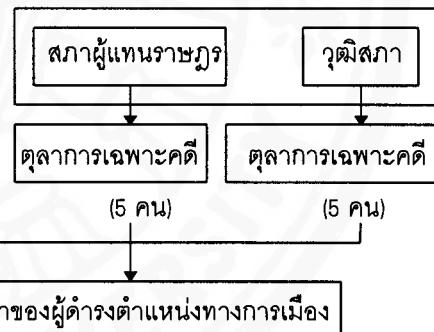
ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือร้ายแย่ปกติ (มาตรา 306) โดยผู้กล่าวหาต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ได้ส่วนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาหนึ่นเพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 312 โยงกับ มาตรา 299)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง, ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกวินิจฉัยอย่างไรขึ้นอยู่กับการทำงานที่เข้มข้นอย่างไรก็ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ซึ่งเป็นผู้สอบสวนสำนวนคดี) และคณะกรรมการตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ซึ่งเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี)

(สถาบันราชภัฏประจำ)



(สถาบันรัฐสภา)



คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

องค์กรการเมืองชนิดนี้จะเปลี่ยนรูปแบบองค์ประกอบไปจาก ป.ป.บ. ในปัจจุบันโดยจะกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญของสถาบันรัฐสภาใน การตรวจสอบทั้งนักการเมืองและข้าราชการ

การประจำให้อ่ายTTYได้อำนวยการทดสอบจากตุลาการตำแหน่งโดยกระบวนการทางรัฐสภา

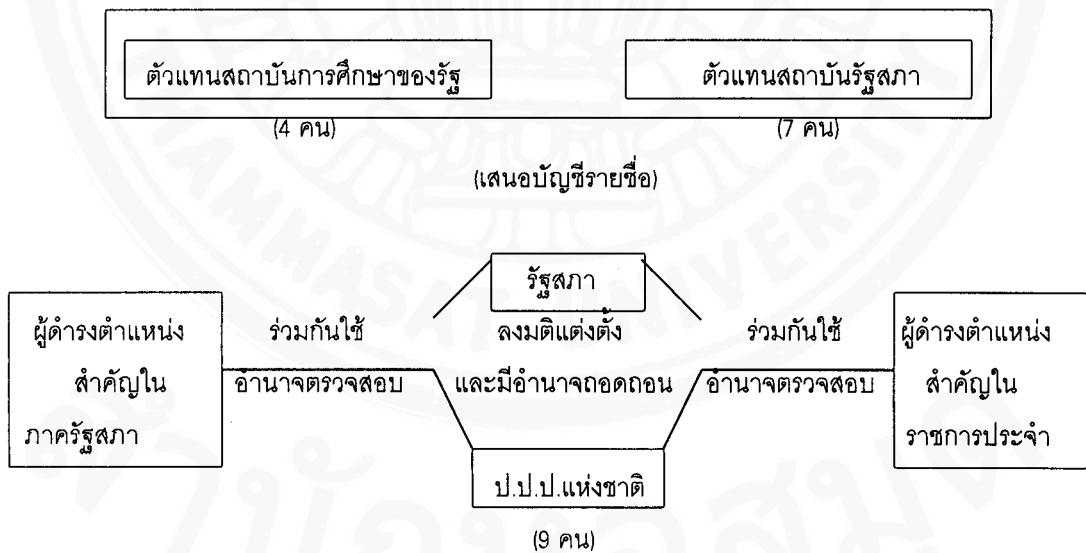
ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการมีการยกเว้นกำหนดให้มี “คณะกรรมการสรรหาราชการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ประกอบด้วย

ประธานดุลการศาสตร์สูธรรมนูญ, อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งคัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน, ผู้แทนพระคริการเมืองทุกพรรคที่มี ส.ส.คัดเลือก กันเองให้เหลือ 4 คน, สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนจากวุฒิสภา 2 คน รวมเป็นคณะกรรมการสรรหา 11 คน (มาตรา 295 วรรค 3) ทำหน้าที่เสนอปัญชีรายชื่อบุคคล

เพื่อให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 9 คน ซึ่งจะต้องมีอัยการสูงสุดเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง รวมอยู่แล้ว (มาตรา 295)

ป.ป.ป. แห่งชาติอาจถูกถอนตำแหน่งโดยมติรัฐสภา (มาตรา 297)

(คณะกรรมการสรรหา ป.ป.ป. แห่งชาติ)



“ป.ป.ป.แห่งชาติ” ตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างฯ ได้รับมอบอำนาจสำคัญ ๆ ได้แก่

(1) การได้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนประกอบกระบวนการการถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการประจำออกจากตำแหน่งโดยยื่นเรื่องต่อไปให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติ

(2) อำนาจได้ส่วนและสรุปสำนวนประกอบการใช้อำนาจวินิจฉัยพิพากษาของคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(3) อำนาจได้ส่วนวินิจฉัยข้อฟ้องร้องคดีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติหรือกระทำการทุจริตความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

(4) อำนาจอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 299)

ร่างรัฐธรรมนูญได้เชื่อมโยงอำนาจของ ป.ป.ป. แห่งชาติกับอำนาจของที่ประชุมรัฐสภาในการถอดถอนบุคคลตามมาตรา 301 (ซึ่ครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทั้งในสถาบันรัฐสภาและราชการประจำทั้งหมด) ออกจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ, บริหาร,

หรือตุลาการในสถาบันการเมืองภาครัฐทั้ง 2 ส่วน

ป.ป.ป.แห่งชาติ (มาตรา 295 ถึง มาตรา 300) เมื่อถูกใช้เป็นเครื่องมือประกอบกระบวนการการถอดถอนจากตำแหน่ง (มาตรา 301 ถึง มาตรา 305) ตามข้อกำหนดในร่างรัฐธรรมนูญจะมีผลให้สถาบันการเมืองภาครัฐสามารถตรวจสอบเห็นอุทกส่วนทั้งภายในระบบรัฐสภาด้วยกันเองและภายในสถาบันการเมืองภาครัฐที่เป็นราชการประจำ โดยที่ภาครัฐราชการประจำจะไม่มีอำนาจเท่าเทียมกันในการตรวจสอบถอดถอนนักการเมืองในรัฐสภาเพราแม้ว่าจะมีตัวแทนของระบบราชการประจำอยู่ภายในองค์กรตรวจสอบทางการเมืองที่สำคัญอยู่บ้าง เช่น ในคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่รัฐสภา ก็สามารถถอดถอนตัวแทนจากระบบราชการประจำเหล่านี้ออกจากตำแหน่งได้ตามข้อกำหนดในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 ถึง 305

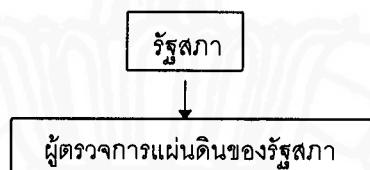
ร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วย ป.ป.ป.แห่งชาติประกอบกับส่วนที่ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งเป็นส่วนที่สะท้อนค่อนข้างชัดเจนมากกว่าร่างรัฐธรรม-

นูญฉบับนี้จัดระบบการใช้อำนาจให้สถาบันการเมืองภาครัฐสภาพที่มีอำนาจเหนือกว่าสถาบันการเมืองภาคราชการประจำ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐษภามีจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งตามมติของที่ประชุมรัฐสภา (มาตรา 196) มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนข้อ

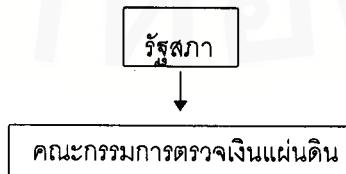
เหตุจริงเกี่ยวกับการทำงานของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น” รวมทั้งการกระทำเกี่ยวข้องกับปัญหาสิทธิมนุษยชนและกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐษาตต้องทำรายงานการสอบสวนพร้อมเสนอความเห็นของตนยื่นให้รัฐสภาพิจารณา (มาตรา 197)



คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการมีการยกเว้นฯ กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 10 คน โดยความ

เห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 316 วรรคสอง) และให้มีอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป (มาตรา 316 วรรคแรก ประกอบเชื่อมโยงกับวรรคสี่)



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ

ร่างรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภา
ในการเสนอชื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติจำนวน 11 คนเพื่อ “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐ
สภา” (มาตรา 199) สำหรับใช้อำนาจใน
การตรวจสอบและรายงานเกี่ยวกับสภาพส
ภาพนิธิมนุษยชนตามพันธกิจของประเทศไทย

ไทย, เสนอมาตราการและนโยบายที่เกี่ยว
ข้อง, ส่งเสริมการเผยแพร่ทางด้านวิชาการ
เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน, ส่งเสริมความร่วม
มือและประสานงานองค์กรรัฐและเอกชน
ในด้านสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงาน
ประจำปี และให้มีอำนาจอื่นตามที่
กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 200)



สรุปโครงสร้างสถาบันการเมืองภาครัฐและการจัดระบบการใช้อำนาจ

การวิเคราะห์บทบัญญัติใน “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ของคณะกรรมการข้อการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ทำให้สามารถสรุปภาพโครงสร้างองค์รวมสำคัญของส่วนປະກອບ (หรือองค์กรการเมืองชนิดต่างๆ) ภายใต้ “สถาบันการเมืองภาครัฐ” ชุดใหม่ว่าก่อตัวเชื่อมโยงกันขึ้นจากขั้นส่วนสำคัญ 2 ด้าน คือ สถาบันการเมืองภาครัฐสภา (ระบบรัฐสภา) และสถาบันการเมืองภาคราชการประจำ (ระบบราชการประจำ)

สถาบันการเมืองภาครัฐทั้งชุดนี้จะมีทั้งองค์กรการเมืองรูปแบบเดิม ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เข้าไปกำหนดให้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้ามากนัก (ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมในระบบราชการประจำที่ปฏิบัติงานภายใต้การกำกับนโยบายของรัฐมนตรีจากภาครัฐสภาอยู่แล้ว และศาลทหาร เป็นต้น) จะมีองค์กรการเมืองซึ่งถูกปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์ประกอบภายในการบังน้อยบังจนแตกต่างไปจากรากฐานองค์กรที่มีอยู่เดิม (ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร, วุฒิสภา, คณะกรรมการการเลือกตั้ง, คณะกรรมการตุรีและ

รัฐมนตรี, ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลยุติธรรม, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, และคณะกรรมการตรวจสอบเคนไนแต่เดิม), รวมทั้งจะมีองค์กรการเมืองชนิดใหม่ๆ กำหนดสร้างเพิ่มเติมขึ้นเพื่อใช้อำนาจจัดการในด้านต่าง ๆ ผูกพันกันภายใต้ “อำนาจตรวจสอบควบคุม” ของรัฐสภา (ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ศาลปกครอง, และคณะกรรมการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง)

ซ่องทางตามกฎหมายของรัฐสภาที่สามารถใช้ “อำนาจตรวจสอบควบคุม” การทำงานทุกส่วนของกลไกภายใต้สถาบันการเมืองภาครัฐทั้งในภาครัฐสภา ด้วยกันเองและภาคราชการประจำซึ่งเชื่อมโยงกัน ได้แก่

- 1) การใช้อำนาจผ่าน ป.ป.ป. แห่งชาติประสานกับกระบวนการตรวจสอบจากตำแหน่งในร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 10 สำหรับตรวจสอบควบคุมการทำงานของผู้มีตำแหน่งระดับสูงทั้งในภาครัฐสภาและราชการประจำ

2) การใช้อำนาจผ่าน ป.ป.ป. แห่งชาติประสานกับคณะกรรมการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการตรวจสอบความคุ้มครองการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทุกระดับในสถาบันการเมืองภาครัฐสภาตั้งแต่ “นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น” (มาตรา 306)

