



เอกสารประกอบการพิจารณา สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

การอภิปรายแสดงความคิดเห็น
และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ
(ด้านการเมืองการปกครอง)

อ.พ. 7/2558

สำนักวิชาการ
โทร 0 2244 2070-2

การอภิปรายแสดงความคิดเห็น
และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ
(ด้านการเมืองการปกครอง)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นในเวลาจำกัด เพื่อให้ทันใช้ประโยชน์ในการประชุมของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความ ข่าวจากสื่อต่าง ๆ และ/หรือสรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นแก่สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และผู้สนใจทั่วไป หากมีข้อผิดพลาดประการใด ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง เอกสารประกอบการพิจารณานี้ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1,2,3 สำนักวิชาการ เป็นผู้จัดทำ และเผยแพร่ทาง www.parliament.go.th/library ผู้ใดนำข้อความหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในเอกสารนี้ไปลงพิมพ์ในเอกสารอื่น โปรดอ้างอิงที่มากำกับไว้ด้วย

ต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อกลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ หมายเลขโทรศัพท์ 0 2244 2070 – 72 โทรสาร 0 2244 2058

กลุ่มงานบริการวิชาการ

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ โดยฉบับที่ถือเป็นจุดสำคัญในการปฏิรูปการเมืองไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมากในการร่างรัฐธรรมนูญ มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งเน้นเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของไทย แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับ ได้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรง จนนำไปสู่การรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เพิ่มความเข้มข้นในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และการสร้างคุณภาพทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนการให้ความสำคัญกับเรื่องคุณธรรมจริยธรรม และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังไม่อาจทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยดำรงอยู่ได้อย่างถาวร ยังคงมีปัญหาในการใช้บังคับ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้กลายเป็นประเด็นของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนที่เห็นต่าง จนเกิดความรุนแรงทางการเมือง และนำไปสู่การรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญอีกครั้งเมื่อ พ.ศ. 2557

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นกระบวนการสำคัญในการปฏิรูปประเทศไทยให้กลับสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกครั้ง เอกสารประกอบการพิจารณาฉบับนี้ จึงได้จัดทำข้อมูลในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ วิธีการคัดสรรสมาชิกสภาบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 111(8) ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร องค์การอิสระและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่น จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้แก่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในการอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ	ค
1. สภาพปัญหาทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	1
2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ	5
3. รัฐสภา: วิธีการคัดสรรสมาชิกรัฐสภา	13
4. ประเด็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 111 (8) ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ	31
5. การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	37
6. องค์กระอิสระและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	41
7. การปกครองส่วนท้องถิ่น	75
8. จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	89
9. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง	97
10. บรรณานุกรม	105

ผู้รับผิดชอบ

นางอรวรรณ พันธุ์เปื้อง
นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ ๑

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายนิพัทธ์ สระฉันทพงษ์
นายชงคชาญ สุวรรณมณี
นางสาววัชรภรณ์ จ้อยลำเพ็ญ
นายยอดชาย วิถีพานิช
นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์
นายโชคสุข กรกิตติชัย
นางอรณิชา รุ่งธิพานนท์
นายอริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า
นางสาวศรันยา สี่มา
นายแดนชัย ไชวิเศษ
นางสาวพิรุวรรณ กิตติคุณ
นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย
นางเมณฑาพร กาญจนินทุ
นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

นิติกรชำนาญการพิเศษ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นิติกรชำนาญการพิเศษ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นิติกรชำนาญการพิเศษ
นิติกรชำนาญการ
วิทยากรชำนาญการ
เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน
เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

สภาพปัญหาทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“รัฐธรรมนูญ” เป็นกฎหมายขั้นมูลฐานของรัฐ ซึ่งกล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่จัดวางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง เป็นกฎหมายที่อยู่ในฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั้งปวง ซึ่งกฎหมายอื่น ๆ จะมีวิธีการจัดทำหรือมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงกฎเกณฑ์การปกครองทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปบริหารในการเมืองของรัฐหรือประเทศ (พรชัย เลื่อนฉวี, 2550, น. 4-5)

ประเทศไทยได้ปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อ พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่ออกแบบมาเพื่อปฏิรูปการเมืองเป็นสำคัญ มุ่งเน้นเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของไทย แต่ก็ไม่อาจทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยดำรงอยู่ได้อย่างถาวร เนื่องจากเกิดปัญหาในการใช้บังคับอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ไม่มีการตรากฎหมายออกมารองรับตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมโดยกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียว ทำให้เกิดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมและขัดกับกฎหมาย การขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารราชการแผ่นดิน และการแทรกแซงองค์กรตรวจสอบ ทำให้ระบบตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาความรุนแรงทางการเมืองจึงเกิดขึ้นอีกครั้งจนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2549 และตามมาด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เพิ่มความเข้มข้นในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ยกย่องเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกระบวนการคุ้มครอง สร้างดุลยภาพทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนการให้ความสำคัญกับเรื่องคุณธรรมจริยธรรม และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าสร้างขึ้นจากความกลัวและความไม่ไว้วางใจต่อนักการเมือง ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ ได้เกิดปัญหาในการใช้บังคับอยู่หลายประการ ได้แก่ การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ ทั้งที่วุฒิสภาส่วนหนึ่งมีที่มาจากสรรหา ขาดการยึดโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง การกำหนดให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยเข้ามาเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ทำให้เกิดความคลางแคลงใจในความเป็นกลางขององค์กรตุลาการ การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งที่ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลง รวมถึงการกำหนดให้พรรคการเมืองถูกยุบได้ หากพรรคการเมืองกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง หรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้พรรคการเมืองถูกยุบได้ง่ายขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้กลายเป็น

ประเด็นของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนที่เห็นต่าง จนเกิดความรุนแรงทางการเมือง และนำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้งเมื่อ พ.ศ. 2557

จากข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปการเมืองที่ผ่านมา ทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยเพียงรูปแบบโครงสร้าง และเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น เป็นการให้ความสำคัญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง แต่ไม่ได้จริงจังกับการจัดการกับข้อบกพร่องในมิติอื่น ๆ เพื่อลดความไม่เท่าเทียมและปัญหาคุณภาพเชิงอำนาจของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม เมื่อเกิดปัญหาก็จะแก้ไขเฉพาะรูปแบบและวิธีการทางการเมืองมากกว่าสิ่งที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่ การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง และการปลูกฝังความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแตกต่างจากประชาธิปไตยในลักษณะตะวันตก ที่เน้นสาระสำคัญ การปฏิบัติ และจิตสำนึกของความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น การมุ่งเน้นจัดทำรัฐธรรมนูญ แก้ไขกฎหมาย และการปรับปรุงออกแบบโครงสร้างสถาบันการเมือง จึงไม่เพียงพอที่จะทำให้ประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปในด้านอื่น ๆ รวมทั้งการปฏิรูปคนในประเทศด้วย โดยการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และการขัดเกลาพฤติกรรมของบุคคลในสถาบันการเมืองและประชาชน เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกที่ดีและวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย การที่ประเทศไทยหรือสังคมใดจะเป็นประชาธิปไตยได้นั้น ไม่ใช่เพียงแต่ว่ามีระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตย หรือมีรัฐธรรมนูญที่ดีเท่านั้นอุปนิสัยของคนในสังคมและการดำเนินชีวิตต้องมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยด้วย จึงจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้

ในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศเพื่อกลับไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกครั้ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญอาจไม่ใช่กลไกเดียวที่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองและปัญหาอื่น ๆ ที่สะสมมาอย่างยาวนานในสังคมไทยได้ทั้งหมด แต่การมีรัฐธรรมนูญที่ดี ออกแบบให้เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย ก็ย่อมช่วยคลี่คลายปมปัญหาที่มีอยู่เดิม ช่วยสนับสนุนการปฏิรูปประเทศ และช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยให้แก่คนในชาติได้

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ที่มี ศ. ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ได้จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในอดีต และมุ่งหมายเพื่อพัฒนาประชาชน เพื่อให้ประชาชนของประเทศมีจิตสำนึกและมีการดำเนินชีวิตที่เอื้อต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม จริยธรรม และมีสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ ดังที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้ย้่าว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความมุ่งหมายเพื่อยกระดับประชาชนให้เป็นกำลังของประเทศชาติ ไม่ใช่เป็นเพียงผู้ตามหรือผู้อยู่ใต้อาณัติของผู้นำเท่านั้น แต่ให้เป็นผู้ปฏิบัติตนด้วยความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ในฐานะสมาชิกของสังคมประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ จึงต้องเริ่มกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2558 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ขึ้น ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 21 คน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคณะนี้มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน และมีระยะเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง สำหรับกรอบการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นี้ กรธ. ได้วางกรอบในเบื้องต้นไว้ ดังนี้

1. กรอบตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557
2. กรอบการร่างรัฐธรรมนูญตามความมุ่งหมายของ คสช. ซึ่งเป็นรัฐาธิปัตย์ มีทั้งหมด 5 ประการ คือ

- 1) ให้รัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับของสากล และต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหา ประเพณี และวัฒนธรรมของประเทศไทย
- 2) ให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการปฏิรูป และสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นให้ได้
- 3) ให้มีมาตรการป้องกัน ไม่ให้การเมืองใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง โดยไม่ได้มุ่งหมายให้ประชาชนอยู่ดีกินดีในระยะยาว จนเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างร้ายแรงและเกิดวิกฤติที่หาทางออกไม่ได้
- 4) มีแนวทางจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างได้ผล
- 5) สร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในอันที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ และร่วมกันรับรู้รับผิดชอบต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศและสังคมโดยรวม (“มีชัย ฤชุพันธุ์” นั่งเก้าอี้ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ตั้งโต๊ะแถลงเปิดใจ และประกาศแนวทางยกร่างกติกาประเทศ”, 2558)

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็คาดว่าจะจัดให้มีการลงประชามติ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญของ กรธ. จะไม่มีการเสนอให้องค์กรใดได้พิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ซึ่งต่างจากการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ที่ยังมีการลงมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) รองรับ ในท้ายที่สุด หากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้รับการยอมรับและมีการประกาศใช้ ไม่ว่าจะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะดีเพียงใด หากไม่มีการนำบทบัญญัติไปสู่การปฏิบัติ ก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์ ฉะนั้น รัฐจึงต้องสนับสนุนให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยจากฐานรากโดยการพัฒนาคณะและผลักดันให้การปฏิรูปประเทศบรรลุผล เพื่อสร้างความเท่าเทียม และให้โอกาสแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาประเทศในลักษณะของการร่วมมือกันตัดสินใจ การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงไม่อาจจำกัดอยู่เพียงการสร้างรัฐธรรมนูญที่ดีเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องขยายไปถึงการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างทั่วถึงด้วย ประสบการณ์ในอดีตได้สะท้อนให้เห็นแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงแต่โครงสร้างและวิธีการทางการเมืองการปกครอง โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือเพียงอย่างเดียว ไม่ได้สร้างความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงและยั่งยืนให้เกิดขึ้นได้ (ฉานนทีร์ สันตะพันธุ์, 2549)

หน้าว่าง

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะเป็นการล้มล้างการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ประเด็นปัญหาสำคัญประเด็นหนึ่งในคำวินิจฉัยนั้น คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 291 สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ หรือกล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 291 จะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในสาระสำคัญว่า “การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 291 แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตามแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 291 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชนก็ควรให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อน ว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 291” เนื้อหาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ได้กล่าวโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่เห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งดำเนินการโดยรัฐสภาแล้ว

เมื่อย้อนกลับไปก่อนหน้าที่จะมีคำวินิจฉัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็เคยพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีคำสั่งเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่รับคำร้องของผู้ร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ที่ร่วมกันเข้าชื่อกันเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 154 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้เหตุผลสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 ประกอบมาตรา 291 แล้ว กรณีตามคำร้องไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้วินิจฉัยได้

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของคำวินิจฉัยและคำสั่งดังกล่าวจากทั้งสองคดีจึงนำไปสู่ปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ เพื่อพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ อย่างไร จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจต่อปัญหาดังกล่าว ในเบื้องต้นจะได้กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป เกี่ยวกับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยในที่นี้จะข้ามที่จะไม่กล่าวถึงแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เนื่องจากประเด็นนี้จะมุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศเข้าไปตรวจสอบการ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ้างหรือไม่ อย่างไร ในส่วนต่อจากนั้นจะกล่าวถึงการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ โดยพิจารณาทั้งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศต่าง ๆ ว่ามีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเช่นว่านั้นไว้หรือไม่ และทั้งจากการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญอันปรากฏออกมาในรูปของคำวินิจฉัยแห่งคดีตามความเป็นจริงว่า ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ตนมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่อย่างไรต่อไป

หลักการพื้นฐานของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการโดยทั่วไปแล้วถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลประการหนึ่งเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายในที่นี้เป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ในขอบเขตที่อำนาจนิติบัญญัติสามารถกระทำได้ แต่ต้องกระทำโดยอำนาจที่เหนือกว่าอำนาจนิติบัญญัติขึ้นไป เนื่องจากอำนาจนิติบัญญัติถูกสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อำนาจนิติบัญญัติจึงไม่อาจกลับไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แม้ในบางครั้งองค์กรที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายโดยทั่วไปก็ตาม แต่เนื้อหาการใช้อำนาจขององค์กรนั้นเป็นคนละอำนาจกัน ในส่วนนี้เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงได้กล่าวถึงเนื้อหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ในเรื่องอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

1. อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อกล่าวถึงปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ จำเป็นต้องศึกษาถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ของอำนาจที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) (ในทางวิชาการของประเทศไทยแปลเป็นภาษาไทยไว้แตกต่างกันเป็นต้นว่า “อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญ” “อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง” หรือ “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ”) และอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant derive) (ในทางวิชาการแปลเป็นภาษาไทยไว้ว่า “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร”) รวมทั้งอำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué)

2. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะดำเนินการโดยองค์กรใดย่อมเป็นไปตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับกำหนดไว้ โดยรัฐธรรมนูญอาจมอบอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (L'assemblée legislative ordinaire) ซึ่งโดยปกติมีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมายธรรมดาขึ้นบังคับใช้ เปลี่ยนสภาพไปเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือในบางกรณีรัฐธรรมนูญ อาจจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (L'assemblée constituante adhoc) โดยเฉพาะก็ได้ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติ (Le référendum)

ให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยก็ได้เช่นกัน แต่โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญมักจะมอบให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

สำหรับประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 บัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยผู้มีอำนาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน การลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องพิจารณาเป็นสามวาระในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ และในวาระที่สามขั้นสุดท้ายต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนอย่างเปิดเผย ส่วนการให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่ในอดีตของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 170 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วไปทั้งประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่ เห็นชอบด้วยต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้

3. หลักการที่ห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลง

การห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาดเลยย่อมไม่ถูกต้องอย่างยิ่งเนื่องจากผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ ย่อมพิจารณาวางกฎเกณฑ์บทบัญญัติตามที่ตนเห็นสมควรในเวลานั้น หากจะให้ฐานะทางการเมืองของประเทศต้องอยู่ภายใต้บทกฎหมายฉบับหนึ่งตลอดไปย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผลเมื่อสภาพการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงผิดไปจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้วรัฐธรรมนูญก็จะเป็นเพียงตัวหนังสือที่ไม่มีผู้ใดปฏิบัติตาม ในที่สุดก็จะนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารได้ รัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่สิ่งที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้และต้องมิบบทบัญญัติบอกวิธีแก้ไขไว้อยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้เองหากเป็นข้อห้ามไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางเรื่องย่อมเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญสามารถกำหนดไว้ได้เช่นกัน

สำหรับประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 (1) วรรคสอง บัญญัติข้อห้ามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยบัญญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอไม่ได้

ประเด็นปัญหาว่าเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมเกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ จากความเป็นจริงอันปรากฏออกมาในประเทศต่าง ๆ ว่าศาลรัฐธรรมนูญของประเทศมีอำนาจตรวจสอบควบคุมให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปตามวิธีการและกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รวมทั้งเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่เป็นการละเมิดต่อ

ข้อห้ามที่รัฐธรรมนูญเดิมกำหนดไว้มิให้แก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ จำเป็นต้องศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศและศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ต่อไป

การตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการตอบข้อสงสัยต่อคำถามที่ว่า อันที่จริงแล้วนั้นในประเทศต่าง ๆ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ จำเป็นต้องศึกษาถึงข้อเท็จจริงอันปรากฏออกมาในระบอบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรกก็คือ กฎหมายลายลักษณ์อักษรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น เพื่อค้นหาว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้นมีบทบัญญัติกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้หรือไม่ หากรัฐธรรมนูญของประเทศใดมีบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นที่แน่ชัดว่า ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ในทางตรงกันข้าม หากรัฐธรรมนูญของประเทศใดไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้อย่างชัดเจนจำเป็นต้องศึกษาเจาะลึกลงไปถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นต่อไป

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่สำคัญ โดยจำแนกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกรณีรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

1. กรณีรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติอย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่นั้น สำหรับประเทศที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ คำตอบย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนั้นอยู่แล้ว โดยปราศจากข้อกังขารัฐธรรมนูญของประเทศที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดังกล่าวได้ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญตุรกี ฉบับ ค.ศ. 1961 และฉบับ ค.ศ. 1982 รัฐธรรมนูญชิลีฉบับ ค.ศ. 1980 และรัฐธรรมนูญโรมาเนียฉบับ ค.ศ. 1991

2. กรณีรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อปรากฏว่าในหลายประเทศไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อมีคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกลับปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศเหล่านั้นมีคำวินิจฉัยแตกต่างกันออกไป ในประเด็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญในบางประเทศวินิจฉัยว่าตนไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญในบางประเทศวินิจฉัยว่า ตนมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเหล่านั้นมีความสำคัญในการเหตุผลของ

ศาลรัฐธรรมนูญถึงเขตอำนาจของตน โดยการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงจัดแบ่งกรณีตามการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตนไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตนมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2.1 กรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

แม้รัฐธรรมนูญของบางประเทศจะไม่ได้บัญญัติข้อห้ามอย่างชัดเจน มิให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่หากรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้โดยชัดเจน ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีทางที่จะตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วยเหตุผลว่า ภายใต้รูปแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรวมศูนย์อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะ ซึ่งไม่ได้มีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยทั่วไป แต่มีเขตอำนาจพิเศษจำกัดเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และด้วยเหตุผลเดียวกันนั้นเองศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ดังนั้นด้วยระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นนี้ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วหมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เหตุผลประการหนึ่งตามหลักการตีความกฎหมาย เนื่องจากความเป็นจริงที่ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยชัดเจน ให้กฎหมายเป็นสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบแต่อย่างใด หากผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสิ่งที่มีใช้บังคับแห่งกฎหมาย แต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก็ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วนั่นเอง

ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของบางประเทศยืนยันเหตุผลดังกล่าวที่จะไม่เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ศาลรัฐธรรมนูญฮังการี และศาลรัฐธรรมนูญสโลวีเนีย

2.2 กรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียว ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่มีทางเกิดขึ้นได้เลยหากไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามภายใต้ระบบดังกล่าวเป็นที่แน่นอนว่ารัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยจะเป็นการตรวจสอบในขณะที่เป็นร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว และด้วย

อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญสามารถตีความว่า ตนมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

หากรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสามารถตีความว่าเป็นกฎหมายอย่างหนึ่งได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ และในการนี้จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติเฉพาะเพิ่มเติมอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้อยู่แล้ว หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายแล้วศาลรัฐธรรมนูญย่อมสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดไว้โดยตรงให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดังกล่าวก็ตาม

ศาลรัฐธรรมนูญของบางประเทศได้วินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมสามารถตีความว่าเป็นกฎหมายชนิดหนึ่งได้ และวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย และศาลรัฐธรรมนูญตุรกี

บทสรุป

เมื่อศึกษาถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญสองประการ คือ ลักษณะของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นให้ปรากฏออกมาโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะพบว่า ในต่างประเทศนั้นมีทั้งประเทศที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้และประเทศที่ไม่สามารถตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ สำหรับประเทศที่สามารถตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นั้น มีทั้งประเทศที่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบได้ และประเทศที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบ แต่ด้วยการตีความในการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ในทางตรงกันข้ามกับบางประเทศแล้วนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นไม่มีบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าตนไม่มีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อย้อนกลับมาสู่ประเทศไทยภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 18-22/2555 เมื่อวันศุกร์ที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 เสียงสะท้อนกลับจากการวิพากษ์วิจารณ์ของฝ่ายวิชาการและฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการที่ฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาลได้ตั้งคณะทำงานพรรคร่วมรัฐบาลขึ้นมาพิจารณาร่วมกับนักวิชาการหลายท่าน และจัดทำเป็นรายงานของคณะทำงานพรรคร่วมรัฐบาลกรณีปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ดังนั้น ปัญหาที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยมีอำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ และขอบเขตแห่งการตรวจสอบนั้นกระทำได้เพียงใด นับเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อ

ระบบกฎหมายและระบบการเมืองอย่างยิ่ง ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญของประเทศไทย
ที่จะต้องอภิปรายถึงกันอย่างลึกซึ้งต่อไป (ปฐมพงษ์ คำเขียว, ม.ป.ป.)

หน้าว่าง

รัฐสภา: วิธีการคัดสรรสมาชิกรัฐสภา

สถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สามารถแบ่งได้เป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบสภาเดียวและสภาคู่ ซึ่งปัจจุบันประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจำนวนสองในสาม มีรัฐสภาในรูปแบบสภาคู่ รัฐสภาในรูปแบบนี้ประกอบด้วยสองสภา โดยสภาหนึ่งเรียกว่าสภาล่าง ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง จะมีสมาชิกมากกว่าอีกสภาหนึ่ง แต่วาระการดำรงตำแหน่งหรืออายุของสภาจะสั้นกว่า ส่วนอีกสภาหนึ่งเรียกว่าสภาสูง ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง เลือกตั้ง หรือวิธีการอื่น จะมีสมาชิกน้อยกว่าสภาล่าง แต่อายุของสภาจะยาวกว่าเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่ารัฐสภาแบบสภาเดียวและแบบสภาคู่จะมีความแตกต่างกันในด้านโครงสร้าง แต่วิธีการดำเนินงานมีลักษณะคล้ายคลึงกัน (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ม.ป.ป., น. 1)

สำหรับประเทศไทย รัฐสภาเป็นรูปแบบสภาเดียวบ้างสองสภาบ้างสลับกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและสภาพสังคมในแต่ละยุคสมัย แต่หากพิจารณาตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแล้วก็จะสามารถเชื่อมโยงให้เห็นได้ว่าวุฒิสภานั้นถือกำเนิดขึ้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ จาก “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2” มาเป็น “พฤษสภา” และเปลี่ยนเป็น “วุฒิสภา” ในที่สุด จากพัฒนาการดังกล่าว รัฐธรรมนูญในระยะหลัง ๆ จึงกำหนดให้รัฐสภามีโครงสร้างแบบสองสภาอย่างชัดเจน ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยมีความมุ่งหมายให้วุฒิสภาเข้ามาช่วยเหลือก้นกรองงานพิจารณาร่างกฎหมาย และการปฏิบัติงานอื่น ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด สำหรับกรณีที่บางช่วงเวลาได้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบสภาเดียว ก็เป็นเรื่องของความจำเป็นทางการเมือง เพื่อยับยั้งความวุ่นวายและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง โดยเห็นได้จากภายหลังการรัฐประหารทุกครั้ง รูปแบบของรัฐสภาไทยมักจะเป็นแบบสภาเดียวและสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด

ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างของรัฐสภาจึงดูเหมือนเป็นประเด็นที่ได้ข้อสรุปแล้ว แต่สิ่งที่ยังเป็นประเด็นค้างอยู่และยังไม่ได้ข้อสรุปสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็คือ วิธีการคัดสรรบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎร

ระบบการเลือกตั้งผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความเชื่อมโยงกับโครงสร้าง องค์ประกอบ และที่มาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยก็ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควบคู่กับการพัฒนาด้านการเมืองการปกครองของไทยมาโดยตลอด ด้วยมุ่งหวังว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถทำหน้าที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง รูปแบบและวิธีการเลือกตั้งที่เคยใช้ในประเทศไทยมีหลากหลาย บางช่วงเป็นเขตเล็กเบอร์เดียว เขตใหญ่เรียงเบอร์ แบบบัญชีรายชื่อ หรือแบบสัดส่วน รูปแบบและวิธีการนับคะแนนก็แตกต่างกันหลากหลาย ซึ่งในแต่ละระบบก็มีข้อดี ข้อด้อย ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของสังคมการเมืองในแต่ละช่วงเวลา (ปัทมา สุภก่าปัง, 2557, น. 116-118)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประเทศไทยนำมาใช้ไม่ได้มีระบบหรือรูปแบบเดียวกันโดยตลอด ในที่นี้ จึงขอกล่าวถึงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มีการนำมาใช้ตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 จนถึงก่อนการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 500 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาจากการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว 400 คน และมาจากแบบบัญชีรายชื่อระดับประเทศ 100 คน ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 480 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ 400 คน และมาจากแบบบัญชีรายชื่อกลุ่มจังหวัด 8 กลุ่ม กลุ่มละ 10 คน รวม 80 คน โดยมีวาระ 4 ปี

ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2554 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 ได้มีการแก้ไขให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน เป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 375 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 125 คน จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยได้นำการเลือกตั้งมาใช้หลายรูปแบบแล้ว แต่ยังคงไม่สามารถสรุปบทเรียนได้ว่าการเลือกตั้งรูปแบบใดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมไทยมากที่สุด

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 36 คน โดยมี ศ. ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed-Member Proportional System: MMP) ตามแบบประเทศเยอรมนี แต่นำมาประยุกต์เป็นระบบ MMP ของไทย โดยออกแบบให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขต จำนวน 300 คน และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวนไม่น้อยกว่า 150 คน แต่ไม่เกิน 170 คน เพื่อให้มีทั้งผู้แทนที่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตจังหวัด และผู้แทนที่เป็นผู้แทนของประชาชนที่ไม่มีฐานเสียงในเขตจังหวัด

สำหรับการคำนวณที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค ถ้าเป็นระบบการเลือกตั้งแบบขนานระหว่างแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับบัญชีรายชื่อตามแบบเดิมที่เคยใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จะใช้หลักเสียงข้างมารอบเดียว ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งคือผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้น ทำให้คะแนนที่ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนรวมเป็นที่ 2 และลำดับต่อมาจะสูญเปล่า ในขณะที่การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะมีสูตรการคำนวณคะแนนของแต่ละพรรคที่ได้รับมาจากการลงคะแนนของประชาชนทั้งประเทศ โดยทั้งสองระบบนี้จะไม่มีความเกี่ยวพันกันและแยกจากกันโดยเด็ดขาด แต่ในระบบ MMP การคำนวณที่นั่งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อจะสัมพันธ์กัน และมีผลต่อจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับทั้งหมดด้วย ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า ระบบการเลือกตั้ง MMP จะทำให้ผลการเลือกตั้งที่ได้รับสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนตามสัดส่วนที่ถูกต้องได้ อีกทั้งจะช่วยแก้ปัญหาที่พรรคการเมืองใหญ่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเกินความเป็นจริง และพรรคการเมืองขนาดกลาง ขนาดเล็ก รวมทั้งพรรคการเมืองที่เน้นการนำเสนอนโยบายมากกว่าการสร้างฐานเสียงใน

พื้นที่ต่าง ๆ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งระบบ MMP ยังคงเป็นระบบการเลือกตั้งที่หลายฝ่ายมองว่ามีความซับซ้อน ยากต่อความเข้าใจ และยังไม่เหมาะที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย

ต่อมาเมื่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงเนื่องจากสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นใหม่ในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ซึ่งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน เข้ามาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง สำหรับหลักคิดเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ กรธ. นั้น คือการออกแบบระบบการเลือกตั้งให้เหมาะสมกับสังคมไทย สอดคล้องกับหลักสากล เป็นระบบการเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้ประชาชนสนใจออกมาใช้สิทธิ์เลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และการลงคะแนนเลือกตั้งไม่ควรซับซ้อน ในขณะที่คะแนนของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งไม่ควรสูญเปล่าเช่นกัน (“มีชัย” ชี้ ระบบเลือกตั้งต้องเป็นสากล”, 2558) โดยในเบื้องต้น กรธ. มีความเห็นว่า ให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 400 คน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน ซึ่งรูปแบบการเลือกตั้งในประเทศ จะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตได้เพียงอย่างเดียว ขณะที่คนไทยในต่างประเทศ ที่ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง จะมีสิทธิลงคะแนนเลือกพรรคเท่านั้น ไม่ได้เลือกแบบเขต ซึ่งในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคจะได้นั้น จะเป็นการนำคะแนนของผู้สมัครในแต่ละเขตที่ไม่ได้รับเลือกตั้งของทั้งประเทศ มารวมกับคะแนนพรรคที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศได้ลงคะแนนไว้ แล้วคิดคำนวณออกมาเป็นจำนวนที่นั่ง (“เผยแพร่ ‘มีชัย’ วิธีคำนวณ ส.ส.บัญชีรายชื่อ”, 2558)

