

องค์กรอิสระ:

ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองการปกครองของไทย

An Independent Organization:
The Balance of Power in Thailand's Political System

ปัทมา สุนทักปัง*

บทคัดย่อ

“องค์กรอิสระ” ถูกสถาปนาในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทยด้วยเจตนารมณ์หลักเพื่อให้การเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ รวมทั้งสถาบันทางการเมืองคือรัฐบาลและรัฐสภามีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอิสระมีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักคือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่เริ่มต้นการเข้าสู่อำนาจรัฐ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อเข้าสู่อำนาจรัฐแล้วมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือกรรมการองค์กรอิสระต่างๆ ด้วย

กระบวนการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการกรองตัวแทนเข้าสู่อำนาจในขั้นตอนที่ ๑ และให้ความสำคัญกับขั้นตอนที่ ๒ คือการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนให้กระทำการเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือส่วนรวม เป็นกระบวนการประชาธิปไตยตามแนวทางลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มุ่งเน้นป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงสร้างอำนาจรัฐหรือการเมืองการปกครองเรียกว่าเป็นการทำให้เป็น “ระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล” (Rationalize Parliamentary System) ทำให้ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) นั้นมีความสมบูรณ์

* นักวิชาการชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

การใช้อำนาจรัฐในทุกมิติไม่ว่าจะโดยสถาบันทางการเมืองหรือองค์กรอิสระเป็นไปโดยสุจริตและชอบธรรม

ดุลยภาพหรือการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหมาะสมคือปัจจัยสำคัญในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปดังกล่าว เนื่องจากองค์กรอิสระนั้นโดยสภาพเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐประเภทหนึ่ง จึงจำเป็นต้องยึดหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจต่างๆ ออกจากกัน เพื่อให้มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน ต้องมีระบบและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระให้เป็นไปโดยถูกต้อง ชอบธรรม ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องกำหนดให้มีอำนาจอย่างเพียงพอให้สามารถตรวจสอบ “ผู้มีอำนาจ” ทั้งหลายได้ ซึ่งหลักประกันความเป็นอิสระ เป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นสิ่งจำเป็นต้องมี เพื่อมิให้ถูกแทรกแซงจากภายนอกและเกิดการบิดเบือนหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power) เสียเอง

Abstract

“An Independent Organization” is established in the state Power of Thailand, to ensure all of the integrity and legitimacy of the politics and administration. Political institutions, including the government and parliament more effective, stable performance by the Constitution provides for an independent organization with the authority to supervise the use of state power. The Election Commission has authority to oversee in the election and recruitment process and then The National Anti-Corruption Commission has authority against corruption and abuse of power in all its forms. Whether it is a political position, the Government officials or other Independent organization.

Such political reform process Consistent with the principles of modern democracy-oriented. Filtering agents into power in step 1 and step 2 is important to control the power of the agent to act for the public interest. Democratization according to the concept of constitutionalism which focuses on preventing and solving problems in the state power structure so called “Rationalize Parliamentary System”, which makes representative democracy are complete. The use of state power in all dimensions, whether by political institutions or independent organizations are bona fide and righteous.

The Balance of Power or the suitable relationships are key success factor to achieve the spirit of political reforms, As an independent organization is a state authority so it's important to adhere to the principles of separation of powers and completely checked and balance mechanism and monitoring system for the independent organization, while required to have adequate authority to detect "authority" which need ensure them secured its independence and Neutral on duty, To avoid interference from outside and distortion or Abuse of Power by itself.

นับถึงปัจจุบันประเทศไทยเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นเวลารวมกว่า ๘๒ ปี ในวิถีทางประชาธิปไตยที่อำนาจอิสระในการปกครองประเทศ (Sovereignty) เป็นของประชาชนหรือปวงชน แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยรับรองไว้โดยชัดแจ้งว่า **“อำนาจอิสระของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”** แต่ในความเป็นจริงแล้ว การออกแบบการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจอิสระในการปกครองประเทศผูกขาดอยู่กับชนชั้นนำหรือชนชั้นผู้ปกครอง ซึ่งเข้าสู่อำนาจอิสระด้วย ๒ เส้นทางหลัก คือ การเลือกตั้งที่มีปัญหาเกี่ยวกับความบริสุทธิ์ยุติธรรมมาโดยตลอด และการยึดอำนาจโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

บทเรียนจากการออกแบบการเมืองการปกครองไทยในระบบรัฐสภาช่วงเวลา ๖๕ ปีก่อนมีการปฏิรูปการเมือง คือการใช้อำนาจอิสระโดยผู้แทนปวงชนที่มาจากการเลือกตั้ง หรือคณะปฏิวัติรัฐประหารที่เบียดแทรกเข้ามาใช้อำนาจอิสระอยู่บ่อยครั้ง ยังมิได้สนองตอบต่อความต้องการหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชาติและประชาชนโดยส่วนรวม รัฐบาลไร้เสถียรภาพ ขาดประสิทธิภาพและความต่อเนื่อง มีความอ่อนแอในการ

บริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาขาดประสิทธิภาพในการออกกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารไม่สามารถทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองหรือทางกฎหมายได้ ฝ่ายตุลาการไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการทุจริตคอร์รัปชันและลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แม้มีกลไกการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ตรวจสอบการประพฤติมิชอบในวงราชการหรือตรวจสอบทางวินัย ทางอาญา แต่กลไกการตรวจสอบดังกล่าวก็มีข้อจำกัดที่ไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติได้ ทั้งๆ ที่สังคมทราบดีว่ามีการกระทำความผิดจริง เช่นนี้จึงทำให้สังคมไม่เชื่อมั่นต่อบุคลากรและสถาบันทางการเมือง รวมถึงระบบการเมืองการปกครองด้วย

โจทย์หลักของการปฏิรูปการเมืองการปกครองไทย ๑. การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทำให้เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) กับประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ๒. การทำให้การเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ๓. การทำให้สถาบันทางการเมือง

ทั้งรัฐบาลและรัฐสภามีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๖) ซึ่งเราตอบโจทย์หรือใช้กระบวนการประชาธิปไตยตามแนวทางลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงสร้างอำนาจรัฐหรือการเมืองการปกครอง ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการทำให้เป็นระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล (Rationalize Parliamentary System) นั่นเอง

ในการนี้ การกำหนดแนวทางการสร้างความสุจริตและความชอบธรรมในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในทุกระดับ เริ่มจากการลดและจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง การกำหนดกลไกและมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง และการเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน ด้วยการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี “องค์กรตรวจสอบ” หรือ “องค์กรอิสระ” เพิ่มเข้ามาในระบบโครงสร้างอำนาจรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในขณะเดียวกันองค์กรเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเช่นกัน ดังนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากองค์กรอื่นๆ ในระบบการตรวจสอบด้วยเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครองคือการทำให้โครงสร้างทางการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจรัฐทั้งหมดอยู่ภายใต้ **หลักนิติรัฐ (The Rule of Law)** หรือการปกครองด้วยกฎหมายโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครอง ซึ่งทุกคนทุกฝ่ายต่างต้องผูกพันและใช้อำนาจภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด โดยไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับ **แนวคิดทฤษฎี**

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of the Constitution)

ด้วยสภาพปัญหาวิกฤตในสังคมการเมืองและการปกครองของไทยที่ผ่านมา ทำให้มีการสถาปนาองค์กรอิสระขึ้นในโครงสร้างอำนาจรัฐโดยกำหนดไว้ในกฎหมายสูงสุดและมีกฎหมายรองรับหลักการของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ บทบัญญัติว่าด้วยองค์กรอิสระกระจายอยู่ในหมวดต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อยู่ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในหมวด ๑๑ การตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนศาลทั้ง ๓ ศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครองอยู่ในหมวด ๘ ศาล อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิจารณาถ่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ องค์กรอิสระยังคงเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทย โดยกำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะคือหมวด ๑๑ แบ่งเป็นส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลอยู่ในหมวด ๑๐ ว่าด้วยเรื่องศาลทั้ง ๓ ศาล