3) การใช้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการตรวจสอบการทำงานของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ วิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งครอบคลุมทั้งเจ้าหน้าที่ในภาครัฐราชการประจำและราชการเมืองที่มีตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มเติมจากบรรดาข้าราชการประจำและนักการเมือง “ระดับสูง” ตามที่กล่าวแล้วในข้อ 1 (และ 2)

4) การใช้อำนาจผ่านศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งทางการเมืองจากองค์กรการเมืองต่าง ๆ ที่อาจยกอำนาจชี้นำให้ควบคุมเกี่ยวข้องกันรวมทั้งข้อโต้แย้งพิพาทเกี่ยวกับปัญหาการตีความกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

การสร้างองค์ประกอบก่อรูปสถาบันการเมืองภาครัฐตามร่างรัฐธรรม-

นูญดังกล่าวมีผลลัพธ์ (ทั้งในส่วนที่ชัดเจนตามข้อกฎหมายแล้วและในส่วนที่อาจเป็นประเด็นปัญหาการตีความทางกฎหมายต่อไป) ให้สถาบันการเมืองภาครัฐสภามี “อำนาจการตรวจสอบความคุ้มครองการทำงานของรัฐทั้งระบบโดยอาศัยช่องทางการใช้อำนาจของรัฐสภา (ที่ประชุมรัฐสภา) ตามที่ร่างรัฐธรรมนูญสร้างเป็นพื้นฐานบทบัญญัติไว้ให้แล้ว

ผลลัพธ์ในทางกลับกัน (แต่เกิดขึ้นในขณะเดียวกัน) คือ สถาบันราชการประจำ (ซึ่งจะถูกตรวจสอบความคุ้มโดยกลไกองค์กรภาครัฐสภา) เหลือแต่อำนาจตรวจสอบทางการทำงานภายในภาคราชการประจำของตนโดยไม่มีอำนาจเท่าเทียมกับ “ที่ประชุมรัฐสภา” ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของสถาบันภาครัฐสภากลไกถ่วงดุลการใช้อำนาจภายในสถาบันการเมืองภาครัฐตามโครงสร้างที่กำหนดโดยคณะกรรมการธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อมีรายละเอียดตามบทบัญญัติให้เกิดกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ (เช่น มีตุลาการฝ่ายราชการประจำเป็นส่วนประกอบในคณะกรรมการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) แต่อำนาจการ

ตรวจสอบ, วินิจฉัย, และถอดถอนจากตำแหน่งในขั้นท้ายสุดกิจกรรมศูนย์อยู่กับองค์กรการเมืองที่เชื่อมโยงกันภายใต้อำนาจการลงมติของ “ทีประชุมรัฐสภา”

เราสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยคณะกรรมการอธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่นำเสนอต่อประธานสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ ตามบันทึกที่ สสร.ก1/0051 วันที่ 30 เมษายน 2540 ลงนามโดย ประธานคณะกรรมการอธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีข้อกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้ :

1. สถาบันการเมืองภาครัฐ ประกอบด้วยรัฐสภาและระบบราชการ ประจำซึ่งภาครัฐสภามีราชการก่อตัวขึ้นจากการเลือกตั้งตาม “หน้าที่” ของประชาชน (ตามมาตรา 68) ขณะที่ภาคราชการประจำมีราชการก่อตัวขึ้นจากการบรรจุแต่งตั้งตามjawatibit แบบภูมายที่รองรับมาแต่เดิม

2. ภายหลังการเลือกตั้งอันนำไปสู่การก่อตัวของรัฐสภาแต่ ละ ช ดแล้ว ประชาชนไม่มีส่วนร่วมใช้อำนาจโดยตรง ต่อไปในการกำหนดสร้างองค์กรที่เป็นองค์

ประกอบทางการเมืองต่าง ๆ ภายใต้ภาครัฐสภา

อำนาจดังกล่าวตกเป็นสิทธิของสมาชิกในทีประชุมรัฐสภาพรัฐบาลกับตัวแทนพறครการเมืองต่าง ๆ ที่มี ส.ส. อยู่ภายใต้รัฐสภาแต่ละชุดและตัวแทนภาคราชการประจำบางส่วนโดยเฉพาะนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

3. รัฐสภาใช้อำนาจตามข้อ 2 ใน การสร้างและกำหนดบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรการเมืองต่าง ๆ ภายใต้ภาครัฐสภา (ตามที่ได้กล่าวถึงทั้งหมดในตอนต้น) โดย “วิธีคัดเลือกสรรหาและแต่งตั้ง” จากการทำงานของ “คณะกรรมการสรรหา” ซึ่งกำหนดตัวบุคคลภายใต้การประสานอำนาจระหว่างส่วนต่าง ๆ ที่กล่าวถึงในข้อ 2 ประกอบการมีส่วนร่วมของตัวแทนจากภาคราชการประจำบ้างสำหรับการคัดเลือกสรรหาบุคคลในบางองค์กร

4. องค์กรการเมืองอันเป็นองค์ประกอบย่อยทั้งหมดในสถาบันการเมืองภาครัฐสภารอยู่ภายใต้ “อำนาจตรวจสอบสูงสุด” โดยกลไกต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงประสานกันให้สามารถควบคุมศูนย์วินิจฉัยขั้น

สุดท้ายได้ด้วยกระบวนการทดสอบจากตำแหน่งโดยมติที่ประชุมรัฐสภา

5. ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้กลไกการใช้อำนาจตรวจสอบสูงสุดของภาครัฐสภามาตามที่กล่าวถึง ในข้อ 4 มีผลครอบคลุมเนื้อหาคลากรในสถาบันการเมืองภาคราชการประจำทุกส่วนด้วย

6. การใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐระหว่างองค์กรต่าง ๆ ภายในระบบสถาบันการเมืองภาครัฐทั้งหมดที่กล่าวถึงเป็น “การใช้อำนาจโดยสถาบันการเมือง” ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างองค์กรภาคราชในระบบสถาบันการเมืองภาครัฐด้วยกันเองโดยประชาชนไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องนอกจากจะได้รับอนุญาตให้มีตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมองค์กรการเมืองบางส่วนตามการวินิจฉัยคัดเลือกโดยอยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบทดสอบขั้นสุดท้ายจากที่ประชุมรัฐสภาได้ในที่สุด

ลักษณะโดยสรุปของโครงสร้างสถาบันการเมืองภาครัฐและการจัดระบบการใช้อำนาจรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้โดยย่อังนี้ : การเลือกตั้งของประชาชนมีผลเป็นการ “มอบอำนาจรัฐ” ให้ภาครัฐสภารัฐสภารัฐให้กระบวนการสรุหานแต่งตั้งภายใต้กลไก

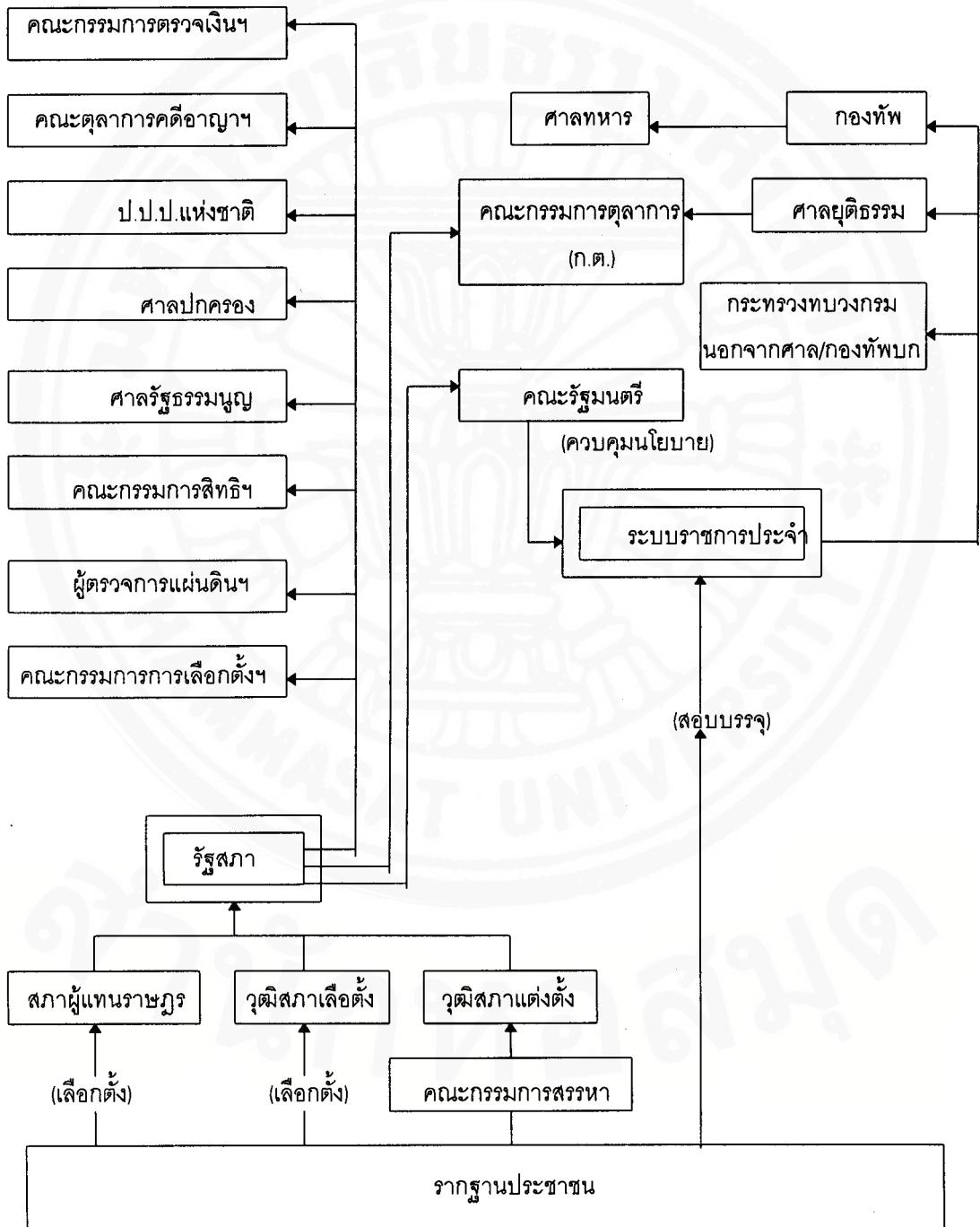
อำนาจที่ร่างรัฐธรรมนูญมอบให้ในการก่อรูปองค์กรการเมืองส่วนย่อย ๆ เชื่อมโยงกับอำนาจตรวจสอบสูงสุดซึ่งรวมศูนย์โดยที่ประชุมรัฐสภามาในขั้นสุดท้ายของกระบวนการตรวจสอบ ในขณะเดียวกันร่างรัฐธรรมนูญก็กำหนดให้องค์กรตรวจสอบที่ควบคุมโดยรัฐสภามีอำนาจเหนือภาคราช การประจำโดยให้สามารถใช้อำนาจตรวจสอบการทำงานทุกระดับของเจ้าน้ำที่ในภาครัฐราชการประจำด้วย

การจัดระบบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวมีลักษณะ “การกระจายอำนาจเครือข่าย” ที่ยังผูกขาดตัดตอน “อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย” ไปให้โดยสถาบันการเมืองภาครัฐที่มีรัฐสภารัฐเป็นองค์กรรวมศูนย์อำนาจ