ตารางที่ 1 ประเภท จำนวน ที่มา และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพิรูปร่างชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554	ร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพิรูปร่างชาติ
1. ประเภท	<p>มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท</p> <p><u>1. แบบบัญชีรายชื่อ</u></p> <p>- การกำหนดเขตเลือกตั้งให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง</p>	<p>มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท</p> <p><u>1. แบบสัดส่วน</u></p> <p>- การกำหนดเขตเลือกตั้ง</p> <p>1. ให้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด และให้แต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งให้มีจำนวน ส.ส. ได้ 10 คน</p> <p>2. การจัดกลุ่มจังหวัด ให้จัดจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกันอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน และกลุ่มจังหวัดทุกกลุ่มต้องมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง</p>	<p>มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท</p> <p><u>1. แบบบัญชีรายชื่อ</u></p> <p>- การกำหนดเขตเลือกตั้งให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง</p>	<p>มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท</p> <p><u>1. แบบบัญชีรายชื่อ</u></p> <p>- การกำหนดเขตเลือกตั้งให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง</p>

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ
	<p>- การคำนวณจำนวน ส.ส. ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วน ส.ส. ที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายชื่อนั้น</p>	<p>รวมกันแล้วใกล้เคียงกัน โดยให้จังหวัดทั้งจังหวัดอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียว</p> <p>- การคำนวณจำนวน ส.ส. ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง จะได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น โดยมีวิธีการคำนวณสัดส่วนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับในแต่ละเขตเลือกตั้งคือให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับในเขตเลือกตั้งนั้นมารวมกัน แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง ให้เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กัน</p>	<p>- การคำนวณจำนวน ส.ส. การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของ</p>	<p>- การคำนวณจำนวน ส.ส. ในกรณีที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเป็นสัดส่วนที่ทำให้ได้รับการจัดสรร ส.ส. ให้ดำเนินการจัดสรรให้พรรคการเมืองนั้นเป็นจำนวนตามสัดส่วนนั้น โดยให้ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อที่ประชาชนเลือกซึ่งได้รับคะแนนมากที่สุดเรียงไปตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง</p>

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ สถาปนิกรูปแห่งชาติ
	<p>2. <u>แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง</u> - การกำหนดเขตเลือกตั้ง</p> <p>1. จังหวัดใดมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้ไม่เกิน 1 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง</p> <p>2. จังหวัดใดมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้เกิน 1 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวน ส.ส. ที่พึงมี โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวน ส.ส. 1 คน</p>	<p>โดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น คะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ และจำนวน ส.ส. แบบสัดส่วนที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น</p> <p>(พรรคการเมืองหนึ่งจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วนทุกเขตเลือกตั้ง หรือจะส่งเพียงบางเขตเลือกตั้งก็ได้)</p> <p>2. <u>แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง</u> - การกำหนดเขตเลือกตั้ง</p> <p>1. จังหวัดใดมี ส.ส. ได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง</p> <p>2. จังหวัดใดมี ส.ส. ได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวน ส.ส. 3 คน</p> <p>3. ในกรณีที่แบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่งให้มีจำนวน ส.ส.</p>	<p>พรรคการเมืองนั้น</p> <p>2. <u>แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง</u> - การกำหนดเขตเลือกตั้ง</p> <p>1. จังหวัดใดมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้ไม่เกิน 1 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง</p> <p>2. จังหวัดใดมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้เกิน 1 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวน ส.ส. ที่พึงมี โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวน ส.ส. 1 คน</p>	<p>2. <u>แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง</u> - การกำหนดเขตเลือกตั้ง</p> <p>1. จังหวัดใดมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้ไม่เกิน 1 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง</p> <p>2. จังหวัดใดมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้เกิน 1 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวน ส.ส. ที่พึงมีได้ในจังหวัดนั้น โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวน ส.ส. 1 คน</p>

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554	ร่าง รัฐธรรมนูญ แห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ สถาปณารูปแห่งชาติ
	<p>- การคำนวณจำนวน ส.ส.</p> <p>1. การคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวน ส.ส. 400 คน</p> <p>2. การคำนวณจำนวน ส.ส.</p>	<p>ครบ 3 คนทุกเขตไม่ได้ ให้แบ่งเขตเลือกตั้ง ดังนี้</p> <p>3.1 แบ่งเขตเลือกตั้ง ออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มี ส.ส. เขตละ 3 คนเสียก่อน แต่เขตเลือกตั้งที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน</p> <p>3.2 ถ้าจังหวัดใดมีการเลือกตั้ง ส.ส. ได้ 4 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขต เขตหนึ่งให้มี ส.ส. 2 คน</p> <p>- การคำนวณจำนวน ส.ส.</p> <p>1. การคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวน ส.ส. 400 คน</p> <p>2. จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึง</p>	<p>- การคำนวณจำนวน ส.ส.</p> <p>1. การคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวน ส.ส. 375 คน</p> <p>2. จำนวน ส.ส. ที่แต่ละ</p>	<p>- การคำนวณจำนวน ส.ส.</p> <p>1. การคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้คำนวณโดยการนำจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวน ส.ส. 300 คน</p>

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554	ร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ
	<p>ของแต่ละจังหวัดให้นำเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คนที่คำนวณได้ตามข้างต้น มาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น</p> <p>2.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้มี ส.ส. ในจังหวัดนั้นได้ 1 คน</p> <p>2.2 จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้มี ส.ส. ในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน</p> <p>3. เมื่อได้จำนวน ส.ส. ของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวน ส.ส. ยังไม่ครบ 400 คน</p> <p>3.1 จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมี ส.ส. เพิ่มขึ้นอีก 1 คน</p>	<p>เกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้จังหวัดนั้นมี ส.ส. ได้ 1 คน</p> <p>3. จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้จังหวัดนั้นมี ส.ส. เพิ่มขึ้นอีก 1 คนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน</p> <p>4. เมื่อได้จำนวน ส.ส. ของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวน ส.ส. ที่คำนวณได้ยังไม่ครบ 400 คน ให้จังหวัดที่มีเศษเหลือจากการคำนวณมากที่สุด มี ส.ส. เพิ่มขึ้นอีก 1 คน และให้เพิ่มจำนวน ส.ส. ตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษเหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับ จนได้จำนวน ส.ส. ครบ 400 คน</p>	<p>จังหวัดจะพึงมี ผู้นำจำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ที่คำนวณได้ข้างต้นมาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น</p> <p>2.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้มี ส.ส. ในจังหวัดนั้นได้ 1 คน</p> <p>2.2 จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้มี ส.ส. ในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน</p> <p>3. เมื่อได้จำนวน ส.ส. ของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวน ส.ส. ยังไม่ครบ 375 คน</p> <p>3.1 จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมี ส.ส. เพิ่มขึ้นอีก 1 คน</p>	<p>2. จำนวน ส.ส. ที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ผู้นำจำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ที่คำนวณได้ข้างต้นมาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น</p> <p>2.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้มี ส.ส. ในจังหวัดนั้นได้ 1 คน</p> <p>2.2 จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน ให้มี ส.ส. ในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ส. 1 คน</p> <p>3. เมื่อได้จำนวน ส.ส. ของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวน ส.ส. ยังไม่ครบ 300 คน</p> <p>3.1 จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมี ส.ส. เพิ่มขึ้นอีก 1</p>

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ
	3.2 ให้เพิ่ม ส.ส.ตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวน 400 คน		3.2 ให้เพิ่ม ส.ส. ตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวน 375 คน	คน 3.2 ให้เพิ่ม ส.ส. ตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวน 300 คน
2. จำนวน	จำนวน ส.ส. รวม 500 คน แบ่งเป็น 1. แบบบัญชีรายชื่อ 100 คน 2. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 คน	จำนวน ส.ส. รวม 480 คน แบ่งเป็น 1. แบบสัดส่วน 80 คน 2. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 คน	จำนวน ส.ส. รวม 500 คน แบ่งเป็น 1. แบบบัญชีรายชื่อ 125 คน 2. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 375 คน	จำนวน ส.ส. รวมไม่น้อยกว่า 450 คน แต่ไม่เกิน 470 คน แบ่งเป็น 1. แบบบัญชีรายชื่อ จำนวนไม่น้อยกว่า 150 คน แต่ไม่เกิน 170 คน 2. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 300 คน
3. ที่มา	แบบบัญชีรายชื่อ - ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียง 1 บัญชี	แบบสัดส่วน - ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้ 1 เสียง	แบบบัญชีรายชื่อ - ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อใด	แบบบัญชีรายชื่อ - ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อใด

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาการแห่งชาติ
	<p><u>แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง</u></p> <p>- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้ 1 คน</p>	<p><u>แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง</u></p> <p>- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้เท่าจำนวน ส.ส. ที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น</p>	<p>บัญชีรายชื่อหนึ่งเพียง 1 บัญชี</p> <p><u>แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง</u></p> <p>- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ 1 คน</p>	<p>บัญชีรายชื่อหนึ่งเพียง 1 บัญชี และอาจจะระบุว่าต้องการให้ผู้ใดที่มีชื่อในบัญชีนั้น 1 คน ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.</p> <p><u>แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง</u></p> <p>- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ 1 คน</p>
<p>4. อำนาจหน้าที่</p>	<p>1. อำนาจในการตรากฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - การตราพระราชบัญญัติ - การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด - การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ <p>2. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การตั้งกระทู้ถาม - การเสนอญัตติ <p>3. สิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้</p>	<p>1. อำนาจในการตรากฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - การตราพระราชบัญญัติ - การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด - การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ <p>2. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การตั้งกระทู้ถาม - การเสนอญัตติ <p>3. สิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้</p>	<p>1. อำนาจในการตรากฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - การตราพระราชบัญญัติ - การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด - การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ <p>2. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การตั้งกระทู้ถาม - การเสนอญัตติ <p>3. สิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้</p>	<p>1. อำนาจในการตรากฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - การตราพระราชบัญญัติ - การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด - การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ <p>2. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การตั้งกระทู้ถาม - การเสนอญัตติ <p>3. สิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้</p>

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาภิบาลแห่งชาติ
	<p>ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>4. อำนาจในการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ</p> <p>5. อำนาจในการให้ความเห็นชอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ - การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ - การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 120 วัน - การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม - การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ <p>ฯลฯ</p>	<p>ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>4. อำนาจในการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ</p> <p>5. อำนาจในการให้ความเห็นชอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ - การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ - การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 120 วัน - การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม - การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ <p>ฯลฯ</p>	<p>ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>4. อำนาจในการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ</p> <p>5. อำนาจในการให้ความเห็นชอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ - การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ - การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 120 วัน - การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม - การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ <p>ฯลฯ</p>	<p>ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>4. อำนาจในการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ</p> <p>5. อำนาจในการให้ความเห็นชอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ - การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ - การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 120 วัน - การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม - การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ <p>ฯลฯ</p>

วุฒิสภา

ที่ผ่านมาสมาชิกวุฒิสภาของไทยมีที่มาทั้งจากการแต่งตั้ง เลือกตั้ง และสรรหา ซึ่งแต่ละแบบก็มีข้อเด่น ข้อด้อยแตกต่างกันไป และการเปลี่ยนวิธีการคัดสรรสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละครั้งก็มีเหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาและ จุดอ่อนของวิธีการเดิม สำหรับรัฐธรรมนูญในอดีตที่บัญญัติให้มีวุฒิสภา ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการ แต่งตั้ง ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาจึงเปรียบเสมือนเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาล แต่เมื่อมีการปฏิรูปการเมือง ครั้งสำคัญและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สมาชิกวุฒิสภาก็มาจากการ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก โดยเป็นการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีความสัมพันธ์ กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้น เช่น อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถอดถอนข้าราชการระดับสูงและผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ใช้บังคับ มาระยะหนึ่ง จึงเกิดข้อกังวลว่า สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองอย่าง แท้จริง มีการอาศัยฐานเสียงจากนักการเมืองเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง อันนำมาสู่การเป็นสภาเครือญาติกับสภา ผู้แทนราษฎร สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารของวุฒิสภาไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบ และการถ่วงดุลอำนาจของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้จัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2549 จึงบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่ง เพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนจากทุกพื้นที่และจากทุกภาคส่วนของประเทศ และมาจากการสรรหาอีกส่วน หนึ่ง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย รวมทั้งให้มีตัวแทนขององค์กรหรือกลุ่มในสังคม อาทิ เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ผู้พิการ และสตรี เข้ามามีบทบาททางการเมืองในฐานะสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยมี เจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ที่หลากหลาย และมีความเป็น กลางมากที่สุด

อนึ่ง ตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ออกแบบให้วุฒิสภามีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 200 คน โดยมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่ง คน และมาจากการเลือกกันเองและการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มา จากการเลือกตั้ง จากช่องทางต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งเป็น ตำแหน่งบริหาร และข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ
2. ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรืออาชีพ ที่เป็นนิติบุคคลและมีกฎหมายจัดตั้ง
3. ผู้แทนองค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการและการศึกษา ด้านชุมชน และด้านท้องถิ่นและท้องที่
4. ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมจากกลุ่มวิชาชีพที่หลากหลาย (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2558, น.41)

จากข้างต้น จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบที่มาของ สมาชิกวุฒิสภาให้มีความหลากหลาย มีลักษณะเป็นพหุนิยม เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นกระฉกสะท้อน