จากเจตนารมณ์ที่ต้องการให้องค์กรอิสระเป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้การเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ดำเนินไปด้วยความสุจริตและชอบธรรมพิจารณาในเชิงกระบวนการจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรอิสระที่รับผิดชอบในการตรวจสอบตั้งแต่ต้นแรกของการเข้าสู่อำนาจรัฐ นั่นคือ **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** มีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการเลือกตั้ง และตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เมื่อผ่าน

เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองหรือเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยต่าง ๆ ก็จะมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยต่าง ๆ กล่าวคือ **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** รับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปโดยถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ แม้ว่า จะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** มีอำนาจหน้าที่ในด้านการติดตามตรวจสอบการละเมิดสิทธิเสรีภาพ รวมถึงสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลอื่นๆ **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การถอดถอน (Impeachment) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงออกจากตำแหน่ง การพิจารณาคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดย **ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** หรือการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน เพื่อนำไปสู่การตัดสิทธิทางการเมืองหรือการสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน รวมทั้งการตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการที่มี **ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ** เข้ามาเพิ่มในส่วนของการตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจากเดิมเรามีเพียงศาลยุติธรรมเท่านั้น

จากระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมที่แบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็น ๓ ส่วนหลัก ซึ่งประสบกับปัญหาการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ และการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันหลายประการ เมื่อเพิ่มองค์กรอิสระเข้าไปในโครงสร้างอำนาจรัฐในช่วงเวลา กว่า ๑๕ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาการขาดดุลยภาพในระบอบการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

มีมากขึ้น องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยมีมากขึ้น ในขณะที่ประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้นยังคงไม่ปรากฏชัด ยิ่งกว่านั้นการขาดสมดุลหรือดุลยภาพในโครงสร้างอำนาจรัฐ ซึ่งองค์กรอิสระไม่สามารถใช้อำนาจเพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขปัญหาได้ หรืออาจเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาวิกฤตมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์เพื่อการพัฒนาองค์กรอิสระให้เป็นกลไกซึ่งสามารถแสดงศักยภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ภายในกรอบโครงสร้างระบบการเมืองการปกครองที่เน้นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นอิสระ แต่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามกรอบอำนาจหน้าที่

การสถาปนาองค์กรอิสระเข้ามาในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทยนั้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ที่พยายามหาแนวทาง กลไก มาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการศึกษาสำรวจสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทย มีการศึกษาข้อมูลทางวิชาการเป็นฐานในการดำเนินการ และใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือกำหนดหลักการไว้ในกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็น “แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ” หรือ “Constitutionalism” ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ซึ่งมีการใช้รูปแบบดังกล่าวในการปฏิรูปทางการเมืองของหลายประเทศ

แนวทางการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองของไทย และประเทศในภูมิภาคเอเชียมุ่งเน้นที่การสร้างกลไกหรือมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหลัก

๒ ประการเช่นเดียวกัน ได้แก่ การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจอธิปไตยโดยมิชอบ หรือมีการทุจริตต่อหน้าที่และทุจริตคอร์รัปชัน เครื่องมือหลักที่ใช้คือรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้มีกลไกและมาตรการทำให้การเข้าสู่อำนาจรัฐช่องทางหลักคือการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม มีการแข่งขันกันโดยเสรี ภายใต้การจัดการหรือควบคุมดูแลขององค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในที่นี้คือ **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** และเมื่อได้เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว ยังคงต้องมีเครื่องมือติดตามตรวจสอบและลงโทษกรณีมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นหลัก โดยใช้กระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง หรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือมาตรการตรวจสอบทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับการตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ โดยการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็ง รวมไปถึงหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการได้ส่วนข้อเท็จจริง เพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป นั่นคือ **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** นั่นเอง

แนวทางการปฏิรูปการเมืองการปกครองดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการกรองตัวแทนเข้าสู่อำนาจในขั้นตอนที่ ๑ รวมทั้งขั้นตอนที่ ๒ การควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนให้กระทำการเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือส่วนรวม (นิยม รัฐอมฤต และคณะ, ๒๕๕๒)

อย่างไรก็ตาม แปรทศวรรษของประชาธิปไตยไทยเรายังคงเผชิญกับวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจรัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ทบทวนแนวทางการปฏิรูปด้วยการจัดให้มี

องค์กรอิสระเพื่อรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นงานเร่งด่วนและสำคัญยิ่งต่อแนวทางการปฏิรูปประเทศในระยะต่อไปนี้ เนื่องจากประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากความสุจริตและชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการมีและมีและใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการตรวจสอบด้วยเช่นกัน

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” นั้นถือว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสถาปนาโดยกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครอง รวมถึงการรับรองให้มีอำนาจตรวจสอบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจรัฐของประเทศไทย อย่างไรก็ตามในเชิงวิชาการมีประเด็นโต้แย้งว่าการกำหนดให้มี “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เป็นการเฉพาะในหมวดหนึ่งแยกออกไปจากองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสาม และกำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย รวมถึงตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งหลายนั้น เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่แบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ ส่วน มีองค์กรใช้อำนาจทั้งสามแยกต่างหากจากกัน

ในประเด็นโต้แย้งดังกล่าวเคยเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นแบบการนำกลไกองค์กรอิสระของรัฐ (Independent Regulatory Agency) มาใช้ในโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยโต้แย้งว่าการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นโมฆะ ขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นการไม่เคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจเพราะเป็นองค์กรที่ไม่ขึ้นกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดๆ เลย และมีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการและอำนาจบริหารรวมกันอยู่ในองค์กรเดียว ซึ่งศาลสูงที่สุดมีคำพิพากษาในคดี Humphrey’s Executor v.s. United State ตัดสินรับรู้การดำรงอยู่ขององค์กรอิสระของรัฐ

ตามเจตนาอันชัดแจ้งของสภาองเกรสที่จะสถาปนาองค์กรที่เป็นอิสระจากอำนาจบริหาร ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของคณะกรรมการการค้า (Federal Trade Commission) โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายบริหาร ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจถอดถอนคณะกรรมการการค้าออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (วิชญ์ วรัญญู, ๒๕๓๘)

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งในความชอบธรรม (Legitimacy) นับแต่เข้าสู่ตำแหน่ง บทบาทอำนาจหน้าที่ หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมถึงการถูกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจรวมศูนย์ทั้งในเชิงการบริหาร การออกกฎหมาย และการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีมีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท ซึ่งอำนาจชี้ขาดที่กระทบต่อเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน คืออำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือ “อำนาจให้ใบเหลือง-ใบแดง” ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการมีอำนาจตรวจสอบผู้แทนปวงชนที่มาจากกาเลือกตั้งที่เข้าไปทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในด้านการจัดทำนโยบายสาธารณะ การบริหารราชการแผ่นดิน การออกกฎหมาย หรือแม้แต่การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่เกี่ยวข้องถึงอำนาจของรัฐสภาและศาลด้วย ในส่วนขององค์กรอิสระด้วยกันก็มีปัญหาทับซ้อนหรือปัญหาในความสูงสุดเด็ดขาดในการดำเนินการหรือวินิจฉัยชี้ขาด ยิ่งกว่านั้นบางกรณีมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสององค์กรที่สำคัญ ซึ่งถูกสถาปนาขึ้นเพื่อให้ใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบเริ่มแรกนับแต่การเข้าสู่อำนาจอธิปไตย คือ “คณะกรรมการ

การเลือกตั้ง” ส่วน “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยในด้านต่างๆ ตามแนวทางการปฏิรูปการเมืองนั้น เมื่อก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการปฏิรูปประเทศไทย โจทย์ท้าทายสำคัญคือการสร้างดุลยภาพระหว่างองค์กรในโครงสร้างอำนาจอธิปไตย ซึ่งหมายรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายด้วย การดำรงคงอยู่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นควรต้องเป็นไปอย่างมีคุณค่าความหมาย และสามารถเป็นกลไกที่แสดงให้เห็นที่ประจักษ์ชัดในบทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นการเฉพาะของแต่ละองค์กรได้อีกทั้งต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ด้วย