การจัดระบบการตรวจสอบการทำงานของรัฐสภามีลักษณะเป็น “การตรวจสอบภายใน” โดยตัวแทนสถาบันการเมืองภาครัฐด้วยกันเองแต่มอบอำนาจตรวจสอบสูงสุดขั้นสุดท้ายให้รัฐสภามีหนึ่อกว่าภาคราชการประจำ

การเมืองไทยตามการจัดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะยังคงเป็น “ประชาธิปไตยเครือข่าย” ที่มีการสมและจัดสรับปันส่วน

โครงสร้าง “สถาบันการเมืองภาครัฐ” ระบบใหม่ตามร่างรัฐธรรมนูญ



อำนาจกันระหว่างสถาบันการเมืองภาครัฐ สถาบันการเมืองภาคช้าราชการประจำ แต่เงื่อนไขตามกฎหมายของร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจจากการเมืองด้วยการถ่ายโอนอำนาจสำคัญ ๆ หลายส่วนไปให้อยู่ภายในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และควบคุมโดยสถาบันการเมืองภาครัฐสถาบัน

3. โครงสร้างและระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ

จากพื้นฐานการจัดระบบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นอิสระจากประชาชนภายหลังการเลือกตั้ง ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มี “องค์กรตรวจสอบการทำงานของรัฐ” ภายในโครงสร้างสถาบันการเมืองภาครัฐ ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วว่าสถาบันการเมืองภาครัฐสถาบันมีอำนาจหนึ่งกว่าองค์กรตรวจสอบสำคัญในภาคราชการประจำ เช่น ศาลยุติธรรม

องค์กรตรวจสอบทางการเมืองชนิดสำคัญซึ่งเคยผูกพันเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการประจำ เช่น ป.ป.ป. ก็ถูกปรับสภาพลายเป็นองค์กรภายใต้ภาคการเมืองรัฐสถาบันอย่างเคร่งครัดและกรรมการอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งโดยรัฐ

สถาบัน

ยิ่งไปกว่านั้นร่างรัฐธรรมนูญก็สร้างองค์กรตรวจสอบชนิดใหม่เพิ่มเติมให้สามารถมีอำนาจตรวจสอบครอบคลุมการทำงานของภาคราชการประจำนอกเหนือไปจากอำนาจในการตรวจสอบนักการเมืองในรัฐสถาบัน องค์กรตรวจสอบดังกล่าวได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสถาบัน

การคัดเลือกสรรหาและแต่งตั้งองค์คณะบุคคลในองค์กรตรวจสอบรัฐทั้งหมดที่กล่าวถึงล้วนดำเนินไปภายใต้กระบวนการวิธีการทางเทคนิคที่ให้อำนาจในการแต่งตั้งแก่รัฐสถาบันหรือให้ตัวแทนจากรัฐสถาบันและพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในรัฐสถาบันเป็นส่วนร่วมสำคัญในการแต่งตั้งองค์คณะบุคคลที่จะประกอบกันขึ้นเป็นองค์กรตรวจสอบการทำงานของรัฐ

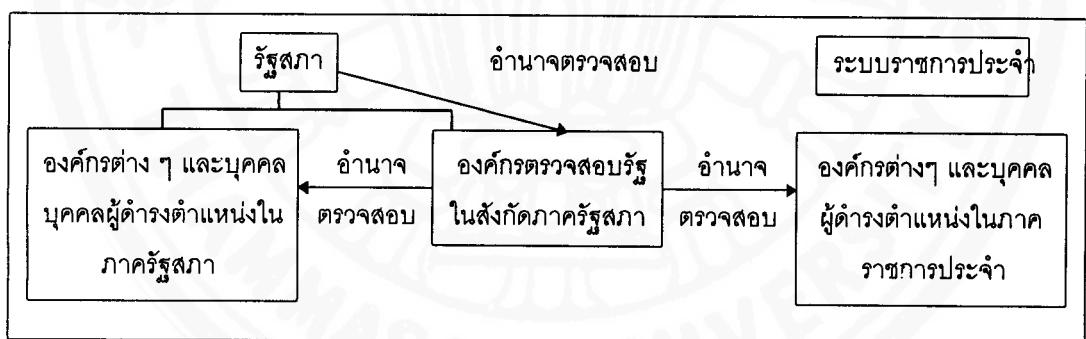
วิธีการสร้างองค์กรตรวจสอบรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการสร้างองค์คณะผู้ตรวจสอบรัฐจากการสรรหาแต่งตั้งโดยແດวงบุคคลผู้อยู่ในข่ายจะถูกตรวจสอบการทำงานภายใต้กฎหมายในสถาบันการเมืองภาครัฐด้วยกันเอง ซึ่งจากกล่าวโดยสรุปว่า รัฐสถาบันแต่งตั้งองค์กรตรวจสอบตนเองซึ่งโดยกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยว่าองค์กรตรวจสอบเหล่านั้น (เช่น

ศาลรัฐธรรมนูญ ป.ป.ป.แห่งชาติ, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) อาจถูกถอนออกจากตำแหน่งด้วยการลงมติของที่ประชุมรัฐสภา

“ระบบการตรวจสอบอำนาจ” ที่กำหนดโดยร่างรัฐธรรมนูญนี้ จึงมีสาระสำคัญเป็น “กระบวนการการตรวจสอบภายใน” กล่าวคือ บุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งโดยสถาบันการเมืองภาครัฐเป็นผู้ท่าหน้า

ที่สอบสวน, พิจารณา, และวินิจฉัยการกระทำการของบุคคลภายในสถาบันการเมืองภาครัฐด้วยกันเอง

การจัดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในสถาบันการเมืองภาครัฐที่มีรัฐสภาถือครองอำนาจตรวจสอบสูงสุดตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการธิการยกร่างฯ อาจสรุปด้วยแผนภาพดังนี้



(สถาบันการเมืองภาครัฐ)

การเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหา “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยคณะกรรมการธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอำนาจ แม้จะมีผลให้มีความสำคัญผิดให้สาธารณะนิโน้นได้แก่

(หรือเข้าใจผิดคิดว่า) ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว “ให้อำนาจการตรวจสอบรัฐแก่ประชาชน” มากขึ้น ตัวอย่างการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลที่ในมีความสำคัญผิดของสาธารณะนิโน้นได้แก่

“ร่างรัฐธรรมนูญใหม่มีเจตนา รวมถึงสำคัญในการปฏิรูปการเมืองไทยทั้ง

ระบบให้มีความโปร่งใส เสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการสนองความต้องการของประชาชนอย่างน้อย 5 ประการ คือ..... ประการที่สาม ปฏิรูประบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐใหม่โดยเพิ่มองค์กรตรวจสอบขึ้นมาใหม่หลายองค์กร เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.. นอกจานั้นร่างรัฐธรรมนูญใหม่น้อย บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้มีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. อัยการผู้พิพากษา หรือข้าราชการระบบดับสูงอื่นที่มีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติส่อว่ากระทำการต่องหน้าที่... ซึ่งนำไปสู่ได้ว่าอำนาจขององค์กรตรวจสอบและของประชาชนจะช่วยป้องกันหรือลดการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวลงได้” (grammal ทองธรรมชาติ, “จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรธน. ใหม่กันอย่างไร จึงจะเป็นประโยชน์ต่อชาติและประชาชน”, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, วันที่ 9 พ.ค. 2540, หน้า 2)

การแกลงอย่างเป็นทางการของประธานคณะกรรมการยกร่างฯ ต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 7 พ.ค. 2540 ซึ่งเผยแพร่โดยสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศก็สามารถก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างสำคัญว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวช่วยเพิ่มอำนาจของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐ “การเพิ่มอำนาจประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อำนาจที่ปราศจากการตรวจสอบโดยเฉพาะปราศจากการตรวจสอบจากผู้อื่น ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบและกระทบประชานในท้ายที่สุด ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามขยายอำนาจของประชาชนในการตรวจสอบทุกรอบดับ ดังนี้

“1. การเพิ่มสิทธิในการรับข้อมูลของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ.... 2. การทำให้การเมืองโปร่งใสโดยกำหนดให้... เปิดเผยการดำเนินกิจการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน... การประกาศให้ประชาชนทราบถึงทรัพย์สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี กิจยาและบุตรชั้นเยาว์ไม่บรรลุนิติภาวะและการเสียภาษี... การให้บันทึกออกเสียงลงคะแนนของ ส.ส. และ

ส.ว. และเปิดเผยแพร่ให้ประชาชนทราบตาม มาตรา 158 วรรค 3...การให้ศาลพิจารณา โดยเปิดเผยแพร่...3. การขยายบทบาทของ องค์กรพัฒนาเอกชนในการตรวจสอบการ ใช้อำนาจรัฐ...ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ...ในการตรวจสอบการ เลือกตั้ง...4. การเพิ่มระบบและองค์กร ตรวจสอบการใช้อำนาจครอบคลุมทุกด้าน” (อันันท์ ปันยารชุน, “ใบปัญหาเรื่อง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อะไรกับประชาชน ?”, หนังสือพิมพ์มติชน, วันที่ 8 พ.ค.2540, หน้า 2-4)

ในทำนองเดียวกัน, เอกสารเผยแพร่่อย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพันธ์ สำรวจรัฐธรรมนูญ เรื่อง “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้กับ ประชาชน ?” (ลงวันที่ 10 พ.ค.2540) ก็ แสดงเป็นข้อมูลข่าวสารอันมีเนื้อหาสาระ แบบเดียวกับคำแสดงต่อสภาฯ ร่าง รัฐธรรมนูญข้างต้น (รายละเอียดปรากฏ ในเอกสารเผยแพร่ฉบับดังกล่าว, หน้า 6-8)

ถึงแม้จะเป็นความจริงว่าร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มี “การเพิ่มระบบและ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจ” แต่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งที่มีอยู่เดิม, ที่

ปรับเปลี่ยนรูปแบบภายใต้เชื่อมโยงกับ รัฐสภาอย่างขึ้นหรือที่เป็นองค์กรนิติใหม่ ต่างก็มีลักษณะสำคัญเป็น “องค์กรตรวจ สอบภายใน” ซึ่ง “ผู้ใช้อำนาจตรวจสอบ” ต่างก็ตอกย้ำภายใต้การควบคุมตรวจสอบ อีกขั้นหนึ่งโดย “อำนาจตรวจสอบสูงสุด” ภายใต้สถาบันการเมืองภาครัฐนั้นเอง

เมื่อวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญใน รายละเอียดต่อไปจะพบว่า บทบัญญัติใน ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพียงแต่เขียน “รับรองสิทธิของประชาชนในการร้องขอ ต่อองค์กรภาครัฐให้ตรวจสอบองค์กรภาค รัฐ” นับตั้งแต่การรับคำร้องขอ, การสอบ สวนข้อเท็จจริง, การสรุปสำนวนประกอบ ความเห็น, และการวินิจฉัยกรณีที่ ประชาชนร้องขอให้ตรวจสอบล้วนแต่ถูก ควบคุมดำเนินการโดยคณะกรรมการบุคคลต่างๆ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบ อันเชื่อมโยงกันอยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบ สูงสุดของ “ที่ประชุมรัฐสภา” (ซึ่ง “ตัดตอนอำนาจอธิปไตย” ไปจาก ประชาชนภายหลังการเลือกตั้งตามโครงสร้างการจัดระบบการใช้อำนาจตามที่วิเคราะห์ในตอนต้นแล้ว)

กุறากล่าวหรือความเชื่อว่า “ร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่มอำนาจประชาชน