อำนาจที่มีอยู่จริงในสังคม อย่างไรก็ตาม การกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาย่อมต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่จะมอบให้ด้วย ซึ่งตามหลักการประชาธิปไตย รัฐสภาในรูปแบบสภาคู่ อย่างน้อยต้องมีหนึ่งสภาที่สมาชิกจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนสภาที่สอง หากสมาชิกทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว อำนาจหน้าที่ของสภาที่สองต้องไม่ทัดเทียมหรือมากกว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะไม่เช่นนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาการอ้างความชอบธรรมเรื่องการใช้อำนาจในภายหลังได้ และไม่ว่าในท้ายที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ร่างโดย กรธ. จะกำหนดการคัดสรรสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีการแบบไหน บุคคลที่เข้ามารับหน้าที่นี้ต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่ของตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคำนึงถึงความคาดหวังของประชาชน มิใช่ทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจหรือเป็นเครื่องมือของรัฐบาล เพราะถ้าเป็นลักษณะนั้น การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างสองสภา และระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่เกิดประสิทธิภาพ และไม่เป็นไปตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ตารางที่ 2 ประเภท จำนวน ที่มา และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ
1. ประเภท	<p>มีสมาชิกวุฒิสภาประเภทเดียว</p> <p><u>แบบบัญชีรายชื่อ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดเขตเลือกตั้ง 1. ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง 2. ในกรณีที่จังหวัดใดมี ส.ว. ได้มากกว่า 1 คน ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวน ส.ว. ที่จะพึงมีได้ในจังหวัดนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ว. <ul style="list-style-type: none"> - การคำนวณจำนวน ส.ว. 1. การคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ว. 1 คน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวน ส.ว. 200 คน 2. การคำนวณจำนวน ส.ว. ของแต่ละจังหวัดให้นำเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ว. 1 คนที่คำนวณได้ตามข้างต้น มาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น 	<p>มีสมาชิกวุฒิสภา 2 ประเภท</p> <p><u>1. แบบเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดเขตเลือกตั้ง ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง <ul style="list-style-type: none"> - การคำนวณจำนวน ส.ว. ให้มี ส.ว. จังหวัดละ 1 คน 	<p>มีสมาชิกวุฒิสภา 2 ประเภท</p> <p><u>1. แบบเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดเขตเลือกตั้ง ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง <ul style="list-style-type: none"> - การคำนวณจำนวน ส.ว. ให้มี ส.ว. จังหวัดละ 1 คน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ
	<p>2.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อส.ว. 1 คน ให้มี ส.ว. ในจังหวัดนั้นได้ 1 คน</p> <p>2.2 จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ว. 1 คน ให้มี ส.ว. ในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อ ส.ว. 1 คน</p> <p>3. ถ้าจำนวน ส.ว. ยังไม่ครบ 200 คน เมื่อได้จำนวน ส.ว. ของแต่ละจังหวัดแล้ว</p> <p>3.1 จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมี ส.ว. เพิ่มขึ้นอีก 1 คน</p> <p>3.2 ให้เพิ่ม ส.ว. ตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวน 200 คน</p>	<p><u>2. แบบสรรหา</u></p> <p>- สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพและภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ให้เป็น ส.ว. เท่าจำนวนที่</p>	<p><u>2. แบบสรรหา</u></p> <p>- สรรหาจากบุคคล ดังนี้</p> <p>1. ผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งบริหาร และข้าราชการฝ่ายทหารซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม</p>

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ
		<p>จะพึงมีตามที่กำหนด โดยคำนึงถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จะเป็น ประโยชน์ในการปฏิบัติงานของวุฒิสภาเป็น สำคัญ และต้องคำนึงถึงองค์ประกอบจาก บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โอกาสและความเท่าเทียมกัน ทางเพศ สัดส่วนของบุคคลในแต่ละภาคที่ ไกลเคียงกัน รวมทั้งการให้โอกาสกับ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย</p>	<p>ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หรือผู้บัญชาการ เหล่าทัพ ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวน ประเภทละไม่เกิน 5 คน</p> <p>2. ผู้แทนสภาวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพ หรือ อาชีพ ที่เป็นนิติบุคคลและมีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนไม่เกิน 15 คน</p> <p>3. ผู้แทนองค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือจัดตั้งขึ้น ตามกฎหมาย ด้านเกษตรกรรม ด้านแรงงาน ด้านวิชาการและการศึกษา ด้านชุมชน และ ด้านท้องถิ่นและท้องที่ ซึ่งมาจากการสรรหา จำนวนด้านละไม่เกิน 6 คน</p> <p>4. ผู้ทรงคุณวุฒิและคุณธรรมด้านการเมือง ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม การเศรษฐกิจ การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมและผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี สังคมและชาติพันธุ์ ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม คัมภีร์ผู้บริโภคน ด้าน เด็กและเยาวชน ด้านสตรี ด้านผู้พิการและ ผู้ด้อยโอกาส ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้ประกอบ วิชาชีพอิสระ และด้านอื่น ซึ่งมาจากการ สรรหา รวมกันแล้วมีจำนวนไม่เกิน 68 คน</p>

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ
2. จำนวน	จำนวน ส.ว. รวม 200 คน แบบบัญชีรายชื่อ 200 คน	จำนวน ส.ว. รวม 150 คน แบ่งเป็น 1. แบบเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน 2. แบบสรรหา การสรรหาเท่ากับจำนวนรวม 150 คน หักด้วยจำนวน ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้ง	จำนวน ส.ว. รวมไม่เกิน 200 คน แบ่งเป็น 1. แบบเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน 2. แบบสรรหา การสรรหาเท่ากับจำนวนรวม 200 คน หักด้วยจำนวน ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้ง
3. ที่มา	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส.ว. มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้ 1 คน	แบบเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด - ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 เสียง แบบสรรหา - คณะกรรมการสรรหา ส.ว. 1 คณะ ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวน 1 คน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง	แบบเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดและแบบสรรหาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ
		สูงสุดมอบหมายจำนวน 1 คน เป็นกรรมการทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมเป็น ส.ว.	
4. อำนาจหน้าที่	<ol style="list-style-type: none"> 1. ด้านนิติบัญญัติ การกลั่นกรองกฎหมาย 2. ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาโดยไม่มีการลงมติ 3. ด้านการพิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง 4. ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของแผ่นดิน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ด้านนิติบัญญัติ การกลั่นกรองกฎหมาย 2. ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาโดยไม่มีการลงมติ 3. ด้านการพิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง 4. ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของแผ่นดิน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ด้านนิติบัญญัติ การกลั่นกรองกฎหมาย 2. ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาโดยไม่มีการลงมติ 3. ด้านการพิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง 4. ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของแผ่นดิน

**ประเด็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 111 (8)
ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ**

การทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไทยจากอดีตจวบจนปัจจุบัน ถูกมองจากสังคมว่ากลายเป็นปัญหาวิกฤติอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศชาติและประชาชนมาช้านาน เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้เกี่ยวข้องเพียงแค่อำนาจบริหารของรัฐบาล และเป็นตัวแทนของอำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ยังเป็นต้นทางในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐตามกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ อีกด้วย จึงทำให้นักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งข้าราชการและนักธุรกิจมีโอกาสเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ ได้เพื่ออำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องด้วย

ซึ่งแต่เดิมนั้นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยใน ส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาฐานทุจริตประพฤติมิชอบ ได้ใช้ระบบเดียวกับการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นและบุคคลธรรมดาทั่วไป กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญามี 2 ประเภท คือ พนักงานอัยการและผู้เสียหาย พนักงานอัยการจะฟ้องคดีได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีโดยชอบแล้ว ส่วนผู้เสียหายนั้น แม้จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้เองแต่ก็ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมาย กล่าวคือ หากเป็นคดีที่ผู้ต้องหาฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งโดยสภาพรัฐเท่านั้นเป็นผู้ได้รับความเสียหาย บุคคลอื่นจะนำคดีนั้นมาฟ้องเองไม่ได้ ดังนั้น กระบวนการดำเนินคดีอาญาที่ใช้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดอาญาทั่วไปนำมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว จึงไม่ได้ผล เนื่องจากขาดประสิทธิภาพในการนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดฐานทุจริตประพฤติมิชอบมาลงโทษ เพราะเป็นคดีที่มีความสลับซับซ้อน ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอิทธิพลและบารมี อีกทั้งระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาปกติทั่วไป ที่ให้ฝ่ายผู้กล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลจะต้องวางตัวเป็นกลาง ก็ไม่อาจจะเป็นฝ่ายค้นหาข้อเท็จจริงเองได้ง่ายนัก

แม้ว่าต่อมาจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นมาเป็น "คณะกรรมการพิเศษ" ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 324 และ 325 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 แต่คณะกรรมการชุดนี้ซึ่งกำเนิดขึ้นในยุคเผด็จการ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการที่วางไว้ได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลพลเรือนของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้นมาดำเนินการ แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้ ก็ไม่ประสบความสำเร็จอีกเช่นกัน เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระและอำนาจในการวินิจฉัยภายหลังจากที่ได้ทำการสืบสวนสอบสวนแล้ว เมื่อมีการรัฐประหารใน พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ออกประกาศฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) เพื่อตรวจสอบและอายัดทรัพย์สินของนักการเมืองที่ได้มา

โดยมิชอบหรือมีเพิ่มขึ้นผิดปกติมาเป็นของแผ่นดิน แม้ได้ส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องดำเนินคดีอาญา แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จอีกเช่นกัน

จนกระทั่ง เมื่อประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อกำเนิดรูปแบบการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรูปแบบใหม่ขึ้นมา โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. และมีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อจัดการคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่รัฐอื่นโดยเฉพาะ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้ปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นใหม่อีก โดยพยายามอุดช่องว่างของปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ดังนั้น สังคมไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแสวงหากระบวนการทศน์ใหม่ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่ขนานไปกับการสร้างกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมเพื่ออธิบายพฤติกรรมและรูปแบบการทุจริต ควบคู่กับการสร้างกลไกทางกระบวนการยุติธรรมเพื่อควบคุมการทุจริตของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไทยในสภาพที่เป็นจริงมากที่สุด (รัตพงษ์ สอนสุภาพ, 2552)

และล่าสุดจากกรณีที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 111 (8) ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า “บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม ไม่สามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้” นั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 109 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 102 ไม่ปรากฏข้อความดังกล่าวแต่อย่างใด

ซึ่งเจตนารมณ์ในการกำหนดมาตรา 111 (8) ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เป็นการเขียนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในมาตรา 35 (4) ที่กำหนดให้คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ "ต้อง" จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุม โดยให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด ซึ่งจุดมุ่งหมายของบทบัญญัตินี้ต้องการกำจัดนักการเมืองหรือคนที่มีประวัติไม่ดีที่ฉ้อฉลที่เคยโกงการเลือกตั้ง และมีประวัติการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ให้มีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจสร้างความเสียหายแก่บ้านเมืองอีกต่อไป

ความคิดเห็นของนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ (2557) กล่าวว่า แนวทางแก้ปัญหาซื้อเสียงต้องออกกฎหมายให้มีความรุนแรงสูงสุด เช่น หากพรรคการเมืองปล่อยให้สมาชิกมีการซื้อเสียงและถูกจับได้ต้องยุบพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคก็ควรถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองตลอดชีวิต ขณะที่นักการเมืองที่เป็นตัวการกระทำผิด

นอกจากถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองตลอดชีวิตแล้ว ก็ควรมีโทษทางอาญา อาทิ จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต ส่วนประชาชน หากยอมให้ขายเสียง ก็ต้องมีความผิดทางอาญา โดยมีโทษหนักจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิตด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงให้หมดไปจากประเทศ

สมชัย ศรีสุทธิยากร (2557) มีความเห็นว่า ข้อเสนอนี้ยังไม่สามารถป้องกันเครือข่าย หรือตัวแทนนักการเมืองที่ถูกตัดสิทธิ์แล้วได้ สิ่งที่ทำได้คือการตัดไฟแต่ต้นลมด้วยการให้ใบเหลือง และใบแดง แก่ นักเลือกตั้งก่อนการประกาศผลเลือกตั้ง เมื่อย้อนดูสถิติที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เคยให้ใบเหลือง หรือสั่งเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ หลังประกาศผลเลือกตั้ง ระหว่าง พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2555 ในข้อกล่าวหาทุจริตเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง พบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งแจกใบเหลือง พรรคประชาธิปัตย์ 2 ราย แต่ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ยกทั้ง 2 คำร้อง ขณะที่พรรคภูมิใจไทย ถูกแจกใบเหลืองมากที่สุด 3 ราย แต่ศาลฎีกาไม่ยืนตามคณะกรรมการการเลือกตั้งใน 2 คำร้อง

ส่วนยาแรงอย่างการตัดสิทธิ์เลือกตั้ง 5 ปี ด้วยการให้ใบแดง พบว่า พรรคภูมิใจไทยถูกใบแดงมากที่สุด 4 ใบ โดยศาลฎีกายืนตามคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียง 2 ใบแดง ขณะที่พรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ ต่างถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งแจกใบแดง พรรคละ 1 ราย ซึ่งศาลฎีกายืนตามความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขณะที่เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 มีจำนวน 34 คำร้อง โดยมี 33 คำร้อง อยู่ระหว่างการพิจารณาภายในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เจษฎ์ โทณะวณิก (2557ก) เสนอให้มีศาลเลือกตั้ง เพื่อเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง และควรเพิ่มโทษตัดสิทธิ์ทางการเมืองจากเบาไปหนักตามความเหมาะสม สุดท้ายแล้วข้อเสนอแนะต่อกลไกป้องกันเหล่านี้ ควรเป็นประเด็นที่ต้องผ่านการอภิปราย ถกเถียงอย่างกว้างขวาง ตามแนวทางปฏิรูปที่บุคคลจากหลากหลายกลุ่มจะได้มีส่วนร่วม

เจษฎ์ โทณะวณิก (2557ข) หลักการของมาตรา 35 สามารถป้องกันไม่ให้บุคคลหรือพรรคการเมืองที่ส่อทุจริตเข้าสู่ระบบการเมืองได้ และต้องการให้นักการเมืองเป็นอิสระจากพรรคการเมือง ปราศจากการชี้นำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องระวังในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้สอดคล้องกับหลักการนี้ เพราะการป้องกันไม่ให้บุคคลหรือพรรคการเมืองที่เคยทุจริต หรือส่อทุจริตเข้าสู่ระบบการเมือง อาจกลายเป็นการลิดรอนเสรีภาพแทนการวางขอบเขตเพื่อป้องกันการทุจริต เพราะตามหลักการควรสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในการตรวจสอบ ไม่ใช่กีดกันนักการเมืองหรือพรรคการเมือง

“บัญญัติ 10 ข้อ ในมาตรา 35 ความยากไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าจะนำหลักการไปร่างในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอย่างไร แต่คือการบังคับใช้ว่าจะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ หากมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองละเมิดหลักการดังกล่าว”

ชวลิต วิชยสุทธิ์ (2557) กล่าวถึงแนวคิดตัดสิทธิ์ทางการเมืองตลอดชีวิตนักการเมืองที่ทุจริตการเลือกตั้งว่า ตนเห็นด้วยในหลักการที่จะลงโทษผู้ทุจริตการเลือกตั้งให้ได้รับโทษที่เหมาะสมกับความผิดที่กระทำ แต่การลงโทษประหารชีวิตทางการเมืองกับบุคคลใดหรือพรรคการเมืองใด ควรดำเนินการเมื่อมีการปรับปรุงหรือพัฒนาองค์กรในการตรวจสอบการทุจริตหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้ได้รับความเชื่อถือทั้งในประเทศ