เมื่อพิจารณาจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองของไทย พบว่าการเลือกตั้ง ซึ่งตามแนวทางการปฏิรูปการเมืองนั้นต้องการให้เกิดความสุจริตโปร่งใสและเป็นธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง เป็นเครื่องมือการมอบอำนาจจากประชาชนสู่ผู้แทน แสดงถึงการมีและใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองของประชาชน แต่ผลในทางปฏิบัติกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตทางการเมือง หรือวิกฤตทางการเมืองทำให้เกิดวิกฤตการเลือกตั้ง เนื่องจากเกิดความไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมรับการเลือกตั้ง ถึงกับมีการต่อต้านคัดค้านหรือปฏิเสธการเลือกตั้ง และมีการเสนอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่าการเลือกตั้งที่จัดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย โดยที่วงจรนี้เกิดขึ้นถึงสองครั้งสองครา ครั้งแรกในช่วง พ.ศ.๒๕๔๙ และครั้งที่สองในช่วง พ.ศ.๒๕๕๗ ที่วิกฤตหนักมากขึ้นถึงขนาดมีการปิดกั้นการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทยมาก่อน

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งในการเลือกตั้งนี้ไม่เพียงทำให้ไม่สามารถเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้เท่านั้น เพราะความขัดแย้งที่ร้ายลึกและกว้างขวางมากนี้อาจจะนำไปสู่สงครามกลางเมืองได้ต่อไป

แม้ว่าจะพยายามแสวงหาทางออกโดยกลไกที่มีอยู่ดังเช่นวิกฤตการณ์รอบแรกในช่วง พ.ศ.๒๕๔๙ นั้น มีการเสนอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาด และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๔๙ เฉพาะมาตรา ๔ และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้ง ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔๔ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙) และในวิกฤตการณ์รอบสอง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มิได้จัดการให้มีการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๗)

เมื่อพิจารณาในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พบว่าสาเหตุวิกฤตขัดแย้งในสังคมส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เชื่อมั่นต่อระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีผลต่อความไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมรับ

ในผลของคำวินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกทำลายความชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในการดำเนินนโยบายสาธารณะ ซึ่งถูกนิยามและตีความรวมถึงให้คุณค่าแตกต่างกันไป คือนโยบายประชานิยม (Populist Policies) รวมถึงอำนาจในการตรวจสอบการออกกฎหมายและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภา และการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบในเชิงป้องกัน เช่น การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินหนี้สินหรือความร่ำรวยผิดปกติ การตรวจสอบและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และการใช้อำนาจตรวจสอบในเชิงปราบปรามคือการตรวจสอบและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง ซึ่งพัฒนารูปแบบและกระบวนการไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย หรือการทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) ซึ่งมีได้จำกัดขอบเขตอยู่ภายในประเทศเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การกำหนดให้ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างอำนาจรัฐมีปัญหากับดุลยภาพระหว่างองค์กรอิสระดังกล่าวกับองค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐอื่นๆ รวมถึงประชาชน ปัญหาก็คือไม่เชื่อมั่นในความชอบธรรมของการมีและใช้อำนาจของ ก.ก.ต. และหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นวิกฤตการณ์ที่กระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนั้น ในการปฏิรูปประเทศในระยะต่อไปนี้ ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์บทวนเพื่อปรับดุลยภาพระหว่างองค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์กรอิสระโดยมีประเด็นศึกษาวิเคราะห์ดังนี้

๑. การสถาปนาองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย

ประเด็นคำถามหลักของการสถาปนาองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ มี ๒ ส่วน คือ ๑. ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of Powers) ออกเป็น ๓ ส่วน ซึ่งมีรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร และศาลใช้อำนาจตุลาการ และ ๒. การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจทั้งการออกกฎหมายการปฏิบัติ การบริหารจัดการเลือกตั้ง และการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้ง เป็นการมอบอำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการไว้ที่องค์กรเดียว?

หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยของมองเตสกีเออ (Montesquier) แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการออกจากกัน เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้อำนาจอริปไตยทั้งสามตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน มิให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ใช้หลักการอำนาจยับยั้งอำนาจ (นิยาม รัฐมฤต และคณะ, ๒๕๕๒) องค์กรผู้ใช้อำนาจอริปไตยที่ถูกแบ่งแยกออกเป็น ๓ ด้านดังกล่าวมีสถานะเป็น “องค์กรอำนาจของผู้ใช้” (Power User) คือผู้ปกครองและผู้ใช้โดยตรง ซึ่งสังคมไทยมีบทเรียนจากอดีตที่เคยใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๕ ฉบับ จึงเกิดการปฏิรูปการเมืองการปกครองโดยออกแบบกลไกอำนาจขึ้นมาใหม่ในรูปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีฐานะเป็น “องค์กรอำนาจของผู้ตรวจสอบ” (Power Sensor) และ “องค์กรอำนาจของผู้กำกับและเรียกร้อง” (Power Monitor) ที่แยกเป็นอิสระออกจาก “องค์กรอำนาจของผู้ใช้” (Power User) (เชาวนะ ไตรมาศ, ๒๕๔๕)

ทั้งนี้ แนวคิดการกำหนดให้องค์กรอิสระเพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็เพื่อต้องการรักษาสมดุลของระบบรัฐสภาที่รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้ (สุรพล นิติไกรพจน์, ๒๕๕๖) รัฐประชาธิปไตย (Democratic State) มีการแบ่งแยกอำนาจ แต่ผู้ชนะการเลือกตั้งได้ไปสองอำนาจ ขาดการคานอำนาจกัน จึงมีแนวคิดใหม่ให้องค์กรอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ซึ่งเรียกว่า “Regulator” เพราะองค์กรในฝ่ายบริหารไม่สามารถแสดงบทบาทในการตรวจสอบได้จริง (โคทม อารียา, ๒๕๕๖) การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระเป็นนวัตกรรมทางความคิดใหม่ สร้างอำนาจที่สี่ เป็นอำนาจพิเศษเฉพาะ เพราะฐานอำนาจที่มีทั้งสามฝ่ายมีความไม่สมบูรณ์ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง (เมธี ครองแก้ว, ๒๕๕๖) องค์กรอิสระเป็นอำนาจที่สี่ คืออำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารแต่สังคมไม่เชื่อถือ ไม่ไว้วางใจว่าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการโดยรัฐบาลจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ เป็นกลาง ตรงไปตรงมา ดังนั้นจึงโอนอำนาจสำคัญๆ เช่น การจัดการเลือกตั้ง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปให้องค์กรอิสระ โดยมุ่งไปที่การตรวจสอบฝ่ายบริหาร (กำชัย จงจักรพันธ์, ๒๕๕๖)

การแบ่งแยกอำนาจอริปไตยเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา) ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และฝ่ายตุลาการ (ศาล) เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ (แบ่งงานกันทำภายใต้อำนาจเดียว) เพื่อมิให้อำนาจอริปไตยอยู่กับฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียว เพราะจะเป็นเผด็จการ จึงแบ่งองค์กรต่างๆ ให้ทำหน้าที่โดยถ่วงดุลตรวจสอบ ไม่ให้ฝ่ายใดรวบอำนาจอริปไตยทั้งหมด (วิษณุ เครืองาม, ๒๕๕๖) ซึ่งตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของไทย มีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยโดยที่ยอมรับว่าสภานิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการ

จัดการราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็น “อำนาจบริหาร” มิใช่ “อำนาจนิติบัญญัติ” และยอมรับว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด อันเป็น “อำนาจนิติบัญญัติ” มิใช่ “อำนาจบริหาร” (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๗)