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” เป็นเพียงการแสดงข่าวสารด้านเดียวหรือใช้ “ความจริงบางส่วน” จนก่อผลเป็นความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้มี “องค์กรตรวจสอบรัฐ” เพิ่มขึ้นและ “รับรองสิทธิ” ของประชาชนในการยื่นคำฟ้องหรือร้องขอให้สถาบันการเมืองภาครัฐดำเนินการตรวจสอบการทำงานของบุคคลในองค์กรภาครัฐแต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ “เพิ่มอำนาจประชาชนในการตรวจสอบ” การใช้อำนาจของสถาบันการเมืองภาครัฐอย่างที่เข้าใจกันว่าเพิ่มขึ้นมาก

ตัวอย่างความเชื่อมโยงข้อกฎหมายในร่างรัฐธรรมนูญต่อไปนี้สามารถให้ความกระจ่างมากขึ้นว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพียงแต่ “รับรองสิทธิร้องขอตรวจสอบ” จากประชาชนโดยยังกำหนดให้ “อำนาจการตรวจสอบ” เป็นของสถาบันการเมืองภาครัฐต่อไป

“ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อมีมติให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 305 ออกจากตำแหน่งได้ (ความในมาตรา 302) เมื่อได้

รับคำร้องขอตามมาตรา 302 แล้ว ให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว เมื่อได้สวนเสธแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา (ความในมาตรา 303 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง) เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 303 แล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว (ความในมาตรา 301) สมาชิกรัฐสภา มีสิระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องการกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ...มติของรัฐสภาตามมาตราหนึ่งให้เป็นที่สุด (ความในมาตรา 305)” (จากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ, ฉบับวันที่ 30 เมษายน 2540)

การพิจารณาอย่างวิเคราะห์จะช่วยให้เห็นชัดเจนขึ้นว่า ภายนหลังจากที่ประธานนิรชัย “สิทธิร้องขอให้ตรวจสอบรัฐ” ตามที่กำหนดให้ยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาแล้วอำนาจในการตรวจสอบตั้งแต่การไต่สวนข้อมูลจนถึงการวินิจฉัยเป็นมติถึงที่สุดในรัฐสภา ก็ถูก “ตัดตอนผูกขาด”

ไปใช้อย่างเป็น “อิสระ” ปราศจากการควบคุมหรือมีส่วนร่วมให้อ่านใจโดยประชาชนที่ใช้สิทธิของตนในตอนต้นกระบวนการ

การวิเคราะห์ระบบการตรวจสอบ
อำนาจรัฐที่บรรจุอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับดังกล่าวทำให้เห็นว่าเนื้อหาของร่าง
รัฐธรรมนูญได้เบี่ยงเบนคลาดเคลื่อนออก
ไปจากหลักการสำคัญอันเป็น “หัวใจการ
ปฏิรูป” ซึ่งบันทึกไว้ใน “กรอบเบื้องต้น
ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน” ตามคำ
แหล่งของสภาร่างรัฐธรรมนูญเองว่า

“การปฏิรูปการเมือง” หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง ขัน เป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพากเพ่องในทางที่มิชอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ” (ปัญญาของฯพณฯ อาณัติ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2540, บันทึกไว้ใน “กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน”, คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, มีนาคม 2540, หน้า 3-4)

ร่างรัฐธรรมนูญให้ “อำนาจตัดสินใจ” ของรัฐบาลที่มีอำนาจหน้าที่ “ดูแลดูเร่งด่วน” ในการ “จัดการกับภัยคุกคามทางเศรษฐกิจและสังคม” ให้ “เข้มแข็ง” มากยิ่งขึ้น แต่ในความเป็นจริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับ “ไม่ได้ให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง” ตามคำประกาศในเบื้องต้นของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

4. สิทธิเสรีภาพประชานตามกฎหมายบัญญัติ

ในขณะเดียวกับที่มีการเผยแพร่
ข่าวสารผ่านสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางใน
ทางที่ก่อให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน
ว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวซวย “เพิ่ม
อำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐ” ให้
แก่ประชาชน ข่าวสารข้อมูลจำนวนมากยัง
ไม่เข้าใจได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น
“เพิ่มสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน”มากขึ้นกว่าที่มืออยู่เดิม

เอกสารเผยแพร่เรื่อง “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อภิไธakis ประชาน ?”
จัดพิมพ์โดยคณะกรรมการมาธิการประชาสัมพันธ์ สถาบันร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 10 พฤษภาคม 2540 มีคำประกาศตั้งแต่บทเริ่มต้นของตนว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พยายามให้ 3 สิ่งแก่ประชาชน คือ 1. การให้สิทธิเสรีภาพและส่วนร่วมในการปกครองเพิ่มขึ้น 2. การเพิ่มอำนาจประชาชน

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 3. การพยายามทำให้การใช้อำนาจรัฐสูจิต มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ” (เอกสารเผยแพร่, หน้า 2)

ก่อนหน้าการเผยแพร่เอกสารดังกล่าวเล็กน้อยในวันที่ 7 พฤษภาคม 2540 ประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่งต่อที่ประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการถ่ายทอดผ่านสื่อมวลชนไปสู่สาธารณะอย่างกว้างขวางทั่วประเทศว่า

“รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองไว้ 30 มาตรา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ขยายสิทธิ์ดังกล่าวขึ้นเป็น 53 มาตรา โดยมีสิทธิ์ใหม่ ๆ ดังนี้...” (พนฯ จานนท์ ปันยารชุน, “ໃບປຸຈ່າ ຮ່າງຮູ້ຮຽນຮູ້ຮ່ວມນູ່ຄົນໃໝ່ໄກກັບປະຊາຊົນ?” หนังสือพิมพ์มติชน, วันที่ 8 พ.ค. 2540, หน้า 2)

การวิเคราะห์รายละเอียดร่างรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดถี่ถ้วนจะทำให้เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพียงแต่ “รับรองการมีสิทธิ์” ของประชาชนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรมากรขึ้นแต่ไม่ได้ “เพิ่มหรือขยายสิทธิ์” ของประชาชนให้มีหลักประกันทางกฎหมายมากไปกว่าเท่าที่

ประชาชนมีอยู่เดิม

ในทางกลับกัน, ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้สร้างองค์กรภาครัฐชนิดใหม่ที่มีศักยภาพทั้งในทางส่งเสริมหรือจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิ์ของประชาชนในทางปฏิบัติได้ต่อไปในสถานการณ์ที่มีข้อพิพาทด้วยอ้างเรื่องสิทธิมนุษยชน

องค์กรภาครัฐเมืองภาครัฐดังกล่าวได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลักการรับรองสิทธิและข้อจำกัด

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญใช้วิธีเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นแนวทางมาตรฐานสำหรับกำหนดประเดิมสิทธิเสรีภาพในร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 3 ดังนี้ :

“ประชาชนมีสิทธิ (จะ) บุคลิกษณะหรือชื่อสิทธิที่ให้การรับรองอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรโดยร่างรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน, สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ) ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ/ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำไม่ได้ เก็บแต่โดยอาศัยอำนาจตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเพียงเท่าที่จำเป็น โดยจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้"

ตัวอย่างแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในปีก่อนโดยทั่วไปในร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 3 เช่น มาตรา 30, มาตรา 35, มาตรา 36, มาตรา 38, มาตรา 40, มาตรา 43, มาตรา 44, มาตรา 45, มาตรา 49, มาตรา 50 มาตรา 51, มาตรา 52, มาตรา 57, มาตรา 58, มาตรา 60, และ มาตรา 28 อันเป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพครอบคลุมสิทธิเสรีภาพทั้งหมดที่ร่างรัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ เช่น

"มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" (อนึ่ง สิทธิชนิดเดียว กันนี้ก็มี "การรับรองสิทธิ" โดยมาตรา 48

ทวิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534)

"มาตรา 45 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูอาริศประเพณี ภูมิปัญญา ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีงามแห่งท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ไม่มีบทบัญญัติมาตราให้ "การรับรองสิทธิ" ชนิดนี้)

"มาตรา 28 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้nmิได้"

เราสามารถทำความ感覚ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้ให้หรือขยาย "สิทธิและเสรีภาพ" เพิ่มขึ้นแก่ประชาชน (แม้ว่าจะมี "การรับรองสิทธิ" ชนิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นบางมาตราจริง) โดย

เริ่มจากการวิเคราะห์ “ความหมาย” ของข้อความอันเป็นหลักการมาตราฐานที่คุณกรรมมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญใช้เขียนร่างบทบัญญัติตามตราต่าง ๆ ในหมวด 3 ดังนี้

1) “บุคคลมีสิทธิ..ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายในเวลาเดียวกันว่า “กฎหมายบัญญัติ..มีอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะกระทำการตามสิทธินั้น”

2) “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย” มีความหมายในเวลาเดียวกันว่า บุคคลยังอาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ (แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้ให้ “การรับรองสิทธิ” ไว้แล้ว) โดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งโดยทั่วไปจะ “มอบอำนาจ” ในการออกกฎหมายดังกล่าวตน ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้มีอำนาจในสถาบันการเมืองภาครัฐ

3) การจำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคล หรือประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายจะกระทำได้ “เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดได้ และเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะ

กระทำเพื่อสนับสนุนภารกิจ “สิทธิเสรีภาพนั้นมิได้” เป็นข้อความใน “ปริมาณที่ต้องการ” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นส่วนที่เปิดโอกาสในทางปฏิบัติให้เกิดข้ออกเดียงได้ ยังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายกันว่าอย่างไรก็ว่าเป็น “การที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดได้” ? อย่างไรก็ว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน “เพียงเท่าที่จำเป็น” ?, และอย่างไรก็ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่ “กระทำเพื่อสนับสนุนภารกิจแห่งสิทธิและเสรีภาพ” ชนิดนั้น ?

เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น มอบ “อำนาจการตีความ” ในปริมาณที่แห่งความคุณเครือดังกล่าวให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ประชาชนที่ได้รับ “การรับรองสิทธิ” ตามร่างรัฐธรรมนูญแล้วก็ยังไม่ได้รับหลักประกันอันชัดเจนจากร่างรัฐธรรมนูญนั้นว่าตนจะสามารถกระทำการใช้สิทธิโดยไม่ถูกขัดขวางรบกวนจากกฎหมายและอำนาจเจ้าหน้าที่เพียงใด ?

ในทางปฏิบัติ การทำให้ทราบแน่ชัดว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้จริงภายในขอบเขตจำกัดเพียงใด? จำเป็นต้องได้คำตอบที่กระจ้างชัดใน

ประเด็นปัญหาสำคัญ 3 ข้อประกอบกัน ได้แก่;

1) “กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งจะมีผลในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ละชนิดมีขอบเขตอยู่บ้าง? และจะมีฉบับใดเพิ่มเติมขึ้นอีกต่อไปในฐานะที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ?

2) “อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ได้รับมอบหมายให้สามารถจำกัดเสรีภาพกระทำการตามสิทธิแต่ละชนิดของประชาชนจะประกอบไปด้วยอำนาจของบุคคลหรือองค์กรภาระเมืองชนิดใดบ้าง?

3) “เพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้.....เท่าที่จำเป็น....และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น” มีความหมายที่แนวคิดเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายอย่างไร?