และต่างประเทศก่อน เพราะสาเหตุของความขัดแย้งในบ้านเมืองที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งมาจากองค์การในการตรวจสอบไม่ยุติธรรม สองมาตรฐาน และเลือกปฏิบัติ ซึ่งยิ่งเพิ่มความขัดแย้งให้ฝังรากลึกขึ้นเรื่อย ๆ

ส่วนการเขียนกติกากลางของบ้านเมืองนั้น อย่าตั้งเป้าหมายโดยมีอคติกับภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง เพราะจะทำให้ล้มเหลวและไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน แต่ควรมององค์รวมทั้งหมดของทุกภาคส่วนอย่างสมดุล โดยเฉพาะอำนาจอธิปไตยคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ทั้งนี้ ในอดีตเคยกำหนดกติกาที่จะบริหารจัดการกับนักการเมืองและพรรคการเมืองให้อ่อนแอ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกติกาอย่างเข้มข้น ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่สุดท้ายก็อยู่ที่ประชาชนจะปรับความคิดและวิธีการที่จะเลือกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่เขาชื่นชอบ

จาตุรนต์ ฉายแสง (2557) ให้ความเห็นว่า การลงโทษเพิ่มเติมย้อนหลังเป็นการขัดหลักนิติธรรม และเสียงส่วนใหญ่ของฝ่ายตุลาการได้ตีความว่า การย้อนหลังไปลงโทษบุคคลโดยไม่ใช่เรื่องนั้นสามารถทำได้ ซึ่งคงจะเป็นประเทศเดียวในโลกที่เป็นแบบนี้ แต่ก็ได้ทำกันไปแล้ว และก็ได้รับโทษกันไปแล้วตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และบทลงโทษที่นักการเมืองเหล่านั้นถูกลงโทษก็มีอายุกำหนดไว้แล้ว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีการบัญญัติไว้ว่าใครจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องไม่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมาก่อน ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มโทษย้อนหลังให้แก่บุคคลเหล่านั้น ทั้งนี้ พวกตนก็ถูกตัดสิทธิ์โดยเงื่อนไขอื่นอยู่แล้ว และไม่สนใจหรือไม่ต้องการเข้าไปเป็นสมาชิกในองค์กรเหล่านี้อยู่แล้ว แต่ที่น่าสงสัยก็คือจะใช้หลักการเดียวกันนี้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ในอนาคตหรือไม่ ถ้าทำแบบดังกล่าวก็จะเท่ากับขัดหลักนิติธรรมและมีปัญหาในการเลือกกระทำกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจนซึ่งก็คงจะต้องติดตามกันต่อไป

ชินวรณ์ บุญยเกียรติ (2557) กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องตั้งโจทย์ให้ถูก เพราะโจทย์ที่แท้จริงคือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ที่มาจากอำนาจทางการเมืองและรากเหง้าการทุจริตจากการถอนทุนหลังการซื้อเสียง เพื่อเข้ามามีอำนาจทางการเมือง การจัดระบบการซื้อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซื้อพรรคการเมือง รวมไปถึงการซื้อเสียงลงมติในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติควรจัดระบบการเลือกตั้งให้สุจริตเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง กำจัดการซื้อขายเสียงในระดับชาติและท้องถิ่น ที่สำคัญคือ นักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งที่ไประกอบอาชีพสีเทาหาประโยชน์นั้นจำเป็นต้องลงโทษ โดยใช้ยาแรงกับนักเลือกตั้ง หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการซื้อเสียงก็ต้องตัดสิทธิ์ลงเลือกตั้ง หรือตัดสิทธิ์ทางการเมืองไปตลอดชีวิต ไม่ใช่แค่ให้ใบเหลืองใบแดงเท่านั้น รวมไปถึงการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งในฐานะผู้เสียหาย ฟ้องร้องเองได้หากพบว่าการทุจริตเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องคุ้มครองพยานผู้ที่กล้าแสดงตัวชี้เบาะแสว่าในพื้นที่ที่มีการซื้อเสียงด้วย

พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล (2556) กล่าวว่า ต้องการเห็นประเทศดีขึ้น แม้การปฏิรูปต้องใช้เวลานาน แต่สามารถทำให้ดีขึ้นได้ โดยนักการเมืองทุกพรรคจะต้องทำสัญญาประชาคมก่อนว่าจะทำงานอย่างไรโปร่งใส เพื่อไม่ให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น และเมื่อได้รับรัฐบาลใหม่แล้วทุกฝ่ายต้องร่วมมือปฏิรูปประเทศอย่างแท้จริงและจริงจัง โดย “ต้องเพิ่มบทลงโทษนักการเมืองที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริต ตัดสิทธิ์ทางการเมืองตลอดชีวิต ทั้งทางตรงและทางอ้อม”

รสนา โตสิตระกูล (2552) กล่าวว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องไม่คุ้มทุน เพราะอย่าลืมว่าการคอร์รัปชัน ก็เหมือนการทำธุรกิจ เหมือนการค้าขาย หากต้นทุนต่ำก็น่าเสี่ยง เพราะผลลัพธ์คุ้มค่ากว่า ดังนั้นต้องพิจารณาว่าควรมีการกำหนดเงื่อนไขอย่างไรให้ต้นทุนการคอร์รัปชันสูงขึ้น ยกตัวอย่าง หากได้รับโทษจำคุกก็ไม่ควรมีการลดโทษ และเมื่อพ้นโทษแล้วควรตัดสิทธิ์ทางการเมืองตลอดชีวิต เพราะนักการเมืองหากมีประวัติทุจริตย่อมไม่น่าไว้วางใจอีกเลย

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2555) กล่าวว่า มาตรการยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิ์กรรมการบริหารพรรค ควรเปลี่ยนเป็นการลงโทษและการตัดสิทธิ์เป็นรายบุคคลแทน โดยอาจเพิ่มโทษให้รุนแรงมากขึ้น และควรมีการยกเลิกการกำหนดให้การขายเสียงเป็นความผิด เพราะไม่ได้ผล

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยมีปัญหาทางการเมืองมาอย่างยาวนาน เรียกได้ว่าเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกลงในสังคมไทยอย่างยากที่จะแก้ไข นับวันปัญหาจะยิ่งซับซ้อนและลุกลามไปเป็นปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ปัญหาการทุจริตคดโกงในการเมืองไทย เริ่มตั้งแต่การซื้อ-ขายเสียงในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งและเข้าไปดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งการที่นักการเมืองต้องใช้จ่ายเงินลงทุนจำนวนมากในการเข้าสู่อาชีพและเพื่อการดำรงตำแหน่งโดยผ่านการเลือกตั้งนั้น ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายทั้งในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการซื้อเสียงเพื่อให้ตนเองได้รับชัยชนะ จึงก่อให้เกิดเป็นต้นทุนของนักการเมือง และเมื่อนักการเมืองได้เข้ามารับตำแหน่งแล้ว ก็อาจจะหาช่องทางในการถอนทุนคืนก็ได้ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม

ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 (4) จึงได้กำหนดให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร “ต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด” ฉะนั้น หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการแล้ว ผู้ที่เคยถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาถึงที่สุดว่าทุจริต หรือผู้เคยถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิด รวมถึงผู้ที่เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ “ใบแดง” จะไม่สามารถลงเล่นการเมืองได้อีกตลอดชีวิต

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งไว้ในมาตรา 111 (8) ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ร่างแรก) ว่า “บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรม ไม่สามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้” ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 109 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 102 ไม่ปรากฏข้อความดังกล่าวแต่อย่างใด จึงนับได้ว่าเป็นมาตรการใหม่ที่น่าสนใจและสามารถสร้างคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติได้ต่อไป

หน้าว่าง

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฉบับแรก แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมและมาจากการแต่งตั้ง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเป็นครั้งแรก ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ไม่ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 ในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก สุจินดา คราประยูร ทำให้มีการเคลื่อนไหวคัดค้านของประชาชนโดยเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง และเสนอว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 6 ฉบับ ดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
- (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535
- (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
- (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- (6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ไม่ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ไม่ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวม 8 ฉบับ ดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
- (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
- (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- (6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
- (7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- (8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต (ม.ป.ป.) ให้ความเห็นว่า โดยระบบรัฐสภาแล้วนายกรัฐมนตรีควรจะต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะ

1. จะทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
2. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ทำให้รัฐสภาสามารถควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้มีประสิทธิภาพ
3. ในระบบรัฐสภาฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไม่ได้แยกจากกันเหมือนกับระบบประธานาธิบดี แต่มีความสัมพันธ์กันใกล้ชิด และไม่ขัดกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย
4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนในการทำหน้าที่ ดังนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควรจะได้รับ การยอมรับจากประชาชนโดยการได้รับเลือกตั้งจากประชาชนด้วย

สุขุม นวลสกุล (2558) ให้ความเห็นว่า เป็นเรื่องที่คาดหมายกันอยู่แล้วสำหรับนายกรัฐมนตรีคนนอกเมื่อเขาเห็นว่าเป็นหนึ่งในวิธีแก้ปัญหามือสถานการณ์ถึงทางตัน โดยหลักบอกว่านายกรัฐมนตรีคนนอกไม่จำเป็นต้องมาจากวิธีพิเศษ แต่ก็พยายามจะให้เห็นผลว่านายกรัฐมนตรีคนนอกจะมาจากมติพิเศษเท่านั้น คือมีเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 จากสภาแสดงว่าไม่ใช่ภาวะปกติแต่ผมก็ไม่ทราบว่าจะอะไรที่เรียกวิกฤตการณ์ที่บอกว่านายกรัฐมนตรีเป็นคนนอกก็ไม่ได้หมายถึงว่าตัดสิทธิคนใน แต่ถ้าเกิดสถานการณ์จำเป็นขึ้นมาอาจจะเอาคนนอกได้ แต่ก็แน่นอนนี่เป็นหลักการที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย แต่ต้องเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างด้วยไม่ได้มีเจตนาให้เป็นประชาธิปไตย ร่างด้วยเจตนาที่ต้องการสร้างการเมืองให้ประเทศไทยไม่มีทางตัน ซึ่งอาจจะขัดหลักการประชาธิปไตยก็ได้

ส่วนกรณีร่างแบบนี้ต้องการเปิดทางให้ใครเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือไม่ก็เป็นไปได้ตรงนี้อยู่ที่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาจะตกลงกันได้ไหมถ้าไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด อาจจะเกิดเหตุการณ์แบบในปี 2522 ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่ยอมให้หัวหน้าพรรคการเมืองอีกฝ่ายเป็นนายกรัฐมนตรีต้องไปเอาคนกลางอาทิ พลเอก เกียติศักดิ์ ชมะนันท์ อดีตนายกรัฐมนตรี หรือ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษเข้ามาเป็น แต่ถ้าหากเลือกขึ้นมาแล้วมีพรรคไหนได้เสียงข้างมากอาจจะปิดทางคนนอกก็ได้

ในกรณีนายกรัฐมนตรีอาจจะมาจากเสียงข้างน้อยได้ เจตนาพยายามที่จะทำอย่างไรไม่ให้มีพรรคไหนได้เสียงข้างมาก วิกฤตที่นำไปสู่นายกรัฐมนตรีคนนอกอาจจะไม่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในรูปแบบอื่นที่ไม่เคยเกิดขึ้นก็ได้ เช่น เลือกตั้งเสร็จไม่มีพรรคไหนได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ต้องรวมพรรคมากกว่า 3 พรรคขึ้นไปจัดตั้งรัฐบาล และต้องหาคนกลางมาเป็นนายกรัฐมนตรี

ศิริโรจน์ คล้ามไพบูลย์ (2558) ให้ความเห็นว่า ประเด็นนี้คิดว่าไม่มีบรรทัดฐานอยู่แล้วว่าวิกฤตคืออะไรเป็นข้ออ้างในการที่จะนำคน ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่า สาธารณชนสำคัญไม่ได้อยู่ที่ว่าวิกฤตคืออะไรแต่คือการที่รู้สึกว่าจะอ้างอะไรก็ได้ว่าเป็นวิกฤต ซึ่งจริง ๆ ก็เป็นเรื่องที่การเมืองในระบบแก้ไขได้ทั้งนั้น อย่างเช่น บอกว่าวิกฤตคือการที่มีคนมาขัดขวางการเลือกตั้ง หรือขัดขวางถ้าบอกว่า

การเมืองในระบบแก้ไม่ได้ ต้องเอาอำนาจพิเศษมาเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้แสดงให้เห็นแล้วว่าหลังรัฐประหารเราก็มีอำนาจพิเศษมาเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ ฉะนั้นโดยตัวอำนาจพิเศษเองไม่ได้แปลว่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เรียกว่าวิกฤตแต่เป็นการอ้างวิกฤตเพื่อที่จะทำให้เกิดวิกฤตที่หนักหน่วงขึ้นมากกว่า ฉะนั้นวิกฤตจึงเป็นสิ่งที่สร้างเองได้เพราะไม่มีบรรทัดฐานชัดเจนว่าอะไรคือสิ่งที่เรียกว่าวิกฤต ขึ้นอยู่กับว่าใครในสังคมที่มีอำนาจจะบอกว่า อะไรคือวิกฤตการณ์ทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วและคนที่บอกคือคนที่มีอำนาจทางสังคมในความเป็นจริง เช่น ในรัฐบาลที่ผ่านมาก็มีคนกลุ่มหนึ่งบอกว่าเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองแล้วไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้รัฐบาลไม่สามารถทำงานได้ จึงต้องรัฐประหาร แต่ถ้าไปถามคนกลุ่มอื่นก็อาจจะอ้างว่าวิกฤตการณ์ทางการเมืองไม่ได้เกิดจากการเลือกตั้งไม่ได้ แต่เพราะมีคนไปขัดขวางการเลือกตั้งต่างหาก ทีนี้ถ้าตอบแบบนี้การแก้ปัญหาก็จะเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ก็คือต้องหาทางจัดการเลือกตั้งไม่ใช่ไปล้มการเลือกตั้งไปเลย ถ้ามาร่างนี้เป็นร่างรอใครใหม่ส่วนตัวมองว่ารออยู่แล้ว ที่คิดว่าแย่กว่าการเขียนเพื่อรอให้ใครมาเป็นนายกรัฐมนตรีคือการเขียนที่ไม่สนใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการเมืองไทยที่เดินมาสู่ทิศทางที่คนต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งและเป็นเรื่องต่อเนื่องมาแล้ว 25 ปี หรือ 3 ทศวรรษแล้ว