จึงอาจสรุปได้ว่าการสถาปนาองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นได้กระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยแต่อย่างใด การอ้างอิงและการใช้อำนาจขององค์กรอิสระก็มิได้มีประเด็นโต้แย้งต่อศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นดังกล่าว แม้มีคำถามหรือข้อวิพากษ์ทางวิชาการโต้แย้งต่ออำนาจขององค์กรอิสระก็เป็นประเด็นปลีกย่อยอื่นที่เกี่ยวกับกรอบอำนาจขององค์กรอิสระ ซึ่งที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดไว้เป็นแนวบรรทัดฐาน (Precedent) ไว้แล้ว อนึ่ง ย้อนกลับไปเมื่อแรกเริ่มกำหนดให้มืองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญไทยก็ด้วยเหตุผลว่าเพื่อสถานะที่มั่นคงและการไม่ถูกยกเลิกโดยง่าย โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งเท่านั้น (วิชญ์ วรวิญญู, ๒๕๓๘) ซึ่งมีนัยยะสำคัญต่อไปคือองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งมีมติหนึ่งคือผู้ตรวจสอบองค์กรอำนาจรัฐอื่นๆ แต่ในอีกมิติก็ต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยเช่นกัน เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเช่นกัน

๒. โครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบและกระบวนการสรรหาแต่งตั้ง ก.ก.ต.และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระ ในที่นี้หมายถึง ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยอิสระเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใดๆ

ความท้าทายสำคัญอยู่ที่กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะสามารถคัดสรรผู้มีความรู้ความสามารถที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialist) และคัดสรรผู้มีความรู้คุณลักษณะสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้หรือไม่ กล่าวคือ ก.ก.ต.ต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และกรรมการ ป.ป.ช. “ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด” ในขณะที่กรอบหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดสรรในชั้นคณะกรรมการสรรหา หรือชั้นพิจารณาอนุมัติเลือกหรือให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาไม่เป็นที่ปรากฏต่อสาธารณะโดยเปิดเผย

ในชั้นการสรรหาและแต่งตั้ง พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งกำหนดจำกัดอยู่ในวงแคบ ซึ่งฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการสรรหาแต่งตั้ง ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก ๑ คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก ๑ คน ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ๓ คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาอีก ๒ คน เสนอต่อวุฒิสภา

ส่วนคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นประธานและกรรมการ ป.ป.ช.รวม ๘ คน

การให้บทบาทฝ่ายตุลาการหรือศาลเข้ามาในกระบวนการสรรหาแต่งตั้ง ก.ก.ต. และ คณะกรรมการ ป.ป.ช.อย่างมาก โดยขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาควิชาการ ภาควิชาชีพ หรือสื่อมวลชน ทำให้การสรรหาและแต่งตั้งจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะนักกฎหมายหรือผู้พิพากษา ขาดมุมมองหรือมิติอื่นๆ ที่ช่วยเติมเต็มและทำให้องค์กรอิสระแสดงบทบาทตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีผลกระทบต่อบทบาทของฝ่ายตุลาการในกระบวนการ ยุติธรรม ซึ่งต้องเป็นผู้ชี้ขาดสุดท้ายเมื่อมีข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งต่างๆ ซึ่งโดยหลักแล้วต้องการความเป็น อิสระ เป็นกลาง ไม่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือการไม่เกี่ยวข้องกัน ผักฝ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ไม่เฉพาะแต่ฝ่ายการเมืองเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหมดด้วย

ในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภามีอำนาจ “ให้ความเห็นชอบ” หรือ “ไม่ให้ความเห็นชอบ” เท่านั้น หากไม่ให้ความเห็นชอบ อำนาจชี้ขาดจะเป็น ของคณะกรรมการสรรหาฯ ด้วยการมีมติเอกฉันท์ หรือด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของที่ ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จะเห็นว่าอำนาจของวุฒิสภาที่ ถือว่าเป็นผู้แทนปวงชน มีอยู่อย่างจำกัด การพิจารณา ให้ความเห็นชอบต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการ สรรหาเสนอรายชื่อมาเท่านั้น และสุดท้ายหากไม่เห็น ชอบก็ต้องส่งกลับให้คณะกรรมการสรรหาหรือ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตัดสินชี้ขาด

ข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาท อย่างสูงในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งองค์กรอิสระ เพื่อเข้าไปตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ในขณะที่ฝ่าย ตุลาการ ในที่สุดแล้วต้องเป็นองค์กรชี้ขาดหรือทำให้ ข้อพิพาทหรือโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจตรวจสอบ

อำนาจรัฐนั้นเป็นที่ยุติ ซึ่งความเชื่อมั่นและเชื่อถือเป็น สิ่งสำคัญที่สุด

กล่าวโดยสรุป การสร้างความชอบธรรมในการมี และใช้อำนาจของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงเริ่มตั้งแต่การเข้าสู่ อำนาจ ด้วยการปรับโครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบ และกระบวนการสรรหาแต่งตั้ง ดังนี้

(๑) หลักเกณฑ์และกระบวนการสรรหาและ แต่งตั้งที่ทำให้ได้ ก.ก.ต. และหรือคณะ กรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอันเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ และมีคุณลักษณะโดดเด่น ตามกรอบตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมในด้าน “ความซื่อสัตย์สุจริตและความเป็นอิสระ เป็นกลาง”

(๒) ปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ให้กว้างขวาง และเปิดกว้างสำหรับทุกภาค ส่วนในสังคม โดยคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านใน สภาผู้แทนราษฎร และผู้แทนจากภาค วิชาการ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาค วิชาชีพอิสระ และสื่อมวลชน ภาคละ ๒ คน รวมมีกรรมการสรรหา ๑๕ คน ทำหน้าที่ พิจารณาสรรหาบุคคลจำนวนเป็น ๒ เท่า ของจำนวน ก.ก.ต. และหรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอต่อรัฐสภา

ทั้งนี้ กำหนดให้เปิดเผยบัญชีรายชื่อบุคคลที่ คณะกรรมการสรรหาเสนอต่อสาธารณะใน ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ

ตรวจสอบประวัติและความประพฤติฯ ตามข้อ (๓)

- (๓) รัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อมา โดยให้รัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ รวมถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง ก.ก.ต. และหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ การอภิปรายและลงมติในรัฐสภาให้กระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ

ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งของคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการ และรัฐสภาต้องเป็นไปโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยมีการให้เหตุผลประกอบการสรรหา การเลือกและแต่งตั้งเพื่อความโปร่งใส และการตรวจสอบรวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของฝ่ายผู้ที่มีอำนาจสรรหาและแต่งตั้ง รวมถึงฝ่ายที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งต่อไป

๓. บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. และหรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประเด็นท้าทายสำคัญขององค์กรอิสระ คือเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. และหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ภายใต้แนวคิดและหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดอำนาจไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะผู้อำนาจนั้นมีแนวโน้มจะทุจริต คนดีอาจกลายเป็นคนเลวได้ ดังภาษิตที่ Lord Acton กล่าวไว้คือ “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great

men are almost always bad men.” ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้อง “ใช้อำนาจยับยั้งอำนาจ” ซึ่งเป็นหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง

จากการศึกษามีข้อพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วน คือ

๓.๑ บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.

โดยภาพรวมรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้ ก.ก.ต. มีบทบาทอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การจัดการและควบคุมการออกเสียงประชามติ ซึ่งอำนาจหน้าที่ส่วนนี้รวมถึงการบริหารจัดการให้การเลือกตั้งบรรลุผลสำเร็จ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครและพรรคการเมือง การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง การนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง การพิจารณาคำร้องเรียนหรือร้องคัดค้านการเลือกตั้ง การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการออกเสียงประชามติใหม่ และการประกาศผลการเลือกตั้งด้วย

นอกจากนี้ ก.ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับพรรคการเมือง เริ่มตั้งแต่การรับจดทะเบียนพรรคการเมือง การตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนหรือการสนับสนุนอื่นๆ แก่พรรคการเมือง รวมถึงกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเงินและการตรวจสอบทางการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง

ในการนี้ ก.ก.ต. มีอำนาจออกประกาศ หรือวางระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย

รวมถึงการให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชน

อำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญคือการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย กรณีมีผู้สมัครรับเลือกตั้ง กระทำการหรือสนับสนุนให้มีการกระทำฝ่าฝืน กฎหมายหรือกฎระเบียบ ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อนำไปสู่ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และหรือยุบพรรคการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