ในทางปฏิบัติ ไม่มี“ความเป็นไปได้”ที่ภาคร่างรัฐธรรมนูญจะสามารถให้คำตอบอันเป็นข้อบุญที่เพียงพอแก่การทำความกระจ่างต่อประเด็นคำถามเหล่านี้ ดังนั้นเท่าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีอยู่ในหมวด 3 อันเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นเพียง “การรับรองสิทธิ” ที่ยังคงความคลุมเครือเกี่ยวกับ

ขอบเขตความสามารถ (เสรีภาพ) ในการกระทำการตามสิทธิชนิดนี้ภายใต้อำนาจรัฐที่กฎหมายบัญญัติ

ปัญหาภาคปฏิบัติ

คนจำนวนมากร้าวใจอย่างคิดเห็นว่ารัฐธรรมนูญ “ให้” สิทธิแก่ประชาชน

ข่าวสารประชาสัมพันธ์ของทางราชการจำนวนมากก็สื่อความหมายไปในทางที่ทำนองนั้น รวมทั้งข่าวสารประชาสัมพันธ์จากสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สิทธิต่าง ๆ ของประชาชนในระบบประชาธิปไตยรวมทั้งความเสมอภาคในสิทธิเหล่านั้น “มี” อยู่แล้วไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะเขียนไว้ในมาตรฐานต่าง ๆ หรือไม่?

รัฐธรรมนูญเพียงแต่ “รับรองสิทธิ” แต่ละชนิดให้เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม

แต่การรับรองสิทธิอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรโดยส่วนข้อจำกัดและข้อยกเว้นให้ “ภายใต้กฎหมายและอำนาจของรัฐ” ที่ควบคุมโดยสถาบันการเมืองทั้งในภาครัฐสภาหรือราชการประจำ (ดังที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงใช้เป็นหลักการสำคัญในบทบัญญัติมาตรฐานต่าง ๆ) นอก

จากจะไม่ช่วยขยายหลักประกันการใช้สิทธิของประชาชนแล้วยังเป็นพื้นฐานให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจจารังอย่างไม่เป็นธรรมต่อประชาชนต่อเนื่องไปได้ในอนาคต เมื่อประสบภัยผู้มีอำนาจจารังที่ข้อบก

ถ้าหากเราพิจารณากรณีการใช้ “สิทธิรับทราบข่าวสารข้อมูลของทางราชการ” ตามมาตรา 48 ทวิรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นตัวอย่างเทียบเคียงกับการรับรองสิทธินิดเดียว กันในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 58 เรายังพบว่าปัญหาที่เป็นอุปสรรค ขัดขวางการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชน เกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติโดยการบ่ายเบี่ยง ขององค์กรหรือบุคคลในสถาบันการเมือง ภาครัฐที่ข้างใช้ “อำนาจตามกฎหมาย” ใน การเปิดเผยเฉพาะข้อมูลบางส่วนที่ตน วินิจฉัยว่าเป็นประโยชน์ต่อตนเองแต่ปิด ข้อมูลส่วนอื่น ๆ ที่อาจกระทบกระเทือนต่อสถานภาพ ตำแหน่งทางการเมือง หรือราชการ และประโยชน์ของตน

ในทางปฏิบัติ เมื่อเกิดกรณี ประชาชนร้องขอให้ทางราชการคือองค์กร การเมืองภาครัฐเปิดเผยข้อมูลสำคัญ เช่น ข้อเท็จจริงกรณี ส.ป.ก.4-01 ข้อเท็จจริง

กรณีธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ , ข้อ เท็จจริงกรณีรัฐมนตรีพัวพันการทุจริตออกเอกสาร น.ส.3ก ที่จังหวัดหนองคาย , ข้อ เท็จจริงกรณีการออกคำสั่งของทางราชการ ในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 (ข้อมูลเหตุการณ์ในแต่ละกรณีได้รับการรายงานและบันทึกทางหนังสือพิมพ์ ระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2539 อย่างละเอียดแล้ว) ลิ่งชีงปราກฎโดยทั่วไป (ภายใต้หลักการรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงข้างต้น) พожะสรุปเป็นกระบวนการโดยย่อดังนี้

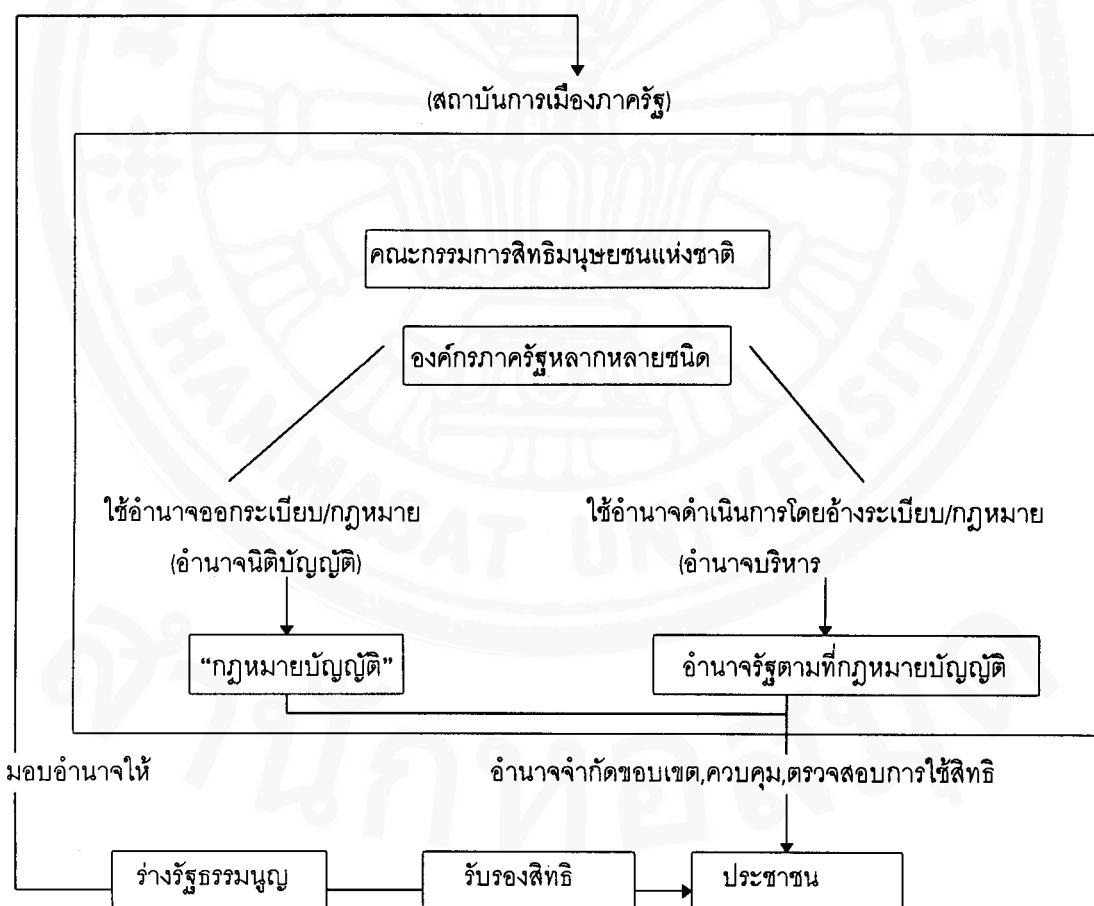
(1) เจ้าหน้าที่ในสถาบันการเมือง ภาครัฐให้คำชี้แจงอันเป็นเพียงข้อมูลบางส่วนซึ่งไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการสร้างความกระจังต่อประชาชนที่เรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลของราชการ

(2)) ความพยายามเพิ่มเติมของ ประชาชนในการขอรับทราบข้อมูลส่วนที่เหลือๆ ยกไปเบี่ยงหรือปฏิเสธความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งยกข้ออ้าง กว้างมาก ขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการรวมทั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในการปิด ป้องข้อมูลนี้ให้เผยแพร่สู่การรับรู้ของสาธารณะ

(3) การขอรับทราบและตรวจสอบข้อมูลที่ครอบคลุมรอบด้านในกรณีสำคัญ ๆ ทางการเมืองโดยเฉพาะกรณีที่ส่อความชัดของผู้มีอำนาจจารังสีระดับสูงมากจะไม่ประสบความสำเร็จหรือกระทำได้จริงในทางปฏิบัติเมื่อใช้กระบวนการหรือขั้นตอนวิธีที่กฎหมายกำหนดโดยบุคคลภายนอกสถาบันการเมืองที่ครอบครองข่าวสาร

ข้อมูลที่ประชาชนต้องการทราบมักจะบ่ายเบียงหรือไม่ยินยอมเปิดเผยและอ้างว่าทำตามกฎหมายทุกประการแล้ว

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงแต่มีบทบัญญัติรองสิทธิของประชาชนในการร้องขอให่องค์กรภาครัฐเปิดเผยข้อมูลแต่ไม่มีข้อกำหนดบังคับชัดเจนมากขึ้นว่า



องค์กรภาครัฐนั้นต้องเปิดเผยข้อมูลทุกส่วนที่ครบถ้วนและจำเป็นต่อความต้องการของประชาชนในการรับทราบความจริงอย่างถ่องแท้รอบด้าน

“ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลของทางราชการ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (ตามเนื้อหาสาระของร่างรัฐธรรมนูญใหม่) ยังมีความหมายเดียวกับ “ทางราชการมีอำนาจในการปกปิดข้อมูลที่ประชาชนร้องขอทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นความหมายเดียวกับสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

แนวทางบทบัญญัติอันเป็นสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงยึดถือหลักการพื้นฐานว่า “ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่ถูกจำกัดโดยกฎหมายที่มอบอำนาจต่อสถาบันการเมืองภาครัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น”

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนได้รับ “การรับรองสิทธิ” ขณะเดียวกับที่สถาบันการเมืองภาครัฐได้รับมอบอำนาจในการควบคุมการใช้สิทธิ” ภาย ในบทบัญญัติตามตราเดียวกัน

5. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้และไม่ให้อะไรแก่ประชาชน ?

เมื่อวิเคราะห์รูปแบบการก่อตัวขององค์กรภาครัฐ ระบบการใช้อำนาจรัฐ ระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ และระบบการรับรองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติภายใน “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ 30 เมษายน 2540) เรากล้ามารถสรุปได้ดังนี้ :

(1) การก่อตัวขององค์กรต่าง ๆ ในภาคราชการประจำยังคงใช้รากฐานวิธีสอบบรรจุและแต่งตั้งตามเดิม ขณะที่การก่อตัวในขั้นรากฐานขององค์กรภาครัฐ สามารถมีทั้งส่วนที่มีจากการเลือกตั้งของประชาชน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาบางส่วน) ผสมกับการแต่งตั้งโดยอาศัย “คณะกรรมการสรรหา” ทำการคัดเลือกบุคคลเข้าตำแหน่งที่มีอำนาจรัฐ (วุฒิสภาบางส่วนตามมาตรา 121)

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ตัวแทนพ头顶การเมือง และตัวแทนสถาบันการเมืองภาครัฐ การประชุม กัน “ผูกขาดตัดตอนอำนาจ” ใน การคัดเลือกสรรหาและแต่งตั้ง (โดยอาศัย “คณะกรรมการสรรหา” ชุดต่าง ๆ ที่กำหนดในร่างรัฐธรรมนูญ) เพื่อนำบุคคลต่าง ๆ เข้า

ดำเนินการเมืองใน “องค์กรการเมืองภาครัฐ” ภายใต้การตรวจสอบดูแลและอำนวยดอดถอนที่เข้มงวดไปอยู่ภายใต้การวินิจฉัยลงมติของ “ทีประชุมรัฐสภา”

อย่างไรก็ตาม, ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้สัดส่วนจำนวนตัวแทนจากภาครัฐสภាដังนั้น “คณะกรรมการสรรหา” และใน “คณะกรรมการองค์กรการเมือง” ต่าง ๆ ที่สร้างขยายขึ้นบนพื้นฐานของรัฐสภา มีมากกว่าตัวแทนจากภาคราชการประจำหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “ได้เบรียบดุลอำนาจ” มากกว่าภาคราชการประจำเป็นส่วนใหญ่