ฉะนั้นการไม่สนใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แบบนี้คือการสะท้อนให้เห็นว่ามีคนจำนวนมากในประเทศนี้ที่ต้องการนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะถ้าคนไม่ต้องการเรื่องนี้คงไม่อยู่มาถึง 25 ปี แล้วการล้มเลิกไปก็ล้มไปด้วยการรัฐประหารด้วยการใช้พลกำลัง เป็นเรื่องที่ขัดแย้งกับความรู้สึกของคนจำนวนมากปัญหาที่แรงกว่าใครจะมาเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ใช่ประเด็น แต่คือการเป็นแบบนี้จะนำสังคมทั้งสังคมไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างคนซึ่งอยากให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง กับคนที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งไม่เป็นประชาธิปไตยแน่นอนแต่กลับเป็นเหมือนการวางระเบิดเวลาทิ้งไว้ ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งและเป็นความขัดแย้งที่พุดคุย ประนีประนอมไม่ได้ เพราะว่าคนที่ต้องการการเลือกตั้งก็ต้องการเห็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งแล้วจะมีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยมีกองทัพเป็นฐานอำนาจ พอเกิดความขัดแย้งหรือเกิดการประท้วงหรือมีการชุมนุมก็มีความเสี่ยงมากที่นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจะใช้กองทัพเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจตัวเอง เพราะประสบการณ์ของกองทัพไทยถือว่าล้มเหลวในการเผชิญหน้ากับมวลชนที่ต้องการประชาธิปไตยกองทัพไทยไม่สามารถทำอะไรได้นอกจากการใช้กำลังและการปราบปราม

สมชาย วงศ์สวัสดิ์ (2558) ให้ความเห็นว่า กรณีที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น แม้ว่าที่ผ่านมามีประเทศไทยจะเคยมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากคนนอกแล้วก็ตามแต่เมื่อเราเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย ผ่านพัฒนาการมาโดยลำดับกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ก็ระบุให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แม้แต่รัฐธรรมนูญปี 2550 ก็ยังคงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งเหมือนเดิม ดังนั้น ผมมองว่าระบบที่มาของนายกรัฐมนตรีควรเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้นก็ได้อยู่แล้ว เพราะจะมีความยืดหยุ่นและเชื่อมโยงกับประชาชนมากกว่าบุคคลภายนอก “ผมก็เป็นแค่คนข้างเวทีแต่อยากถามว่าประเทศไทยควรถอยหลังกลับไปโดยให้นายกรัฐมนตรีมาจากคนนอกอีกหรือ ถอยเข้า ถอยออกกันอยู่แบบนี้ ไม่ไปไหนกันเสียที ผมเห็นว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อให้เจ้าของอำนาจอธิปไตยได้

กำหนดตัวบุคคลที่พวกเขาต้องการผ่านการเลือกตั้งเป็นบุคคลที่สัมผัสได้จริง ที่สำคัญการร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่”

สมศักดิ์ ปริศนานันท์กุล (2558) ให้ความเห็นว่า การที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ที่มาของนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ นั่นคงเป็นความต้องการที่มีมุมมองมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในยามที่บ้านเมืองเกิดวิกฤตทางการเมือง กระทั่งหาทางออกไม่ได้อย่างที่ผ่านมาเป็นตัวตั้ง

แน่นอนว่าคนที่มีส่วนร่วมกับการร่างรัฐธรรมนูญก็คงมองสถานการณ์ทางการเมืองเป็นหลักสำคัญที่จะกำหนดทิศทางของการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในความเห็นของผมนั้นการร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงในระยะยาวด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมหาชนไม่ควรมองปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะสั้นและก็มาคิดแก้ปัญหาด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญโดยใช้สถานการณ์เป็นตัวกำหนด

กรณีดังกล่าวหากคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญต้องการเขียนเพื่อเปิดช่องให้มีนายกรัฐมนตรีคนนอกได้ในยามที่บ้านเมืองเกิดสถานการณ์วิกฤตทางการเมืองจริง ๆ ก็มีทางออกในกรณีนี้หลายทางอย่างกำหนดให้มีบทบัญญัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ในวรรคถัดมาเพื่อระบุถ้อยคำไว้ให้ชัดเจนเฉพาะในกรณีที่บ้านเมืองเกิดวิกฤตเท่านั้นไม่เช่นนั้นจะมีปัญหาในการตีความทางกฎหมายตามมาอีกได้

โดยที่ในวรรคแรกของมาตราดังกล่าวยังกำหนดให้ “นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน” เป็นหลักการสำคัญอยู่ เพราะคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ลืมเจตนารมณ์พื้นฐานที่ว่านายกรัฐมนตรีต้องมีความยึดโยงกับประชาชนจากสถานะที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเป็นอันดับแรก มิใช่เสนอชื่อคนนอกแล้วให้สภาเป็นผู้เลือก ซึ่งจะขาดการมีส่วนร่วม ขาดความยึดโยงกับประชาชน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (ม.ป.ป.) ให้ความเห็นว่า การที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่กลับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนทำหน้าที่เลือกนายกรัฐมนตรีจากใครก็ได้ อาจไม่สะท้อนความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ เพราะก่อนเลือกตั้งประชาชนไม่ทราบข้อมูลเลยว่า ตัวแทนของเขาจะเลือกใครมาเป็นนายกรัฐมนตรีเท่ากับว่าตัวแทนสามารถใช้อำนาจอย่างอิสระไม่ได้ยึดโยงกับความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งย่อมมีแรงจูงใจในการทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนน้อยกว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้ง เพราะนายกรัฐมนตรีที่มาจากเลือกตั้งต้องพยายามที่จะบริหารประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดเพราะมีแรงจูงใจว่าจะต้องนำพรรคของตนกลับมาบริหารประเทศอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไปการเลือกตั้งจึงเป็นกลไกที่ทำให้นายกรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบต่อประชาชนได้มากกว่า

ในขณะที่หากกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแม้ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเลือกตัวแทนของตนไปเป็นผู้ออกเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีแต่ประชาชนพอที่จะทราบโดยนัยว่าตัวแทนของเขาจะเลือกใครมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้บ้างเพราะโดยปกติ หัวหน้าพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด หรือสามารถครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะมีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากนายกรัฐมนตรีในลักษณะนี้จะสะท้อนความต้องการของประชาชนมากกว่าการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีมาจากคนนอก

องค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

**ประเด็นปัญหาองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเสนอสถาปณารูป
แห่งชาติลงมติ**

องค์กรอิสระ กำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 เพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการปฏิรูป
ทางการเมืองที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น
ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 แบ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็นประเภทแรก คือ องค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)
และประเภทองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อัยการสูงสุด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ขณะเดียวกันแม้องค์กรอื่น
ไม่ได้ถูกระบุในหมวด 11 ก็จัดเป็นองค์กรอิสระ เช่น กสทช. เป็นต้น โดยสรุปปัญหาองค์กรอิสระที่เกิดขึ้น
ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสถาปณารูปแห่งชาติลงมติที่ผ่านมา ดังนี้

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเริ่มต้นจากการเปลี่ยนคำเรียกที่เคยใช้คำว่า “องค์กรอิสระ”
มาเป็นคำว่า “องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” เพื่อให้ตรงกับความต้องการที่จะสื่อสารให้ชัดเจน
มากขึ้น รวมถึงปรับเปลี่ยนโครงสร้างในหลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการยุบ ควบรวม ปรับลดอำนาจบทบาท
และการตั้งองค์กรขึ้นใหม่

องค์กรที่มีแนวโน้มว่าจะถูก “ยุบ” ได้แก่

สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) ด้วยเหตุผลเรื่องไม่คุ้มค่าความจำเป็น เพราะหน้าที่ของ สพม. คือ
การให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นเพียงการทำหน้าที่ทางด้านวิชาการ ซึ่งไปทับซ้อนกับ
สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่ทำอยู่แล้ว อีกทั้งที่ผ่านมาแม้จะมีข้อเสนอใด ๆ สู่หน่วยงาน แต่ไม่สามารถมี
มาตรการหรืออำนาจสั่งให้หน่วยงานที่ได้รับข้อเสนอนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมด้วย

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.) องค์กรนี้สิ้นสุดลงไปตามคำสั่งคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 107/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เรื่องให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติสิ้นสุดลง สาเหตุเป็นเพราะจากที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ครบวาระ
ตั้งแต่ปี 2556 แต่ด้วยข้อขัดแย้งภายในทำให้การสรรหา สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ชุดใหม่ไม่อาจดำเนินการจนมีคดีฟ้องร้องในศาลต่อเนื่องกันมากกว่า 70 คดี

องค์กรที่มีแนวโน้มจะถูก “ควบรวม” ได้แก่

ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) กลายเป็นองค์กรใหม่ คือ
“ผู้ตรวจการแผ่นดินพิทักษ์สิทธิของประชาชน” เพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์

ถึงความเหมาะสม รวมถึงเสียงคัดค้าน โดยเฉพาะจากทั้งสองหน่วยงานเดิมที่เห็นว่าอำนาจหน้าที่ รูปแบบ วัฒนธรรม มีความต่างกัน อาจนำมาสู่ปัญหาของการควบรวมในหลายจุด

จุดเด่นขององค์กรใหม่ “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิของประชาชน” อยู่ที่การเปิดให้ประชาชน ซึ่งจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสามารถยื่นผ่านองค์กรใหม่นี้ได้โดยตรง และหากองค์กรนี้ไม่ส่งเรื่องไป ศาลรัฐธรรมนูญ ประชาชนสามารถส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาได้ ถือเป็นกรลดเวลาดำเนินการลง อย่างไรก็ตาม ปัญหาอีกส่วนหนึ่งที่นำมาสู่การควบรวมเป็นเพราะผลงานของทั้งสององค์กรที่ยังไม่เข้าตา ในระยะหลัง กสม. ถูกตั้งความหวังว่าจะออกมามีบทบาทในช่วงวิกฤติการเมืองที่นำมาสู่การละเมิดสิทธิหลายกรณีแต่กลับไม่เป็นเช่นนั้น ไม่ต่างจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งแทบจะไม่เห็นบทบาทในเรื่องสำคัญแต่ฝ่ายเห็นต่างระบุว่าการยุบรวมจะสร้างผลกระทบในเรื่องส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิประชาชนและสององค์กรทำหน้าที่แตกต่างกัน แต่สุดท้ายก็ให้องค์กรทั้ง 2 แยกออกจากกันเหมือนเดิม

องค์กรเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในอดีตเคยได้รับเสียงชื่นชมในยุคแรก ต่อมาภายหลังเริ่มกลายเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการจัดการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 สุดท้ายกลายเป็นโมฆะเพราะไม่อาจจัดการเลือกตั้งภายในวันเดียวกันได้นั้น นำมาสู่คำถามถึงความ เป็นอิสระและการทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ

ทางคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ปรับบทบาท กกต. ให้มีอำนาจเหลือเพียงแค่ควบคุม การเลือกตั้ง ทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะสัมพันธ์กับระบบเลือกตั้งใหม่ การประกาศผลการให้ใบเหลือง หรือ การประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนการให้ใบแดงเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแยก อำนาจเรื่องการจัดการและการควบคุมขณะที่หน้าที่จัดการเลือกตั้งนั้น ถูกโอนไปอยู่ในคณะกรรมการ ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง (กกต.) จำนวน 7 คน ที่มาจากการแต่งตั้งของปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง สาธารณสุข และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่สุดท้ายก็ให้อำนาจ กกต. ไปจัดการการเลือกตั้งเหมือนเดิม

สำหรับองค์กรที่จะ “ตั้งขึ้นใหม่” ในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ได้แก่

1. **สภาตรวจสอบภาคประชาชน** ถือเป็นกลไกที่จะเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ โดยสภาตรวจสอบดังกล่าวจะตั้งอยู่ใน 77 จังหวัด มีที่มาจากการสุ่มจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้เสียภาษี และเป็นตัวแทนภาคประชาสังคมในจังหวัดส่งตัวแทนเข้ามา พร้อมให้องค์กรรัฐทำหน้าที่เป็น ฝ่ายธุรการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบทุจริตที่เกิดขึ้นในจังหวัด และให้มีอำนาจยื่นฟ้องต่อศาลได้

2. **สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ** ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม ของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารระดับสูง กรรมการในองค์กรตรวจสอบในการใช้อำนาจรัฐ องค์กรอิสระ นักการเมืองท้องถิ่น สอบทานการปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม ของบุคคล และเปิดเผยข้อมูลต่อ สาธารณะ โดยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

3. **สมัชชาพลเมือง** เป็นการรวมตัวของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อประชาชน ประกอบด้วยสมาชิกที่มีจากองค์ประกอบอันหลากหลายในท้องถิ่น คล้ายกับเป็นสภาที่ให้แสดงความคิดเห็น และให้ฝ่ายผู้มีอำนาจมาหารือกับตัวแทนประชาชน โดยสมัชชาพลเมืองจะไม่มีรายได้และเงินเดือนประจำ เพื่อป้องกันการแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่น

4. **คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ** ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นรายปี และแจ้งให้องค์กรดังกล่าวพร้อมประกาศต่อสาธารณะ วัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกตรวจสอบ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานอย่างเป็นระบบ

5. **คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรม** จำนวน 7 คน ทำหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่ง โยกย้าย หรือพ้นจากตำแหน่งปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นเกราะป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเข้ามาล้วงลูก

6. **ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ** ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เพื่อตีกรอบให้มีการใช้จ่ายงบประมาณด้วยความรอบคอบ โดยองค์กรที่จะทำหน้าที่ฟ้องร้องได้ก็อาจจะเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ป.ป.ช. ซึ่งโทษของกรณีนี้จะมีทั้งแบบปรับทางปกครอง และถ้าหากก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐก็อาจถูกฟ้องให้ชดใช้ค่าเสียหายด้วย สอดรับกับแนวความคิดของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ เรื่อง “ศาลฉ้อราษฎร์บังหลวง” เพื่อลดกระบวนการยึดเยื้อทำให้วิธีพิจารณาคดีรวดเร็วขึ้นซึ่งได้รับการตอบรับจากหลายฝ่าย ทำให้คณะกรรมการอัยการยกร่างรัฐธรรมนูญ อยู่ระหว่างการพิจารณาว่าจะต่อยอดจากศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณหรือไม่อย่างไร

7. **องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค** ถือเป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะผลักดันองค์กรที่เป็นอิสระจากหน่วยงานรัฐ ประกอบไปด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตรวจและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคโดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ

8. **คณะกรรมการปรองดองแห่งชาติ** ถือเป็นอีกหนึ่งในแนวคิดที่จะบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป โดยให้มีการตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นมาสร้างบรรยากาศให้ปรองดองทั้งประเทศ ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน คู่ขัดแย้ง 5 คน โปรดเกล้าโดยพระมหากษัตริย์ มีอำนาจศึกษาหาทางออก เสนอร่างกฎหมายอภัยโทษกับคนที่ให้ข้อเท็จจริง ไปจนถึงเยียวยาผู้เสียหายและได้รับผลกระทบ เบื้องต้นคาดว่าจะกำหนดให้เวลาการทำงาน 5 ปี