อำนาจหน้าที่ที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (“ใบเหลือง”) หรือ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (“ใบแดง”) ซึ่งหากเกิดขึ้นก่อน การประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คำสั่งของ ก.ก.ต. เป็นที่สุด แต่ถ้าเกิดขึ้นหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด กรณีเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ หรือศาลอุทธรณ์กรณี เป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

ประเด็นวิพากษ์วิจารณ์สำคัญคือ ก.ก.ต.มีอำนาจ หน้าที่ที่เข้าช่วยการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการหรืออำนาจกึ่งตุลาการในองค์กร เดียวกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย เพราะมีการรวมศูนย์อำนาจทั้งการออก กฎเกณฑ์การปฏิบัติ การดำเนินการตามกฎหมาย และการวินิจฉัยชี้ขาดหรือตัดสินเมื่อมีข้อโต้แย้งหรือพิพาท เกี่ยวกับกฎหมายหรือการดำเนินการตามกฎหมาย ดังกล่าว ซึ่งมีผลต่อหลักความเป็นอิสระ เป็นกลาง และการไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงอย่างปฏิเสธไม่ได้

ยิ่งกว่านั้นการกำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดและสั่ง ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งโดย ก.ก.ต.นั้นเป็นที่สุด นับเป็นอำนาจที่มีผลกระทบต่อเจตจำนงทางการเมือง ของประชาชน หรือมีผลร้ายแรงเสมือนโทษประหาร ชีวิตทางการเมือง เพราะนอกจากต้องหมดอนาคตใน เส้นทางทางการเมืองแล้ว ยังถูกจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน ทางการเมืองอื่นๆ ด้วยเหตุเป็นบุคคลผู้ถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งด้วย เช่นนี้แล้วควรต้องมีการพิจารณา ทบทวนในส่วนของบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. ให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ให้มีการ ตรวจสอบและถ่วงดุล ไม่รวมศูนย์อำนาจทั้ง สามประการไว้ที่ ก.ก.ต.เพียงองค์กรเดียว โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรืออำนาจ กึ่งตุลาการหรืออำนาจตุลาการนั้น ควรอยู่ในฝ่าย ตุลาการที่มีหลักประกันความเป็นอิสระ และเป็นกลาง ไม่เป็นฝักฝ่ายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ทั้งนี้ การป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการลุแก่อำนาจของผู้มีอำนาจ ต้องใช้ “อำนาจยับยั้งอำนาจ” หรือการออกแบบกระบวนการที่มีการตรวจสอบและ ถ่วงดุลอำนาจการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่น เพื่อมิให้ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและ สูงสุดแต่เพียงองค์กรเดียว

ข้อเสนอต่อแนวทางการสร้างดุลยภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. คือ การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. ต้องสอดคล้องกับแนวทาง การปฏิรูปทางการเมืองการปกครองในส่วนของกรณี กลไกตรวจสอบอิสระเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการและ ตรวจสอบการเข้าสู่อำนาจรัฐให้เป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรมได้อย่างแท้จริง ซึ่งจำเป็นต้องมีหลัก ประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมถึงการ ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจซึ่งแนวทางการสร้างดุลยภาพระหว่าง บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.และองค์กรของรัฐ อื่นๆ มี ๒ แนวทางเลือก ดังนี้

ทางเลือกที่ ๑ ก.ก.ต.มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการจัดการออกเสียงประชามติเป็นหลัก และเพื่อบรรลุมติประสงคดังกล่าวให้ ก.ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ หรือกติกาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

กรณีมีคำร้องเรียนหรือร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ก.ก.ต.มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน กรณีมีคำร้องเรียนว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ก.ก.ต. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง และการให้การศึกษาและความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเช่นเดิม โดยการยึดแนวทางของกระบวนการประชาธิปไตย และต้องมีแผนงานซึ่งมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม

ส่วนอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดและอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) และวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ให้เป็นอำนาจของศาลฎีกา ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งระดับชาติและการออกเสียงประชามติ ส่วนคดีเลือกตั้งระดับท้องถิ่นให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วประเทศ คือ ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๑ – ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ทั้งนี้ โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ไต่สวน

และสรุปสำนวนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของศาล และเข้าเป็นคู่ความในคดีด้วย

ในส่วนของวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งนั้น ต้องกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความเป็นกลางเฉพาะใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี เพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาความเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีหลักประกันความยุติธรรมของคู่กรณีอย่างเพียงพอ

ทางเลือกที่ ๒ ก.ก.ต.มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการควบคุมตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับและการออกเสียงประชามติ โดยกำหนดให้การบริหารจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น และด้วยเหตุผลความจำเป็นเช่นเดียวกัน องค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบหรือกติกาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ามีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองดังกล่าวด้วยนั่นเอง

แนวทางเลือกนี้ เป็นการพัฒนาคณะกรรมการเลือกตั้ง ให้เป็นศาลเลือกตั้ง หรือศาลชำนาญพิเศษด้านการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ซึ่งต้องกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความเป็นกลางเฉพาะ ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี เพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาความเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีหลักประกันความยุติธรรมของคู่กรณีอย่างเพียงพอ

ประเด็นท้าทายสำคัญสำหรับแนวทางเลือกที่ ๒ คือ องค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ควรเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้ว ซึ่งมีศักยภาพและทรัพยากรที่เชี่ยวชาญ เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้อง

เสริมมาตรการเพื่อหลักประกันในความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายใดๆ รวมถึงอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองควรเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ซึ่งนับว่าเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะพรรคการเมืองจำเป็นต้องพัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ดำเนินตามวิถีทางประชาธิปไตย ภายใต้การแข่งขันทางการเมืองที่เสรี เป็นธรรม

๓.๒ บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจสอบการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลอื่นซึ่งมีเขตอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินฯ และมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน
- (๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและเสนอรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
- (๓) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง
- (๔) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญากรณีมีการขัดกันระหว่าง

ผลประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวม (Conflict of Interest)

- (๕) กำกับดูแลคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่เป็นการกระทำผิดร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและเสนอรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งได้
- (๖) ไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปรายงานการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี และกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบโดยการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปรายงานหรือสำนวนการตรวจสอบดังกล่าว เสนอเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรที่มีอำนาจในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีทั้งการตรวจสอบในระบบรัฐสภา การตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรม และการตรวจสอบทางจริยธรรมและจรรยาบรรณ โดยที่อำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ครอบคลุมผู้ใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น) และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในสังกัดของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ รวมไปถึงองค์กรตรวจสอบอิสระอื่นๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง

หรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบหลากหลายประการ อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐระดับสูงที่อยู่ในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ รวมถึงองค์กรอิสระอื่นๆ แต่เมื่อพิจารณาในเนื้อหาสาระทั้งหมดแล้ว พบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมและได้สัดส่วนตามหลักการสากลและความจำเป็นของบริบทสังคม มีตรรกะและเหตุผล โดยไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอัติปไตย อีกทั้งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลและเชื่อมโยงกับระบบการทำงานกับองค์กรอัยการด้วย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลสนับสนุนดังนี้

- เจตนารมณ์แห่งการปฏิรูปการเมืองการปกครอง โดยการปฏิรูประบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องมีกลไกการไต่สวนข้อเท็จจริงที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีศักยภาพในการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและลงโทษผู้ใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยรวม ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขจุดอ่อนในระบบการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งทั่วไปใช้กับประชาชนซึ่งไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจรัฐดังเช่นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงทั้งหลาย
- อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่อำนาจหน้าที่ในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือผลการพิจารณาเป็นที่สุด เป็นแต่เพียงอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและ

จัดทำรายงานสรุปความเห็นเสนอต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ซึ่งกรณีเป็นการตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรม องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการจะมีอำนาจในการชี้ขาดสุดท้าย แต่หากเป็นการตรวจสอบทางการเมือง วุฒิสภาเป็นองค์กรชี้ขาดสุดท้ายจะให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่