ร่างรัฐธรรมนูญมอบอำนาจนิติบัญญัติ, อำนาจบริหาร, และอำนาจตุลาการ (ซึ่งความหมายรวมถึงอำนาจในการตรวจสอบการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ) ให้แก่ “สถาบันการเมืองภาครัฐ” แต่ละส่วนร่วมกันทั้งหมดจนเกิดเป็นสภาวะ “การใช้อำนาจอธิปไตยโดยสถาบันการเมืองภาครัฐ” ที่แยกส่วนออกไปจากภาคประชาชนหรือ “ราชฐานประชาชน” ที่ไปเลือกตั้งนี้อาจเป็นเหตุผลเชิงนิติปรัชญาที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ถูกกลั่นในคณะ

กรรมการยกร่างฯ ให้เขียนว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” ซึ่งจะตีความหมายต่อไปได้ว่า ปวงชนชาวไทยได้ “มอบอำนาจ” ไปให้สถาบันการเมืองภาครัฐทั้งหมดแล้ว ; แทนที่จะเขียนว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” ซึ่งมีความหมายเชิงระบอบอำนาจลึกซึ้ง ลักษณะอย่างกว่านี้ว่า ประชาชนมอบอำนาจไปให้สถาบันการเมืองใช้ปฏิบัติโดยประชาชนยังเป็น “เจ้าของอำนาจ” ที่สามารถควบคุมและตรวจสอบการทำงานใช้อำนาจรัฐได้โดยไม่ตกรอบภายใต้การผูกขาดตัดตอนของสถาบันการเมืองภาครัฐ

ลักษณะการผูกขาดตัดตอนอำนาจอธิปไตยโดยสถาบันการเมืองภาครัฐภายใต้การควบคุมของรัฐสภา (ที่ไม่อนุโลมให้องค์กรประชาชนภายใต้ภาครัฐสภารเข้าไปใช้อำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐนอกเหนือไปจากส่วนที่เข้ามาตามกฎหมายที่องค์กรภาครัฐกำหนด) มีลักษณะเป็นเพียง “การกระจายอำนาจจริงทาง” ที่อำนาจอธิปไตยยังไม่ได้รับ “การรับรองตามรัฐธรรมนูญ” ว่าเป็นของประชาชนและจะส่งผลต่อไปให้การเมืองไทยตามข้อกำหนดในร่างรัฐธรรมนูญโดยส่วนรวมมีสภาพเป็น “ประชาชนอธิปไตยครึ่งใบ” ที่อาจ

เกิดสถานการณ์ “คณาธิปไตยภายในได้ก่อให้产生” ได้เสนอ

(3) ระบบการตรวจสอบการทำงานของรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการทำงานของบุคคลในองค์กรภาครัฐโดยรูปแบบควบคู่กัน โดยสาระสำคัญของระบบและกระบวนการตรวจสอบในระบบดังกล่าวอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

3.1 “องค์กรตรวจสอบ” ทั้งหมดตามร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีฐานะเป็นส่วนประกอบของ “สถาบันการเมืองภาครัฐ” แม้ว่าบุคลากรบางส่วนในบางองค์กรอาจได้รับการคัดเลือกมาจากองค์กรภาครัฐแต่ “อำนาจในการคัดเลือก” ถูกผูกขาดโดยบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมืองในสถาบันการเมืองภาครัฐหรือโดยบุคคลดังกล่าวร่วมกับตัวแทนพறรคการเมืองต่าง ๆ

3.2 กระบวนการตรวจสอบแต่ละส่วนที่ดำเนินการโดยองค์กรตรวจสอบแต่ละรูปแบบถูกเขียนอย่างควบคู่กันเป็นขั้น ๆ ให้สามารถถูก “กำกับดูแล” โดยที่ประชุมรัฐสภาได้ในขั้นสุดท้าย (“อำนาจ

ตรวจสอบสูงสุด” จึงถูกมองว่าเป็นสถาบันการเมืองภาครัฐ)

ระบบและกระบวนการตรวจสอบดังกล่าวเป็น “ระบบการตรวจสอบภายใน” (องค์กรภาครัฐตรวจสอบองค์กรภาครัฐ) ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรประชาชนภายใต้สถาบันการเมืองภาครัฐเข้ากำกับดูแลหรือมีส่วนร่วมใช้อำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นอกจากร่างรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เกิดการผูกขาดตัดตอนการใช้อำนาจรัฐ (นิติบัญญัติ บริหาร ดุลกากร) ตามข้อ 2 ที่ กกล่าวแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ “สถาบันการเมืองภาครัฐ” เป็นผู้ผูกขาดตัดตอนการใช้อำนาจตรวจสอบภายในตนเอง (โดยอาศัยองค์กรตรวจสอบจำนวนมากที่สร้างขึ้น) และไม่ขยายการมีส่วนร่วมใช้อำนาจตรวจสอบนั้นให้ถึงราษฎร์คน ประชาชน

การยกเว้นร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนสามารถเข้าซื้อร้องขอ “ต่อประชามติรัฐสภา” เพื่อมีมติตัดตอนบุคคลในสถาบันการเมืองภาครัฐได้ (ตามที่คณะกรรมการอธิการยกเว้นร่างรัฐธรรมนูญมักจะประกาศเผยแพร่ต่อสาธารณะ) มีความหมายอยู่ในตัวว่าประชาชนมี “สิทธิร้อง

ขอ” (ตามมาตรา 302) แต่ร่างรัฐธรรมนูญ
มอบ “อำนาจดำเนินกระบวนการตรวจสอบ”
ทั้งหมดรวมทั้งอำนาจในการ
วินิจฉัยผลการตรวจสอบขั้นสุดท้ายให้แก่
องค์กรต่าง ๆ ในสถาบันการเมืองภาครัฐ
ทั้งสิ้น (ดูบทวิเคราะห์ในส่วนที่อภิปราย
เกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการตรวจสอบ
อำนาจของรัฐตามที่อภิปรายไว้แล้วใน
ตอนต้น)

(4) ร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มบท
บัญญัติที่ “รับรองสิทธิเสรีภาพ” ของ
ประชาชนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรมาก
ขึ้น โดยไม่ได้เพิ่มหรือขยายโอกาสในทาง
ปฏิบัติอย่างชัดเจนที่จะช่วยให้ประชาชน
สามารถใช้สิทธิได้มากขึ้น รวมทั้งไม่ได้ลด
โอกาสในทางปฏิบัติของสถาบันการเมือง
ภาครัฐอันหลากหลายที่จะใช้ “กฎหมาย
บัญญัติแห่งกฎหมาย” เป็นเครื่องมือทาง
นิติรัฐศาสตร์ต่อไปในการยับยั้งการใช้
สิทธิหรือจำกัดเสรีภาพตามสิทธิของ
ประชาชน

ดังนั้น, นอกจากร่างรัฐธรรมนูญ
จะใช้ “ระบบการตรวจสอบภายใน” ให้
องค์กรภาครัฐตรวจสอบองค์กรภาครัฐ
ด้วยกันเอง (ซึ่งหมายความว่าเป็นการ

“ตัดประชาชน” ออกไปจากการใช้อำนาจ
ตรวจสอบองค์กรภาครัฐ), ร่างรัฐธรรมนูญ
ที่ดูคล้ายกับมีการเพิ่มสิทธิเสรีภาพ
ประชาชนมากขึ้นถึง 42 มาตราในหมวด
3 แท้ที่จริงยังคงเปิดโอกาสให้สถาบันการ
เมืองภาครัฐสามารถใช้ “อำนาจตรวจสอบ
สอบประชาชน” (กล่าวคือ, ตรวจสอบการ
ใช้สิทธิเสรีภาพในทางปฏิบัติของ
ประชาชน) โดยใช้กฎหมายประกอบรัฐ-
ธรรมนูญและอำนาจต่าง ๆ ตามที่
กฎหมายเหล่านั้นจะบัญญัติเชื่อมโยงกัน
ต่อไป

ถึงแม้จะมีข้อยกอ้างสนับสนุนร่าง
รัฐธรรมนูญดังกล่าวว่าช่วยเพิ่มการมีส่วน
ร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครอง
มากขึ้น โดยการให้ประชาชนผู้มี
สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คนเข้าซื้อกัน
เสนอกฎหมายเกี่ยวกับ “สิทธิเสรีภาพ
และหลักการพื้นฐานในการกำหนด
นโยบายของรัฐ” ได้ตามความในร่างรัฐ-
ธรรมนูญ มาตรา 172 (ดูรายละเอียดเพิ่ม
เติมจากเอกสารเผยแพร่เรื่อง “ร่างรัฐ-
ธรรมนูญฉบับใหม่ให้อะไรกับประชาชน?
”, จัดพิมพ์โดยคณะกรรมการบริการประชา
สัมพันธ์ สภาฯร่างรัฐธรรมนูญ, วันที่ 10
พ.ค. 2540 ,หน้า 5) แต่ความในมาตรา

172 นั้นยังกำหนดด้วยว่าการเข้าซื้อร้องขอตั้งกล่าวต้อง “ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา” ซึ่งผลในทางปฏิบัติยังคงอยู่ภายใต้กรอบหลักการเดิม ว่าร่างรัฐธรรมนูญได้ “รับรองสิทธิ” ชนิดนี้ แต่ตัดตอนอำนาจและกระบวนการพิจารณาเปรียบด้วยร่างกฎหมาย (ที่ประธานร้องขอ) ให้อยู่ภายใต้การพิจารณาของรัฐสภา

บทวิเคราะห์รายงานการวิจัยเอกสารนี้มีข้อสรุปว่า “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยคณะกรรมการฯ นิยมกร่างรัฐธรรมนูญ สภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญ ความยาวทั้งสิ้น 339 มาตรา ให้ผลผลิตทางกฎหมายและการเมืองที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

(1) การรับรองสิทธิเสรีภาพที่ยังสามารถจำกัดด้วยกฎหมายและอำนาจตามกฎหมายที่กำกับดูแลโดยสถาบันการเมืองภาครัฐ,

(2) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรวมทั้งสร้าง “องค์กรการเมืองภาครัฐ” ชนิดใหม่ ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นภายใต้การจัดกระบวนการใช้อำนาจรัฐที่ส่งเสริมการเพิ่มดุลอำนาจแก่รัฐสภาแต่ตัดตอนแยก

ส่วนกระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองทั้งหมดไปจากภาคประชาชน,

(3) การปรับปรุงและเพิ่ม “องค์กรตรวจสอบการทำงานของรัฐ” ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นสำหรับการตรวจสอบภายในสถาบันการเมืองด้วยกันเอง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเชื่อมโยงอำนาจการตรวจสอบสูงสุดไว้ที่สถาบันการเมืองภาครัฐ แต่แยกส่วนตัดตอนไปไม่ให้ประชาชนหรือองค์กรประชาชนภายนอกสถาบันการเมืองภาครัฐมี “ส่วนร่วม” ในการทำกับดูแลการทำงานของรัฐและใช้อำนาจตรวจสอบสถาบันการเมืองภาครัฐอย่างเป็น “การตรวจสอบภายนอก” ที่แท้จริง