ทั้งนี้ การใช้อำนาจตรวจสอบดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ต้องมีการริเริ่มเสนอโดยกลุ่มบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้เสียหาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบในช่วงกลางของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพราะอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอเรื่อง และการวินิจฉัยชี้ขาดนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ นับเป็นกระบวนการที่ออกแบบให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันในระดับหนึ่งแล้ว

- รายงานการไต่สวนและสรุปความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีขั้นตอนการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจดุลพินิจโดยอัยการสูงสุด และหรือคณะทำงานร่วมระหว่างผู้แทนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด

๔. การตรวจสอบการใช้อำนาจของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยรวม ซึ่งด้านหนึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ ก.ก.ต. และ

คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐซึ่งได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น แต่อีกด้านหนึ่ง ถือว่าทั้งสององค์กรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐด้วย เช่นกัน ดังนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้ต้อง อยู่ภายใต้การตรวจสอบ ดังนี้

(๑) การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความ ครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม อย่างไรก็ตาม เพื่อความโปร่งใสและเป็น มาตรฐานเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของ ก.ก.ต. และ ป.ป.ช.ต่อสาธารณะเช่นเดียวกันด้วย

(๒) การถูกตรวจสอบและถอดถอนออกจาก ตำแหน่งเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงอื่นๆ ทั้งนี้ ด้วยข้อกล่าวหา สำหรับ ก.ก.ต. คือ “มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไป ในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน กระบวนการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ส่วนคณะ กรรมการ ป.ป.ช. ด้วยข้อกล่าวหาว่า “กระทำการขาด ความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของ การดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง”

ทั้งนี้ มติของวุฒิสภาให้ถอดถอน ก.ก.ต.ต้องได้รับ คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ส่วนมติให้ถอดถอน กรรมการ ป.ป.ช.ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ วุฒิสภา

(๓) การถูกตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา ดังนี้

(๓.๑) ก.ก.ต.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนด ให้ ก.ก.ต.อยู่ในนิยามความหมายคำว่า “ผู้บริหาร ระดับสูง” ซึ่งตามหมวด ๘ การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีการกล่าวหา ก.ก.ต.ว่า “กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความ ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” ซึ่งคณะ กรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและสรุป สำนวนเสนอต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา ต่อไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้กรรมการ การเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และ อนุกรรมการเป็น “เจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา” มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เดียวกันต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่า บุคคลทั่วไป ตามข้อกำหนดในประมวลกฎหมายอาญา ในหมวดที่ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการเฉพาะ

ในทางปฏิบัติ พบว่ามีการตรวจสอบและ ลงโทษ ก.ก.ต. ด้วยมาตรา ๑๕๗ ประมวลกฎหมาย อาญา เนื่องจากเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบ โดยศาลพิพากษาจำคุกคนละ ๒ ปีแต่ให้รอ ลงอาญามีกำหนด ๒ ปี เนื่องจากการอกระเบียบ จ่ายเงินเพิ่มพิเศษในลักษณะเหมาจ่ายเป็นรายเดือน ให้กับกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่มีอำนาจ

ยิ่งกว่านั้น เจตนารมณ์และหลักประกัน ความเป็นอิสระและเป็นกลางในการใช้อำนาจหน้าที่ ของ ก.ก.ต. และเพื่อให้มีการตรวจสอบในเรื่อง ดังกล่าว จึงมีกฎหมายกำหนดฐานความผิดเฉพาะ ซึ่งเป็นบทกำหนดเพิ่มเติมจากฐานความผิดตำแหน่ง หน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพื่อ ดำรงรักษาความเป็นอิสระและเป็นกลาง และไม่ฝักใฝ่ ฝ่ายใดในการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียง ประชามติให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดห้ามกรรมการ การเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และ อนุกรรมการ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อ เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือ ประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ หากฝ่าฝืน มีโทษจำคุก ปรับ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มีกำหนดถึง ๑๐ ปี แต่ในทางกลับกันหากกระทำการ ตามหน้าที่โดยสุจริตกำหนดให้ได้รับความคุ้มครอง ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง

ในทางปฏิบัติ ก.ก.ต.ถูกตรวจสอบความ เป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ศาล อาญาและศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาให้จำคุกกรรมการ การเลือกตั้ง คนละ ๔ ปี โดยไม่รอลงอาญา และให้ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๑๐ ปี เนื่องจากปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบในการจัดการเลือกตั้งในรอบ ๒ เมื่อ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๙ โดยเปิดรับสมัครใหม่โดย ไม่มีอำนาจ และอนุญาตให้ผู้สมัครรายเดิมเวียนเทียน ลงสมัครข้ามเขตได้ เป็นการช่วยให้ผู้สมัครพรรค ไทยรักไทยมีคู่แข่งเพื่อเลี่ยงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของจำนวนผู้มี สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น แม้ว่าในที่สุดแล้ว

ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากโจทก์ไม่ใช่ “ผู้เสียหาย โดยตรง” เพราะมิใช่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ส่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งดังกล่าว จึงไม่มี อำนาจฟ้อง ถือไม่ได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ กระทำการที่เป็นความผิดต่อโจทก์ หากการกระทำของ จำเลยเป็นความผิดก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำความผิด ต่อรัฐ ไม่ใช่กระทำความผิดต่อโจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกา คดีหมายเลขดำ อ.๑๒๓๔/๒๕๔๙)

(๓.๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการเข้าชื่อของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสอง สภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ข้อกล่าวหาว่า “ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็น “เจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย” ซึ่งมีผลทำให้ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบ และมีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดในประมวล กฎหมายอาญา ในส่วน “ความผิดต่อหน้าที่ในการ ยุติธรรม” ยิ่งกว่านั้น กำหนดให้ต้องระวางโทษ สองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความ ผิดนั้น หากประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายกระทำความผิด ในข้อหา “ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ”

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการการอุทธรณ์ตรวจสอบด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.๕/๒๕๕๒ และคดีหมายเลขแดงที่ อม.๔/๒๕๕๓ โดยพิพากษาว่าไม่มีมูลความผิดทางอาญา พิพากษายกฟ้อง ส่วนคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อม.๑/๒๕๔๘ พิพากษาว่าประธานและกรรมการ ป.ป.ช.รวม ๙ คน กระทำความผิดประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๘๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๕ ให้จำคุกจำเลยทั้ง ๙ คน มีกำหนดคนละ ๒ ปี แต่เห็นว่ามีเหตุอันควรปรานีให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี

(๔) การตรวจสอบการใช้อำนาจของ ก.ก.ต. และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลรัฐธรรมนูญและ ศาลปกครอง

(๔.๑) ก.ก.ต.

ก.ก.ต.ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีปัญหาพิพาทสำคัญว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ โดยมีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๔ วินิจฉัยชี้ขาดว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นการเลือกตั้งที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔๔ ซึ่งได้วางหลักการว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. เนื่องจากการควบคุม

และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมถึงการสืบสวนสอบสวน วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งตามกฎหมายของ ก.ก.ต.นั้น เป็นการใช้อำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจจัดการเลือกตั้งก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ ที่กล่าวอ้างว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของก.ก.ต. เป็นที่ยุตินั้น มีความหมายว่าเป็นที่ยุติโดยองค์กรอื่นต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า เป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบ เพราะ ก.ก.ต.ไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญยืนยันอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.อีกครั้งตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๗ วินิจฉัยชี้ขาดว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มิได้จัดการให้เป็นการเลือกตั้งวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จึงเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง

นอกจากนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.ยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อ ก.ก.ต.ใช้อำนาจทางปกครองในการดังกล่าวจึงต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยชี้ขาดให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๑ ข้อ ๑๒ (๑๓) ที่กำหนด

ลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๘/๒๕๔๙) ต่อมาศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม ๙ จังหวัด ๑๔ เขตเลือกตั้ง และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๑๙๖/๒๕๔๙ มีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๖๑๗,๖๒๐/๒๕๔๙) ยิ่งไปกว่านั้น ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้ง และเพิกถอนการกระทำต่อมาภายหลังอันเป็นผลสืบเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าวด้วย เนื่องจากการมีมติให้ปรับแผนผังที่เลือกตั้ง โดยจัดเรียงคูหาเลือกตั้งจากเดิมที่ให้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหันหลังให้ผนังหรือฉากกั้นที่เลือกตั้งมาเป็นให้หันหน้าไปทางผนังหรือฉากกั้น เป็นการกระทำที่ทำให้การออกเสียงลงคะแนนไม่เป็นไปโดยลับ ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม

ทั้งนี้ ศาลปกครองวางหลักเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎโดยการออกคำสั่ง มีมติ หรือกระทำการอื่นใดนอกจากการออกคำสั่งและมีมติ ย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเมื่อคำนึงถึงลักษณะของการใช้อำนาจจึงต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ และคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๖๐๗-๖๐๘/๒๕๔๙) และศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาที่ ๙๐๙/๒๕๔๙ ชี้ขาดว่ามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เพิกถอนมติในคราวการประชุม ครั้งที่ ๘๑/๒๕๔๘ เฉพาะในส่วนที่มีมติให้เน้นการประชาสัมพันธ์การใช้ตารางในการลงคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียว

(๔.๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด ซึ่งเข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มาตรา ๓ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบโดยศาลปกครอง ส่วนศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่มีใช้ศาล

(๕) การถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชน โดยถูกตรวจสอบผ่านกลไกการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภา รวมถึงการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐสภา และหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการอภิปรายซักถาม รวมถึงเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

(๖) การถูกตรวจสอบด้านการงบประมาณและการเงิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะเป็นหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด

(๗) ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจในการตรวจสอบ ก.ก.ต.และคณะกรรมการ ป.ป.ช.กรณีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรม หรือกรณีละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๘) การถูกตรวจสอบโดยระบบมาตรฐานทางจริยธรรม และประมวลจริยธรรม กล่าวคือ ประมวลจริยธรรมของกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑

บทสรุปและเสนอแนะ

การปฏิรูปทางการเมืองการปกครองของไทยในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ซึ่งดำเนิน

ไปตามแนวทางตามลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยมอบหมายให้ผู้แทนใช้อำนาจรัฐแทน ภายใต้การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจและจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจ อีกทั้งการใช้อำนาจรัฐทั้งหลายต้องอยู่ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมถึงมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกแง่มุมตามหลักการของนิติรัฐ (The Rule of Law) หรือรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย

วิธีการที่ใช้เพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองคือใช้กฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญกำหนดกติกาทางการเมืองการปกครอง ให้มีองค์กรอิสระเป็นกลไกหลักในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นตรวจสอบตั้งแต่ด่านแรกก่อนเข้าสู่อำนาจรัฐคือการตรวจสอบเพื่อความสุจริตโปร่งใส เป็นธรรมในการเลือกตั้ง และการตรวจสอบเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งและมีอำนาจรัฐแล้ว วิธีการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองเช่นนี้สอดคล้องกับนานาประเทศที่อยู่ระหว่างกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งมีปัญหาคลายคลึงกับไทยคือการเข้าสู่อำนาจโดยมิชอบและมีการผูกขาดและมีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ โดยที่องค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐดั้งเดิมไม่อาจแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ในตัวเอง จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีกลไกหรือองค์กรเสริมเข้าไปในโครงสร้างอำนาจรัฐในลักษณะเป็นองค์กรเชี่ยวชาญหรือองค์กรตรวจสอบเฉพาะด้าน ในที่นี้คือองค์กรอิสระ เพื่อป้องกันแก้ไข ปัญหาในจุดที่มีผลบั่นทอนต่อเสถียรภาพและประสิทธิภาพขององค์กรในระบบประชาธิปไตย

ในขณะเดียวกันต้องวางระบบเพื่อมีให้องค์กรใหม่ ที่จัดตั้งขึ้นนี้ มีปัญหาในการใช้อำนาจ โดยมิชอบเสียเอง ดังนั้น ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ครอบคลุมไปถึงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทั้งหลายด้วย จึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจละเลยได้ การใช้

อำนาจเพื่อยับยั้งอำนาจ และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงเป็นแนวทางหลักในกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองไทย ซึ่งจะได้เห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติมีการเสนอให้ตรวจสอบและมีการลงโทษกรณีที่ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ ดังนำเสนอไว้ในหัวข้อที่ ๔

การสถาปนาองค์กรอิสระไว้ในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทย เป็นการจัดองค์กรบริหารของรัฐด้วยการสร้างกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ด้วยการกำหนดเป็นกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครอง ซึ่งมีได้กระทบถึงหลักการและเนื้อหาสาระในการปกครองระบบรัฐสภาของไทยแต่อย่างใด เพราะแนวทางที่ใช้มีเป้าหมายหลักคือการพัฒนากระบวนการปกครองแบบรัฐสภาให้เต็มให้เป็นระบบรัฐสภาที่มีเหตุผลผล (Rationalize Parliamentary System) กล่าวคือคงหลักความสัมพันธ์และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงคงหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันตามกลไกระบบรัฐสภาไว้เช่นเดิม ด้วยเป็นการตรวจสอบและความรับผิดชอบต่อทางการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างต้องมีความสัมพันธ์กันและมีต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

แต่อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องเสริมกลไกการตรวจสอบทางกฎหมายให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเพื่อพิสูจน์ผิดถูกจากพยานหลักฐานตามกฎหมายด้วยกระบวนการที่ได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นจากสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจขององค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐซึ่งหมายถึงองค์กรในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมและองค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตรวจสอบ

ทั้งหลายด้วย กล่าวคือ ความเชื่อมั่นและความชอบธรรมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเกิดขึ้นได้ต้องมีการกำหนดโครงสร้างที่มา และจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างองค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งหมดและประชาชน

กล่าวโดยสรุป การจัดให้องค์กรอิสระใช้อำนาจในการตรวจสอบด้านต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้ขัดหรือแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ส่วนแต่อย่างใด อีกทั้งในแนวทางหรือวิธีการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองก็ยึดหลักการปกครองด้วยกฎหมาย หรือนิติรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐตามหลักการทำหน้าที่ของแต่ละองค์กร ในขณะที่เดียวกันกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจในทุกมิติ อันเป็นการตรวจสอบในเนื้อหาสาระของการใช้อำนาจเป็นหลัก ซึ่งในส่วนโครงสร้าง ที่มา องค์ประกอบ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.และคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยภาพรวมเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะเพื่อให้เป็นกลไกเสริมในส่วนที่เป็นปัญหาซึ่งต้องการปฏิรูป เป็นการมอบอำนาจที่เหมาะสมและได้สัดส่วนตามความจำเป็นของบริบทสังคม อีกทั้งได้ดุลยภาพกับการถูกตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งนั้น จำเป็นต้องพิสูจน์ให้สังคมรับรู้ได้ถึงความจริงและประโยชน์ที่จะเกิดกับสังคมโดยรวม หรือการแสดงบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อำนาจความยุติธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง มิใช่เพียงเบนไปสู่ผลประโยชน์และการหลุดพ้นจากการ

ตรวจสอบและความรับผิดชอบในผลของการใช้อำนาจหน้าที่

ในการปฏิรูปประเทศครั้งนี้ วาระเร่งด่วนแห่งชาติคือการทบทวนความจำเป็นและความคุ้มค่าของการมีองค์กรอิสระ รวมถึงมาตรการเพื่อให้องค์กรอิสระดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่องค์กรอิสระไม่สามารถพิสูจน์ผลงานในเชิงประจักษ์ชัด ซึ่งได้รับการยอมรับและความเชื่อมั่นจากสังคมโดยรวมได้ ดังนั้นการพิสูจน์ให้เห็นถึงคุณค่าและคุณประโยชน์ของการมีองค์กรอิสระเพื่อการบริหารจัดการและตรวจสอบการเลือกตั้ง และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในโครงสร้างอำนาจรัฐของไทย เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ทั้งนี้ การสร้างดุลยภาพระหว่าง ก.ก.ต.และคณะกรรมการ ป.ป.ช.กับองค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐทั้งหลาย ควรดำเนินการตามหลักการและแนวทางดังนี้