ดังนั้น ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ “สร้าง” สิ่งต่าง ๆ ทางการเมืองขึ้นมาอย่างรายละเอียดจนเห็นกันเป็น “โครงสร้างที่เกือบสมบูรณ์” 80-90 % (อ้างจากข่าวสารข้อมูลที่เผยแพร่อย่างกว้างขวางผ่านสื่อมวลชนในช่วงเดือนพฤษภาคม 2540), สิ่งที่ไม่ปรากฏว่า มีในโครงสร้างนั้นหรือสิ่งที่ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการฯ นิยมกร่างรัฐธรรมนูญยังไม่เขียนให้แก่ประชาชนกลับเป็นสิ่งที่

สำคัญยิ่งต่อเป้าหมายการปฏิรูปทางการเมืองมาตั้งแต่ต้น

สิ่งที่ยังไม่มีอยู่ใน “โครงสร้างที่เกือบสมบูรณ์” นั้นก็คือ สิทธิของประชาชนในการกำกับดูแลสถาบันการเมืองของรัฐและอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมใช้อำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐ

สิ่งที่ขาดหายไปนั้น คือ “หัวใจสำคัญ” ของการปฏิรูปการเมืองไทย

ดังนั้น ถ้าหากเราทบทวนคำประกาศเจตนาการณ์โดยสภาพร่างรัฐธรรมนูญในตอนต้นก่อนการยกยกร่างรัฐธรรมนูญ ว่าต้องการ “กำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชน มีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง” (เอกสารเผยแพร่เรื่อง “กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน, คณะกรรมการขับเคลื่อนการปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ”, มีนาคม 2540, หน้า 3), เรายังสามารถประเมินสถานะของ “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ที่เป็นผลงานปรากฏขึ้นจริงฉบับนี้ว่ายังคงมี “ความเบี่ยงเบน” ไปจากสาระสำคัญของเจตนาการณ์ปฏิรูปการเมืองไทยเป็นอย่างยิ่ง

6. แนวทางปรับปรุงพัฒนาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง

“ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการยกยกร่างรัฐธรรมนูญสามารถได้รับการปรับปรุงพัฒนาให้มีทิศทางมุ่งเน้นไปสู่เป้าหมายการปฏิรูปในทางปฏิบัติต่อไปได้โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกหรือตัดตอนส่วนสำคัญใด ๆ ขององค์กรทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างเดิมตามร่างรัฐธรรมนูญนั้น

การปรับปรุงพัฒนาดังกล่าวสามารถกระทำได้โดย “รักษา” โครงสร้างตามที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอยู่นั้น ทั้งหมด แต่จะต้อง “เพิ่ม” องค์ประกอบทางการเมืองที่เป็น “หัวใจสำคัญ” ของการปฏิรูปเข้าไปภายในโครงสร้างที่เกือบสมบูรณ์แล้วนั้น

“หัวใจสำคัญ” ที่จะต้องบรรจุเพิ่มเติมให้การเมืองไทยสามารถทำงานตอบสนองเป้าหมายการปฏิรูปได้อย่างแท้จริงก็คือ องค์กรและกระบวนการการวิธีทางการเมืองที่สามารถทำให้ “ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบ” ได้อย่างแท้จริงตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการยกยกร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาพร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศเจตนาการณ์ร่วมกันตั้งแต่ต้นว่าจะ

จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

จากบทวิเคราะห์ทั้งหมดในตอนต้น เราอาจสรุปเป็นผลลัพธ์ความคิดรวบยอดได้ว่า “หัวใจสำคัญ” ที่ขาดหายไปจากร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้แก่ “องค์กรประชาชนภายใต้สถาบันการเมืองของรัฐ” ที่สามารถใช้สิทธิและอำนาจเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองของรัฐในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานในภาครัฐ

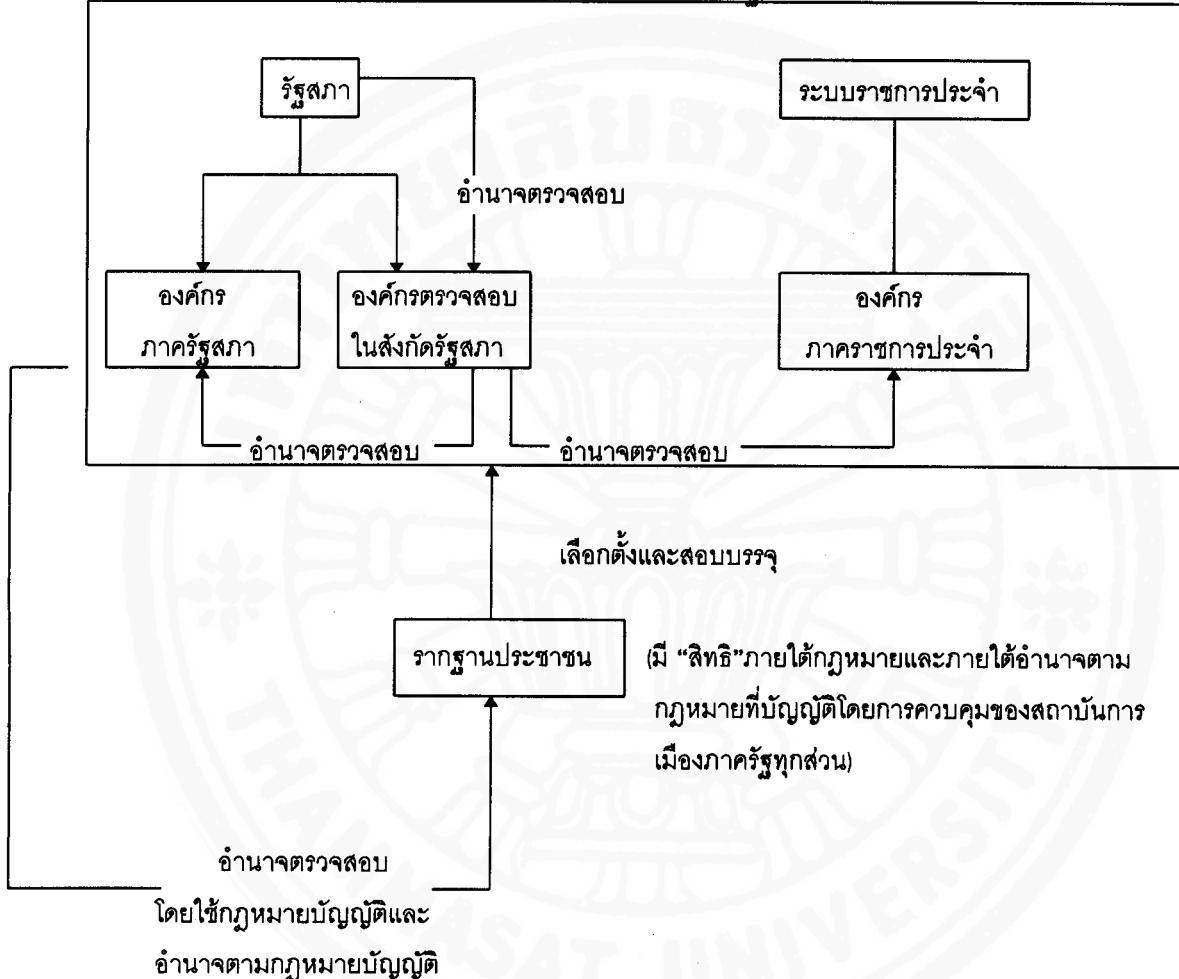
องค์กรประชาชนภายใต้สถาบันการเมืองของรัฐตามที่กล่าวถึงนี้อาจเรียกว่าโดยสรุปสาระสำคัญตามข้อ

เสนอความคิดเชิงวิชาการที่เริ่มรู้จักเพรียบนายกันมากขึ้นแล้วว่า “องค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ”

ร่างรัฐธรรมนูญเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังปราศจากทั้งข้อกำหนดที่จะให้เกิดการก่อตัวขององค์กรดังกล่าวและข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบการใช้อำนาจอธิปไตยที่เชื่อมโยงกับองค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ

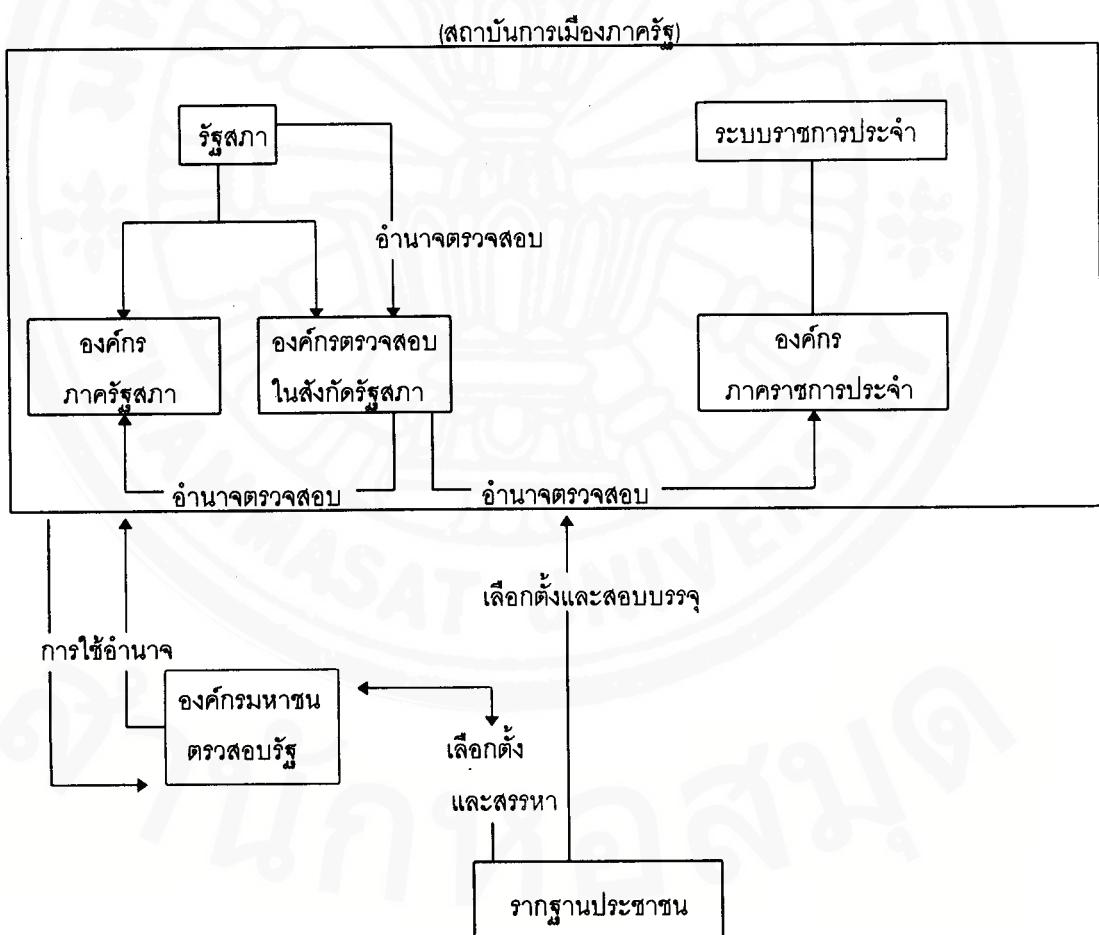
สภาพการณ์เกี่ยวกับระบบการใช้อำนาจและการตรวจสอบอำนาจของรัฐเท่าที่มีอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญอาจสรุปเป็นแผนภาพดังนี้

(สถาบันการเมืองภาคธุรกิจ)



ในขั้นหลักการ, เราสามารถปรับปรุงโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้พัฒนาไปตามเป้าหมายการปฏิรูปอย่างแท้จริงด้วยการบรรจุ “องค์กรหมาชตรวจสอบรัฐ” เพิ่มเติมเข้าไป และกำหนดให้องค์กรดังกล่าวมีส่วนร่วม

ในการใช้อำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐอย่างเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองภาครัฐโดยอาศัยองค์กรตรวจสอบและกระบวนการวินิจฉัยที่มีอยู่แล้วในร่างรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานการเพิ่มเติมดังนี้;



“องค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ”

ควรจะต้องกำหนดให้ก่ออุปปัจจันจากกระบวนการภารการเลือกตั้งและสรหาตัวแทนจากราชฐานองค์กรภาคประชาชนสังคมโดยส่วนรวม (นอกเหนือจาก “พระราชเมือง” ที่เป็นพื้นฐานขององค์กรภาครัฐ สภาอยู่แล้ว) เพื่อให้ตัวแทนเหล่านั้นเข้ามาร่วมดำเนินการเมือง ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือควบคุมโดยอำนาจศาลในสถาบันการเมืองภาครัฐ

แต่ “องค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ” จะต้องได้รับ “การรับรองฐานตามกฎหมาย” โดยร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อก่ออุปขององค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจสถาบันการเมืองภาครัฐแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญต้องกำหนด “อำนาจหน้าที่” อย่างน้อย 2 ประการเพื่อช่วยให้เกิดซ่องทางสำหรับ “ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

อำนาจหน้าที่ 2 ประการดังกล่าวได้แก่ :

- 1) อำนาจตรวจสอบการออกกฎหมายที่มีผลในการจำกัดสิทธิและเสรี

ภาพของประชาชน

อำนาจข้อนี้จะเป็น “หลักประกัน” มั่นคงขึ้นจากการออกกฎหมายขององค์กรภาครัฐต่าง ๆ ที่มีผลในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะดำเนินไป “เพื่อการเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพียงเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อสาธารณะคุณแห่งสิทธิเสรีภาพ” อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้โดยให้ตัวแทนของประชาชนในองค์กรภายนอกภาครัฐ (คือ องค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ) เป็นผู้มีส่วนร่วมตรวจสอบการร่างกฎหมายเหล่านั้น ว่าอยู่ในขอบเขตที่จำเป็นและไม่กระทบสาธารณะสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจริงหรือไม่?

การใช้อำนาจในการตรวจสอบกฎหมายที่บัญญัติโดยสถาบันการเมืองภาครัฐซึ่งกล่าวถึงนี้จะทำได้โดยกระบวนการวิธี “ประชามติราษฎร์” ซึ่งกำกับดูแลโดยองค์กรมหาชนตรวจสอบและจะมีผลในการเสริมสร้างความโปร่งใสทางการเมืองสนับสนุนข้อกำหนดตามมาตรา 58, มาตรา 59, มาตรา 60, มาตรา 61, และมาตรา 62 ในร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นจริงครบถ้วนในทางปฏิบัติต่อไปได้อีกทางหนึ่งด้วย

2) อำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐร่วมกับ “องค์กรตรวจสอบ” ชนิดต่าง ๆ ที่ร่วงรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น

ถ้าหากระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังคงเป็น “การตรวจสอบภายใน” (องค์กรภาครัฐตรวจสอบองค์กรภาครัฐ), ปัญหาดังเดิมของการเมืองไทย และวัฒนธรรมการใช้อำนาจแบบผลประโยชน์ต่างตอบแทนในสังคมไทยจะเป็นอุปสรรคขัดขวาง “การป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจจากการปกคล้องบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ ” (เจตนารมณ์ปฏิรูปการเมืองตามคำประกาศในเอกสาร “กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน”, มีนาคม 2540, หน้า 3-4)

ร่างรัฐธรรมนูญและระบบการตรวจสอบภายในเท่าที่มีอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่สามารถจะเป็นกลไกการตรวจสอบที่แน่นหนาเพียงพอต่อการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจภายในสถาบันการเมืองของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องโดยมิชอบ เนื่องจากกลไกการตรวจสอบเหล่านี้ยังตัดขาดการมีส่วนร่วมขององค์กร

หรือสถาบันของประชาชนภายนอกภาครัฐ

การเสริมสร้างความโปร่งใสและเข้มแข็งของกลไกการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบสามารถกระทำได้โดยร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้ “องค์กรมาชชนตรวจสอบรัฐ” สงตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจตรวจสอบร่วมกับคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของ “องค์กรตรวจสอบรัฐ” ที่เป็นตัวแทนจากสถาบันการเมืองภาครัฐตามร่างเดิมของร่างรัฐธรรมนูญ

ด้วยแนวทางการปรับปรุงเพิ่มเติมดังกล่าว, ระบบการใช้อำนาจรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็น “การกระจายอำนาจคึ่งทาง” เพราะตัดตอนอยู่ภายใต้สถาบันการเมืองภาครัฐก็จะขยายต่อไปเป็น “การกระจายอำนาจสุดทาง” กลับมาสู่รากฐานประชาธิรัฐได้ครบถ้วนสมบูรณ์กล้ายเป็นรูปแบบการเมือง “ประชาธิปไตยเต็มใบ” สอดคล้องตามเจตนาณณ์ปฏิรูปการเมืองที่แท้จริง โดยที่บุคคลและองค์กรต่าง ๆ ทั้งหมดภายใต้ “สถาบันการเมืองภาครัฐ” ไม่สูญเสียอะไรไปนอกจากสูญเสีย “โอกาสการอัดฉีดด้วยการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย” ดังที่เคยปรากฏเป็นข้อเท็จจริงในอดีตมาก

มายหลายกรณีในประวัติศาสตร์ความล้มเหลวของการเมืองไทย

7. ข้อเสนอวิธีการรูปธรรมสำหรับพัฒนาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามแนวทางและหลักการสำหรับพัฒนาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็น “การปฏิรูปทางการเมือง” อย่างแท้จริงที่กล่าวถึงข้างต้น, “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยคณะกรรมการบริการยกร่างรัฐธรรมนูญ สามารถได้รับการปรับปรุงเพื่อเพิ่มเติม “หัวใจสำคัญ” ดังกล่าวข้างไปใน “โครงสร้างที่เกือบสมบูรณ์” อันมีเป็นพื้นฐานในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นอยู่แล้ว

การปรับปรุงเพิ่มเติมสามารถกระทำได้ด้วย “แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม” ตามที่ สภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญใช้เป็นแนวปฏิบัติ โดยการเปลี่ยนผู้ติดต่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ตามลำดับขั้นตอนสำคัญ ๆ ดังนี้ :

ขั้นที่ 1 : กำหนดรากฐานที่มาสำหรับ “องค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ”
โดยใช้พื้นฐานบทบัญญัติมาตรา 44 และแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยดังนี้:

“มาตรา” 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สนgap สหพันธ์ สนกรณ์ องค์กรเอกชน หรือหน

คนะอื่น ตามวัตถุประสงค์ที่ไม่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

บุคคลที่รวมกันในวรรคแรกมีสิทธิยื่นคำร้องขอจดทะเบียนรับรองฐานะตามกฎหมายสำหรับสมาคม สนgap สหพันธ์ สนกรณ์ องค์กรเอกชน หรือหนคนะอื่น เมื่อครบเงื่อนไขและตามวิธีการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติ ”

(หมายเหตุ : ข้อความที่ขีดเส้นใต้ เป็นข้อความที่มีอยู่แล้วในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 44)

ขั้นที่ 2 : สร้าง “องค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ” จากพื้นฐานนั้น

“มาตรา 44/1 สมาคม สนgap สหพันธ์ สนกรณ์ องค์กรเอกชน หรือหนคนะอื่นที่จดทะเบียนตาม มาตรา 44 มีสิทธิส่งตัวแทนเข้าไปรับการเลือกตั้งกันเองเป็น คณะกรรมการองค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ

จำนวนตัวแทนจากแต่ละสมาคม สนgap สหพันธ์ องค์กรเอกชน หรือหนคนะอื่นที่สามารถส่งเข้าไปรับการเลือกตั้งตามวรรคแรก วิธีการคัดเลือกตัวแทน จำนวนคณะกรรมการองค์กรมหาชนตรวจสอบรัฐ และวิธีการเลือกตั้งคนະกรรมการ

ดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญมาตราหนึ่งบัญญัติ”

ข้อที่ 3 : กำหนดอำนาจศาล
สอบกฎหมายให้องค์กรมาชันตรวจสอบ
รัฐ

“มาตรา 44/2 กฎหมายบัญญัติที่
จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอัน
รัฐ-ธรรมนูญรับรองไว้แล้ว จะบังคับใช้
ก่อนการทำประชาพิจารณ์ที่กำกับดูแล
โดยคณะกรรมการองค์กรมาชันตรวจสอบ
สอบรัฐมิได้

ขั้นตอนและวิธีการทำประชา
พิจารณ์ตามวาระแก้ไขให้เป็นไปตาม
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตราหนึ่ง
บัญญัติ”

ข้อที่ 4 : กำหนดการมีส่วนร่วมให้
อำนาจศาลสอบการทำงานของรัฐ

“มาตรา 44/3 ให้คณะกรรมการ
องค์กรมาชันตรวจสอบรัฐคัดเลือกสรุป
หาตัวแทนของตนเข้าเป็นกรรมการเลือก
ตั้ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรม
การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรม
การตุลาการศาลยุติธรรม กรรมการตุลา
การศาลปกครอง กรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาการ

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการ
เมือง และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ขั้นตอนและวิธีการคัดเลือกสรุป
หาตัวแทนตามวาระแก้ไขให้เป็นไปตาม
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตราหนึ่ง
บัญญัติ”

ข้อที่ 5 : แก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ
ในร่างรัฐธรรมนูญให้เข้มแข็งสอดคล้องกัน
เมื่อเพิ่มเติมความตามมาตรา
44/3 ในร่างรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องแก้ไข
เพิ่มเติมมาตราสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวโยงกันได้
แก่ มาตรา 139, มาตรา 199, มาตรา 256,
มาตรา 273, มาตรา 278, มาตรา 295,
มาตรา 307, มาตรา 309, มาตรา 316
และอื่น ๆ ที่มีส่วนสัมพันธ์กันในร่างรัฐ-
ธรรมนูญของคณะกรรมการธิการยกร่างฯ
ให้สอดคล้องเป็นระบบกฎหมายเดียวกัน

ข้อเสนอการแปรบัญญัติปรับปรุง
ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะ
อันกระทำได้จริงในทางปฏิบัติ และเหมาะสม
สมสอดคล้องกับพื้นฐานการยกร่างรัฐ-
ธรรมนูญที่เป็นอยู่ตามเดิม โดยไม่สูญเสีย
“โครงสร้างที่สมบูรณ์เกือบ 80-90% ” ที่
กล่าวถึงกันแม้แต่น้อย เนื่องจาก ;

1) ไม่กระบวนการหรือมีผลเปลี่ยนแปลงระบบของประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2) รักษาสภาพการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งหมดที่มีอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ (และเพิ่ม “หลักประกันสิทธิเสรีภาพ” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น)

3) รักษาสภาพการจัดระบบการใช้อำนาจที่มีรัฐสภาพและภาคราชการประจำตำแหน่งบทบาทตามที่มีอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ

4) รักษาองค์กรตรวจสอบและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งหมด

หมวดที่มีอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ (และเพิ่มกลไกที่ป้องไม่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นใน “การตรวจสอบการทำงานของรัฐ” ที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งหมายถึง การเสริมสร้างกลไกป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการบุกรุกบ้านเมืองและห้ามผลประโยชน์แก่ตนเองและพากห้องในทางมิชอบหรือทุจริตด้วยประการต่าง ๆ ในระยะยาวต่อไป)

อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ต่อไป