ประการแรก เสริมสร้างความชอบธรรมในการมีและใช้อำนาจด้วยการปรับปรุงโครงสร้างที่มา และกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เปิดกว้าง โปร่งใส และเชื่อมโยงกับผู้แทนปวงชนชาวไทย ภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งมีผลในการธำรงรักษาความเป็นอิสระ เป็นกลาง การไม่มีส่วนได้ส่วนเสียและความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

- เพิ่มการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ลดบทบาทของฝ่ายตุลาการในชั้นคณะกรรมการสรรหา และเพิ่มบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในชั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งโดยรัฐสภา จากการเสนอบัญชีรายชื่อจำนวน ๒ เท่าของคณะ

กรรมการสรรหา ซึ่งมีคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ ด้านความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ รวมถึงคุณลักษณะสำคัญต่อการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ คือ ความเป็นอิสระและเป็นกลาง และความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

- เพิ่มการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการติดตามตรวจสอบและให้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้ง
- เพิ่มความน่าเชื่อถือของฝ่ายตุลาการในการใช้อำนาจชี้ขาดสุดท้ายเมื่อมีกรณีพิพาทหรือโต้แย้งในการตรวจสอบการเลือกตั้งและการตรวจสอบการทุจริตด้วยกระบวนการยุติธรรมทั้งหลาย

รายละเอียดดังแนวทางที่นำเสนอไว้ในหัวข้อที่ ๒

ประการที่สอง แนวทางการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่เพื่อให้องค์กรในโครงสร้างอำนาจรัฐ มีอำนาจเฉพาะด้านเฉพาะทาง โดยให้ฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทสุดท้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการตรวจสอบด้านการทุจริต ก.ก.ต. มีบทบาทหลักในการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทหลักในการตรวจสอบโดยการไต่สวน รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเพื่อเสนอต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดสุดท้าย ทั้งนี้ เพื่อหลักประกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลในการใช้อำนาจรัฐ

ในการนี้ มีข้อเสนอเป็น ๒ แนวทางเลือก สำหรับปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต.ดังเสนอไว้ในหัวข้อที่ ๓

ประการที่สาม แม้ว่า ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบ การใช้อำนาจ ดึงนำเสนอไว้ในหัวข้อที่ ๔ แต่เพื่อสร้างความชอบธรรม ในการมีและใช้อำนาจ ควรเพิ่มความโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม ดังนี้

- กำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ก.ก.ต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้สาธารณะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

- ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเคร่งครัด กล่าวคือ ใช้อำนาจหน้าที่หรือดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รวมถึงกฎระเบียบต่างๆ ตามหลักนิติธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะตามหลักความโปร่งใส เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมตามหลัก การมีส่วนร่วม การบริหารงานภายในและการใช้อำนาจ ยึดหลักคุณธรรม และความคุ้มค่า และมีความรับผิดชอบต่อผลการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่อสาธารณะตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งมีมากกว่าความรับผิดชอบต่อตามกฎหมาย

- สร้างและพัฒนาเครือข่ายการเลือกตั้งและเครือข่ายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อร่วมเป็นพลังในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเฝ้ามองและชี้เบาะแสการทุจริตเลือกตั้ง

และการร่วมเป็นพันธมิตรป้องกันและตรวจสอบการทุจริต โดยศึกษาบทเรียนและแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศจากต่างประเทศในการใช้กลไกผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน (Whistleblowers) ที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ การสร้างศักยภาพเพื่อพิสูจน์ผลงานในเชิงสัมฤทธิ์ให้สังคมเห็นในเชิงประจักษ์ในการใช้อำนาจหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมายในฐานะองค์กรอิสระ

- ก.ก.ต.พัฒนาศักยภาพในการเป็นกรรมการกลางเพื่อการเลือกตั้งที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีมาตรการสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางสื่อสาธารณะ การจัดเวทีกลาง และการจัดสถานที่ให้ปิดประกาศเพื่อให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองหาเสียงเลือกตั้ง รวมถึงการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง

- คณะกรรมการ ป.ป.ช. พัฒนาความร่วมมือกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น โดยเฉพาะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรสืบสวนสอบสวนเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิด และการมีระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน

บรรณานุกรม

หนังสือ ตำรา รายงานวิจัย บทความ

กำชัย จงจักรพันธ์. “องค์กรอิสระ : ความหวังของภาคประชาสังคมในการถ่วงดุลกระบวนการทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ”. ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖.

จรรยา ศรีสุกใส. **คดีเลือกตั้ง ตอน ๒ : การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ**. ๒๕๔๔. <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=959> เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔

จาตุรนต์ ฉายแสง. “องค์กรอิสระ : บทบาทคู่ขนานของการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย”. ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖.

เขวณะ ไตรมาศ. ๒๕๕๐. **ข้อมูลพื้นฐาน ๗๕ ปี ประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร.

_____. “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ : คนไทยใช้ประโยชน์อย่างไร”. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ ๔ เล่มที่ ๑๐ มกราคม-เมษายน ๒๕๕๕

ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : โฉมใหม่ที่รอการพิสูจน์”. บทความนำเสนอในเวทีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย เรื่อง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : จุดแข็งหรือจุดอ่อนของประชาธิปไตยไทย ณ โรงแรมรามาร์คเด็นท์ กรุงเทพฯ วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. ๒๕๔๗. **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินผลการทำางานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

นภดล เองเจริญ. ๒๕๔๘. “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๔ ใน ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในโอกาสการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ ๗ ปี. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

_____. “องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ” สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895> เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔

นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. ๒๕๔๗. **การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

นิยม รัฐอมฤต และคณะ. **การติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ๒๕๔๗. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____. ๒๕๔๒. **รัฐธรรมนูญน่ารู้**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. ๒๕๓๘. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ปัทมา สุปกัปป. “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” บทความนำเสนอในงานสัมมนา เปิดทางเลือก...การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมเซ็นทาราศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๖.

_____. “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” บทความนำเสนอในงานสัมมนา เปิดทางเลือก...การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมเซ็นทาราศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๖.

ไพฑูริย์ บุญวัฒน์. ๒๕๓๘. ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครรับเลือกตั้งเพื่อทดแทนระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

_____. ๒๕๓๘. การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เมธี ครองแก้ว. “องค์กรอิสระ : บทบาทคู่ขนานของการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย”. ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖.

วิชา มหาคุณ. “องค์กรอิสระ : การหนุนเสริมเพื่อสร้างธรรมาภิบาลภาคธุรกิจ”. ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๖.

วิชญ์ เครืองาม. “ขอลาหม่อมเออะ (๑๓)” วันจันทร์ศุกร์สนุกสนาน. เดลินิวส์. วันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖.

วิชญ์ วรวิญญู. ๒๕๓๘. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

_____. ปาฐกถา เรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการสร้างธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย” ในเวทีสัมมนา ๑๕ ปีองค์กรอิสระของรัฐ. ณ โรงแรมพลาซ่าแอทธินี กรุงเทพฯ วันศุกร์ที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖.

สกุล สื่อทรงธรรม. ๒๕๕๖. ภาคประชาสังคมกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง. เอกสารประกอบการอภิปราย “ภาคประชาสังคมกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง” ปรับปรุงล่าสุด กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๔๔. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น. สถาบันพระปกเกล้า : บริษัทอักษรโสมณ จำกัด.

_____. ๒๕๔๓. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น, เอกสารอัดสำเนา.

สโรช สันตะพันธ์. “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”. ๒๕๔๙. สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=987> เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙

อุดม รัฐอมฤต. “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ : จุดแข็งหรือจุดอ่อนของประชาธิปไตยไทย” งานสัมมนาเวทีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย. วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศและคำสั่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๔)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓
ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมือง
ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. ๒๕๕๑

เว็บไซต์

http://www.senate.go.th/committee2551/committee/view.php?committee_id=41&group=3&id=1800

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000032302>

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9560000006364>

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1354699091&grpId=01&catid=01

<http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=401206>

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1761>

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1799>