9. **คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ** ที่จะมารับหน้าที่สานต่อการปฏิรูป 18-20 ด้าน จากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ซึ่งจะทำหน้าที่ขับเคลื่อนการปฏิรูปต่อไปตามแผนที่วางไว้หลังจาก สปช. พันหน้าที่ เพราะการปฏิรูปหลายเรื่องต้องใช้เวลา หากไม่มีองค์กรมารับผิดชอบโดยตรงอาจทำให้ทุกอย่างที่พยายามทำมาต้องสูญเปล่า อย่างไรก็ตาม ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาออกแบบว่าจะมีที่มาที่ไปอย่างไร เบื้องต้นคาดว่าจะให้เวลา

ทำงาน 8-10 ปี (องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ “ยุบ-ควมรวม-ตั้งใหม่” ใครจะอยู่ใครจะไป – จับตาหน่วยงานใหม่สุดปัญหาในอดีต, 2558)

ความคิดเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) นักการเมือง นักวิชาการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

อมร วาณิชวิวัฒน์ โฆษกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้กล่าวว่า การพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นขณะนี้ยังไม่ได้มีการพูดถึงปัญหาที่ผ่านมาขององค์กรเหล่านี้โดยเฉพาะในเรื่องที่ถูกมองว่าสองมาตรฐานแต่มองถึงเรื่องเป้าหมายขององค์กรว่ามีการตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารราชการและเป็นที่พึงของประชาชนได้จริงหรือไม่ และอยากจะดูความคุ้มค่าจึงมีการหยิบเรื่องที่สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เคยศึกษามาร่วมพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบซึ่งยังไม่สามารถพูดได้ว่าจะให้องค์กรเหล่านี้มีมาตรฐานอย่างไร แต่ทั้งหมดจะออกมาเองในผลการศึกษาและพยายามดูอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องความเป็นจริงส่วนการปรับลดอำนาจหน้าที่หรือไม่ ตรงนี้คงต้องดูว่าอะไรที่ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุดนี้คือเป้าหมายส่วนการจะปรับเปลี่ยนอะไรเพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชนนั้นในเรื่องการสรรหาที่เป็นอีกประเด็นหนึ่งในแง่การสรรหาต้องให้เกิดความเป็นธรรม ให้สอดคล้องกับในส่วนที่ต้องมาทำงานและไม่ให้เกิดความขัดแย้งแต่ต้องตรวจสอบได้และต้องการคนเป็นกลางจริง ๆ ซึ่งอาจจะไม่ได้หายากแต่ต้องหาให้ได้ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้จะได้ข้อสรุปในระยะเวลาอันใกล้นี้ อย่างมากที่สุด คือ วันที่เราปล่อยร่างแรกออกมา เมื่อมีร่างแรกเมื่อไหร่เราก็ทราบอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ครบถ้วนอย่างไรทุกอย่างก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ หากมีสิ่งที่ดีกว่า ได้ประโยชน์กว่า ทั้งนี้ ในส่วนที่มีการพิจารณาเรื่องความคุ้มค่าและการควมรวมกันนั้นมีการยกประเด็นขึ้นมา แต่ยังไม่ได้มีการตกลงจะยุบหรือเพิ่มองค์กรอะไรเพราะเป็นผลงานของชุดที่แล้วต้องนำมาพิจารณาส่วนเรื่องของจำนวนกรรมการในองค์กรต่าง ๆ เรื่องนี้ก็อาจปรับเปลี่ยนได้เช่นกันโดยดูจากภาระหน้าที่ของแต่ละองค์กรด้วย (ส่องสเปก 'องค์กรอิสระ' ส่ง 'กรธ.' ร่างพิมพ์เขียว, 2558, น. 2 (กลาง))

ความคืบหน้าการดำเนินงานของ กรธ. ว่าที่ประชุมมีการพิจารณาในส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ประชุม กรธ. เห็นควรว่า องค์กรประกอบของ กกต. ควรเพิ่มจำนวนจาก 5 คน เป็น 7 – 9 คน เพราะจะต้องทำงานร่วมกันเป็นคณะ ในส่วนคุณสมบัตินอกจากจะต้องเป็นคนสุจริตแล้ว เห็นควรเพิ่มในเรื่องของความกล้าหาญเข้าไปด้วย อย่างไรก็ตามในส่วนของอำนาจหน้าที่ กกต. สามารถให้เลือกตั้งใหม่ได้ภายใน 1 เดือน จึงประกาศผล หลังมีการประกาศผลแล้ว ให้ กกต. สามารถสั่งให้เลือกตั้งใหม่ได้ แต่ต้องทำให้เสร็จภายใน 1 ปี นอกจากนี้ ในกรณีเห็นว่า ผู้สมัครรายใดสมควรถูกเพิกถอนสิทธิให้ยื่นต่อศาลโดยเร็วพร้อมหลักฐาน หากศาลเห็นว่า มีหลักฐานพอสมควรเชื่อได้ว่า มีการทุจริตให้ศาลสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการทุจริต

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ที่ประชุม กรธ. เห็นควรมีการปรับปรุงการทำงานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างบูรณาการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ประชุม กรธ. เห็นควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่มีความสำคัญ พร้อมทั้งกำหนดลำดับการทำงานโดยให้หน้าที่การตรวจสอบ

การเมืองต้องมาก่อน และใช้ระยะเวลาดำเนินการไม่ยาวนาน ดังนั้น ป.ป.ช. ควรมีอำนาจเฉพาะตัวในการดำเนินการเพื่อให้การปราบปรามการทุจริตได้ผลมีประสิทธิภาพ

แนวทางการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ประชุม กรธ. เห็นควรที่จะมุ่งเน้นหลักประกันความเป็นอิสระในการคัดเลือกองค์กรอิสระกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ อาทิ ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตุลาการศาลปกครองสูงสุด โดยจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต เป็นกลางไม่เคยสังกัดพรรคการเมืองหรือเป็นผู้มีตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองใดมาก่อนและไม่เคยเป็นหรือเป็นกรรมการในองค์กรอิสระใดโดยการสรรหาให้ทำได้ทั้งแบบเปิดรับสมัครและเสาะหาคนดีตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด (2 พรรค ทบสูตร กรธ. ปชป. - พท. เชื่อชื่อเสียงรุนแรง จนท. ลงพื้นที่จับตาแต่งตั้ง, 2558)

สมลักษณ์ จัดกระบวนพล อดีตผู้พิพากษา และอดีตกรรมการ ป.ป.ช. ได้กล่าวว่า ตามที่ สปช. มีข้อเสนอให้แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ช. จากเดิม 9 ปี เป็น 6 ปี เพื่อให้เร่งรัดให้สรุปสำนวนคดีให้เสร็จภายในวาระการดำรงตำแหน่ง แก้ปัญหาคดีค้าง การจะกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. อยู่ในตำแหน่งก็ยังไม่อาจแก้ปัญหาดังกล่าวได้ สาเหตุที่คดีความของ ป.ป.ช. ล่าช้า สรุปได้ดังนี้

ประเด็นการบริหารจัดการภายในมากกว่า ในทางปฏิบัติเมื่อ ป.ป.ช. จะไต่สวนคดีแต่ละเรื่อง จะต้องตั้งคณะไต่สวนขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งการจะหยิบคดีแต่ละเรื่องขึ้นมาทำก่อนหรือหลังก็อยู่ในอำนาจการบริหารจัดการของคณะไต่สวนแต่ละชุด ไม่อยู่ในอำนาจที่กรรมการ ป.ป.ช. จะเร่งรัดอะไรได้ เมื่อคณะไต่สวนบางคนถูกย้ายไปต่างจังหวัดก็ทำให้การบริหารจัดการมีปัญหาและล่าช้า และงานไต่สวนก็ไม่ใช่งานที่จะโอนไปให้เจ้าหน้าที่คนอื่นทำแทนกันได้ง่าย ๆ ระบบภายในของ ป.ป.ช. ยังมีปัญหาในการบริหารจัดการ ทำให้การดำเนินคดีล่าช้าจนบางคดีขาดอายุความไป และตอบคำถามสังคมลำบาก ยกตัวอย่าง ประสพการณ์ที่เคยเจอคดีหนึ่งซึ่งไม่มีความคืบหน้าเป็นเวลาหลายปี เมื่อไปตรวจสอบก็พบว่าเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบคดีลาไปเรียนและนำสำนวนใส่ตู้ล็อกกุญแจไว้ โดยที่ฝ่ายบริหารของสำนักงานก็ไม่ทราบเรื่อง

ประเด็นความล่าช้า เห็นว่า การเสนอปฏิรูปโดยการออกกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุด การแก้ไขปัญหานี้ แค่ต้องวางระบบการจัดการภายในให้ดีกว่าที่เป็นอยู่เท่านั้น ต้องออกแบบระบบให้สามารถทำได้เหมือนระบบคดีของศาลยุติธรรมที่สามารถหยิบเรื่องสำคัญหรือเรื่องเล็กน้อยมาทำก่อนได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารของ ป.ป.ช. เองหากต้องการให้ ป.ป.ช. ทำงานเร็วขึ้น ควรเพิ่มจำนวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และแยกฝ่ายกันทำงานให้ชัดเจน แบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายปราบปราม ฝ่ายป้องกัน และฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สิน ปัจจุบันนี้กรรมการ ป.ป.ช. มี 9 คน ต้องทำหน้าที่ด้วยกันทุกเรื่อง ทำให้ทำงานไม่ทัน และไม่มีแบ่งหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญ การเพิ่มจำนวนและแบ่งหน้าที่ให้ชัดเจนอาจจะช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าในการทำงานของ ป.ป.ช. ได้อีกส่วนหนึ่ง

สำหรับข้อเสนอของ สปช. ที่ให้แยกอำนาจสืบสวนสอบสวนให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. และให้กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่เพียงวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อลดภาระงานของกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ถ้าจะทำแบบนั้นต้องอบรมเจ้าหน้าที่ใหม่ ทุกวันนี้พยายามจะพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่อยู่ แต่ปัจจุบันเจ้าหน้าที่สำนักงานยังไม่มีศักยภาพเพียงพอจะรับภาระส่วนนี้ได้ เท่าที่สังเกตเห็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งยังไม่กล้า

ยืนยันความคิดเห็นของตัวเองต่อคนที่เป็นผู้ใหญ่กว่า และยังอาจจะฟังกระแสสังคมมากเกินไปด้วยเห็นว่า ปัจจุบันศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ยังไม่พร้อมทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับคู่กรณี แต่หากวันหนึ่งข้างหน้าพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ได้ ข้อเสนอนี้ก็น่าจะเป็นผลดี

สำหรับการให้ควมรวม “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐ หรือ ป.ป.ท.” ซึ่งสังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐต่ำกว่าระดับ 8 เข้ากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ซึ่งปัจจุบันเป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 8 ขึ้นไป เพื่อให้ ป.ป.ท. เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เห็นว่าเป็นข้อเสนอที่ดี (ฟังเสียงปฏิรูป: อดีต ป.ป.ช. มองจุดดีจุดอ่อน จากข้อเสนอปฏิรูปคอร์รัปชันของ สปช., 2558)

ระหว่างที่มาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กับฉบับปี 2550 มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกรรมการสรรหาเพราะฉบับปี 2540 จะมีสัดส่วนอื่น ๆ อย่างอธิการบดีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ด้วย ไม่ได้มีเฉพาะสัดส่วนจาก 3 ประธานศาล ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านรวมแล้ว 5 คนเท่านั้น เป็นสัดส่วนที่น้อยเกินไปเพราะกรรมการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญน่าจะมีจำนวนมากกว่านั้น ตามทรงคนะ ส่วนตัวคิดว่าสัดส่วน 15 คน เหมือนกับคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) น่าจะเหมาะสมที่ผ่านมาปัญหาในการลือบับกันใน ก.ต. แทบจะเป็นไปไม่ได้ โดยในจำนวน 15 คน ควรจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ให้มาจากสัดส่วนของศาลหรือกระบวนการยุติธรรม 5 คน จากสัดส่วนของอธิการบดีหรือนักวิชาการมหาวิทยาลัย 5 คน และจากสัดส่วนของผู้แทนปวงชนที่มีความยึดโยงกับประชาชน 5 คน ที่ผ่านมามีการพูดกันมากกว่า 'สายศาล' ควรจะเป็นอดีตตุลาการจากศาลต่าง ๆ ที่มีเกียรติประวัติอันดีและเกษียณอายุแล้วมากกว่าประธานศาลเหมือนที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 กำหนด เพราะหากเราได้กรรมการสรรหาองค์กรอิสระที่มีประวัติการทำงานอันดีงาม เข้ามาก็จะมีโอกาสเลือกคนที่มีประวัติดีเข้ามาดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกัน

จำนวนของคณะกรรมการสรรหาที่ควรมีจำนวนมากกว่าเดิมก็จะช่วยกันพินิจพิเคราะห์คัดเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ เพราะหน้าที่ของ กกต. ป.ป.ช. หรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นงานที่สำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมากอย่างไรก็ตามคิดว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ควรจะศึกษาว่า เพราะเหตุใดยังมีปัญหาเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงกันอยู่ ทั้ง ๆ ที่ กกต. ก็มีมาแล้วหลายสิบปีแล้ว โดยให้ลงรายละเอียดว่า กกต. จะต้องมีอำนาจส่วนใดต้องปรับเปลี่ยนหรือไม่ ส่วนกรรมการ ป.ป.ช. ก็ควรแบ่งแยกอำนาจให้ชัดว่าใครรับผิดชอบด้านใด ระหว่างงานปราบปราม การป้องกันปราบ และงานตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญก็ควรกำหนดและแบ่งแยกอำนาจให้ชัดเจน และที่สำคัญที่สุด ไม่ควรมีอำนาจในการวินิจฉัยหรือเข้ามาก้าวล่วงงานหรืออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย (ส่องสเปก 'องค์กรอิสระ' ส่งกรธ. 'ร่างพิมพ์เขียว', 2558, น. 2 (กลาง))

สตรี สัตยธรรม อดีตคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กล่าวว่า การทำงานของ กกต. ทำงานกันเป็นคณะ แต่ถ้า กรธ. จะให้มีการเพิ่มจำนวนเชื่อว่าอาจจะเพิ่มจำนวนให้เท่ากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพราะเป็นองค์กรอิสระที่การทำงานคล้าย ๆ กัน การมี กกต. จำนวน 5 คน ถามว่าทำงานกันทันหรือไม่ เท่าที่ผ่านมาก็ทำงานกันทันแต่ถามว่าไว้วางใจ กกต. หรือไม่ คาดว่าน่าจะเป็นไปด้วยเหตุผลที่ว่า กกต. จำนวน 5 คน ต้องตัดสินใจ และวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง

ท้าวราชาอาณาจักรอาจมีการพูดถึงว่าเรื่องนี้มีการวิ่งเต้นกับ กกต. ได้หรือไม่ เป็นต้น เพราะ กกต. มีเพียง 5 คน ตรงนี้ต้องมามองดูว่า ความไว้นื้อเชื่อใจต่อกรรมการ 5 คน กับนักการเมือง เป็นอย่างไร ไว้วางใจหรือไม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจที่จะเห็นว่าควรจะมีจำนวน กกต. เพื่อให้มีจำนวนในการที่จะโหวตลงมติในเรื่องสำนวนคดีต่าง ๆ ให้หวังได้ยากหรือไม่ด้วยเช่นกัน

สำหรับการให้อำนาจใบแดง ใบเหลืองนั้นมีความเห็นว่า การที่ กกต. เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมืองในลักษณะกึ่งตุลาการ สามารถชี้เป็นชี้ตายในเรื่องการเมืองได้นั้นโอกาสที่จะโดนมองในแบบที่ว่าฝั่งที่ชนะการเลือกตั้งก็จะมองว่า กกต. ทำดีและเป็นกลาง มีความยุติธรรมแต่ฝั่งที่ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ก็จะมองว่า กกต. รับสินบนอะไรหรือไม่แน่นอนว่ามีทั้งคนชอบและไม่ชอบ แต่การที่มอบหมายให้ศาลก็ยอมรับว่าเป็นเรื่องที่คุณเชื่อถือในอำนาจศาล แต่หากกำหนดให้มีศาลเลือกตั้ง ภารกิจ กกต. ในการให้ใบเหลือง ใบแดง ก็น่าจะมอบไปให้ศาลเลือกตั้งด้วยเช่นกัน

สำหรับคุณสมบัติของ กกต. ในลักษณะการตรวจสอบมีอำนาจอยู่แล้ว กกต. คือ พนักงานตามกฎหมาย ถ้ามีการรับสินบน หรือทำผิดกฎหมาย ทุกคนมีสิทธิที่จะฟ้อง กกต. เหมือนกับเจ้าพนักงานของรัฐทั่วไป การที่จะมาบอกว่า กกต. มีอำนาจแต่ต้องไม่ได้ก็คงไม่ใช่ เพราะถ้าทำผิดก็ฟ้องได้ ซึ่งไม่ว่า กกต. ชุดไหนก็โดนฟ้องหมด เนื่องจากองค์กรอิสระอย่าง ป.ป.ช. สามารถตรวจสอบ กกต. ได้ หากมีการร้องเรียน เพราะฉะนั้นการจะไปเพิ่มคุณสมบัติอะไรที่มากกว่านั้น อาจไม่มีความจำเป็นมากเพราะว่าคุณสมบัติของ กกต. คือต้องเป็นกลางทางด้านการเมือง มีความสุจริตสามารถตรวจสอบได้ก็คงไม่จำเป็นที่จะต้องเพิ่มคุณสมบัติมากไปกว่านี้แล้ว (ส่องสเปก 'องค์กรอิสระ' ส่ง 'กรธ.' ร่างพิมพ์เขียว, 2558, น. 2 (กลาง))

สมชัย ศรีสุทธิยากร กกต. ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง ได้กล่าวว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นองค์การหนึ่งที่ตั้งขึ้นมาเพื่อมีภารกิจหน้าที่เชื่อมโยงกับอะไรบางอย่างตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองไทย ถ้ามองในเชิงหลักวิชาการการเกิดขึ้นขององค์กรอิสระ คือ การสร้างกลไกเพื่อเติมเต็มส่วนที่ยังเป็นปัญหาของกลไกอำนาจอธิปไตย 3 อย่าง คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งองค์กรอิสระจะไม่อยู่ภายใต้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 จะแบ่งองค์กรได้เป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) กลุ่มนี้จะมีไม่ได้ เพราะหากไม่มีการปกครองจะไม่เกิดความสมดุล กลุ่มที่ 2 คือ องค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อัยการสูงสุด (อสส.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ในกลุ่มที่ 2 นี้ มีหน้าที่ในการทำงานให้ภาพการทำงานของประเทศมีความสมบูรณ์มากขึ้นในมิติอื่น ๆ แต่อาจจะไม่แรงหรือมีบทบาทเท่ากลุ่มแรก และกลุ่มที่ 3 คือ องค์กรที่เกิดขึ้นตามนโยบายแห่งรัฐ เช่น สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) ถึงแม้จะมีการออกแบบเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระอย่างไรก็ตามแต่ สิ่งเหล่านี้ไม่เพียงพอที่จะตอบโจทย์สังคมไทย トラบใดที่คนในองค์กรอิสระยังมีวิธีการคิดการทำงานแบบราชการ เพราะหากทำตามแต่บทกฎหมายอย่างเดียวนั้นแก้ไขปัญหาอะไรไม่ได้ต้องมีกระบวนการคิดที่นอกกรอบของกฎหมายยิ่งกว่านี้ เพราะคนที่จะทุจริตมักจะมีช่องทางเลี่ยงกฎหมายอยู่เสมอคนในองค์กรอิสระควรจะต้องคิดไปถึงแม้กฎหมาย

จะเอื้อไปไม่ถึง แต่หากมีการทำผิดจริง เช่น ฝ่ายรัฐใช้สื่อทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้งที่ประชุม กกต. รอให้มีคนมายื่นคำร้องก่อนให้ กกต. ตรวจสอบก่อน กกต. ไม่ควรที่จะหยิบเรื่องมาพิจารณาเอง เพราะอาจถูกมองว่าทำหน้าที่ไม่เป็นกลางหรือเลือกปฏิบัติแต่คิดแบบนี้ไม่ได้ เมื่อมีการทำผิดแล้วต้องกล้าที่จะดำเนินการเองถ้าหากปฏิรูปองค์กรอิสระ คำถาม คือ จะออกแบบอำนาจหน้าที่อย่างไร จะออกแบบหน้าตาองค์กรให้เชื่อมโยงกับองค์กรอื่น ๆ อย่างไร และกระบวนการสรรหาได้มาขององค์กรอิสระจะมีวิธีการอย่างไร ให้เป็นที่ยอมรับ ไม่อยากเห็นองค์กรอิสระเป็นที่อยู่ของข้าราชการหลังเกษียณ เพราะจะกลายเป็นที่รวมกลุ่มของคนกลุ่มหนึ่งที่เติบโตมาในสายราชการเท่านั้น อยากเห็นคนที่มีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงอะไรบางอย่างในทางที่ดีขึ้น ไม่อยากได้คนเก่ง แต่อยากได้คนกล้า สำหรับความจำเป็นขององค์กรในแต่ละกลุ่มว่ายังต้องมีอยู่หรือไม่ เห็นว่าองค์กรที่ยังมีความจำเป็น คือ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เพราะเป็นองค์กรที่ไม่อาจให้ไปอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการได้ เนื่องจากการทุจริตส่วนมากมักจะเกิดทั้ง 2 ฝ่าย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหาย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่รับเรื่องพิจารณาตรวจสอบจริยธรรมของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำก็เห็นว่าทางฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติก็มีช่องทางรับเรื่องราวต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่ให้มีความคิดว่าบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินก็อาจจะน้อยกว่า 3 องค์กรดังกล่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ก็ยังเห็นว่าจำเป็นต้องมี เพราะเป็นองค์กรที่กำกับดูแลในเรื่องของสิทธิมนุษยชนให้มีความเท่าเทียมในระดับสากล

อัยการสูงสุด ซึ่งทำหน้าที่เป็นทนายของรัฐ จะอยู่หรือไม่อยู่ เป็นหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนด

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีหน้าที่เสนอปรับปรุงข้อกฎหมายต่าง ๆ เห็นว่า จะมีหรือไม่มีนั้นไม่มีความเห็น เพราะยังมีคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้คอยดูแลในเรื่องกฎหมายอยู่ อีกทั้งไม่ว่าอย่างไรแต่ละองค์กรควรที่จะรู้ตัวเองว่า กฎหมายที่อยู่ในอำนาจนั้นต้องมีการปรับแก้อย่างไรให้มีประสิทธิภาพ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้ข้อเสนอต่อรัฐบาลเพื่อนำไปใช้ปรับปรุงในการบริหารแต่ที่ผ่านก็พบว่า รัฐบาลไม่เคยใส่ใจหรือนำข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาฯ ไปใช้

อย่างไรก็ตาม องค์กรที่มีบทบาทน้อยกว่า กกต. ป.ป.ช. และ คตง. ไม่ได้ความว่าจะต้องให้ยุบหรือไม่ให้มี ซึ่งการพูดในลักษณะนี้เป็นการวิเคราะห์ในเชิงวิชาการที่เป็นการอธิบายบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรว่าที่ผ่านมามีหน้าที่ทำอะไร (“สมชัย” เลคเชอร์ซีปฏิรูปองค์กรอิสระยังต้องมี” กกต.-ป.ป.ช.-คตง. อยู่ต่อไป ยุบไม่ได้, 2558)

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ (ปชป.) ได้กล่าวว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ต้องทำงานได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ มีความโปร่งใสมากขึ้นในเรื่องที่เป็นคดีการเมือง เห็นว่าลักษณะของ “องค์กรเฉพาะกิจ” ที่มีระบบสรรหาเฉพาะแต่ละคดีไป เพื่อไม่ให้มีตัวบุคคลที่อาจอยู่ในตำแหน่งนานแล้วกลายเป็นเป้าในการแทรกแซง ช่มชู้ ก็น่าจะช่วยแก้ปัญหาในการเข้าไปแทรกแซง ช่มชู้ จากฝ่ายบริหารได้ และยังเป็นการป้องกันการรู้ตัวองค์กรที่จะเข้ามาพิจารณาล่วงหน้าอีกด้วย ทั้งนี้ รูปแบบขององค์กรคณะ

เฉพาะกิจ คิดว่า ในปัจจุบันศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็มีวิธีคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาพิจารณาคดีเช่นนี้อยู่แล้ว โดยมีการเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นคดี ๆ ไป แต่ไม่ได้หมายความว่า เป็นข้อเสนอของทุกองค์กรอิสระ แต่องค์กรใดที่ยังมีจุดอ่อนในการแทรกแซงก็สามารถนำวิธีดังกล่าว มาปรับใช้ได้ซึ่งในต่างประเทศบางประเทศก็มีการทำในลักษณะนี้เช่นกัน

กรณีที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) มีแนวคิดข้อเสนอการเพิ่มจำนวน กกต. จาก 5 คน เป็น 7 หรือ 9 คนนั้น ไม่ดีใจ แต่ไม่ทราบเหตุผลที่จะเพิ่มเพราะอะไร อาจเป็นไปได้ว่า ทำให้การแทรกแซง เป็นไปได้ยาก แต่สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ กกต. ต้องพิจารณารวดเร็ว โดยจะต้องทำให้ได้ก่อนการเลือกตั้ง จะดีที่สุดถ้าหลังการเลือกตั้งไปแล้วก็ต้องทำให้ได้ก่อนที่จะมีการรับรอง เพราะที่ผ่านมาเมื่อผลการเลือกตั้ง ออกมาคนที่ชนะการเลือกตั้งก็มีสถานะอีกแบบหนึ่ง โดยเฉพาะหากเป็นพรรคการเมืองที่ชนะก็มีสถานะ เป็นรัฐบาลมีอำนาจรัฐขึ้นมา แล้วจะทำให้ กกต. เริ่มมีปัญหกว่าที่จะได้พยานหลักฐานข้อมูลมายืนยัน การกระทำผิดทั้งหมดจึงเป็นผลสัมพันธให้หลายฝ่ายมองว่า กกต. ไม่กล้าใช้อำนาจ แต่ถ้า กกต. ทำงานได้เร็ว มีการสืบสวนสอบสวนที่ดี มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่โปร่งใส ก็จะช่วยแก้เรื่องดังกล่าวได้มาก (วิพากษ์ เพิ่มอำนาจ 'กกต.' คู่คุณค่า-แก้ปัญหาเลือกตั้ง?, 2558, น. 2 (กลาง))

วิรัตน์ กัลยาศิริ หัวหน้าคณะทำงานฝ่ายกฎหมายพรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวว่า ที่ผ่านมาปัญหา ขององค์กรอิสระอยู่ที่การคัดสรรบุคลากรเข้าไปทำหน้าที่ หากเข้าไปโดยนำประเทศเป็นตัวตั้งก็ไม่มีปัญหา แต่ส่วนใหญ่มักเข้าไปทำหน้าที่ด้วยการฝากผ่านระบบอุปถัมภ์เข้าไปเพื่อประโยชน์ของใครคนใดคนหนึ่ง ซึ่งลักษณะนี้จะเกิดความเสียหาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญต้องจัดการเรื่องที่มาให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบ ได้การออกแบบรัฐธรรมนูญต้องกำหนดคุณสมบัติให้มีความหลากหลาย รวมทั้งองค์กรในการสรรหาต้องดูว่า ที่ผ่านมามีความสมบูรณ์ถูกต้องแล้วหรือไม่ ก่อนหน้านั้นในปี 2544 มีความพยายามยัด ป.ป.ช. (คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ยัด กกต. (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ยัด ส.ว. ซึ่งถ้าหากยัด 3 ส่วนนี้ได้ ประเทศไทยก็อยู่ในมือ องค์กรอิสระถ้าเข้ามาโดยนำประเทศเป็นตัวตั้งปัญหาจะไม่เกิด

นอกจากนี้ กรธ. ต้องเขียนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการตีความว่ากรณีใด เป็นเรื่องขององค์กรใดเพราะมีบางกรณีที่กำลังก้ำกึ่งหลายองค์กรอย่างศาลรัฐธรรมนูญถ้าอยากให้ประชาชนมี อำนาจฟ้องเองก็เขียนให้ชัดเลยว่าใครบ้างมีอำนาจหน้าที่ฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพราะก่อนหน้านี้มีปัญหา จนศาลต้องวินิจฉัยและเกิดปัญหาขึ้น

ส่วนอำนาจหน้าที่ของกกต. ในเรื่องการแจกใบแดง กกต. ควรเป็นหน่วยงานในการรวบรวม พยานหลักฐานการกระทำผิด แล้วให้ศาลเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัย เพราะจะมีความโปร่งใสกับทุกฝ่าย มากกว่า ซึ่ง กกต. ควรมีอาสาสมัครที่มีอำนาจเต็ม เหมือนกับหลายประเทศที่ทำกันเพื่อตรวจสอบการทุจริต การเลือกตั้ง ซึ่งหลายประเทศที่กำลังก้ำกึ่งนี้เป็นผลให้การทุจริตลดลง เพราะตอนนั้นมอบอำนาจให้เฉพาะ เจ้าหน้าที่ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่รับงานหรือรับเงินมาทุกอย่างก็จบ กรณีการทุจริตเลือกตั้งจากเจ้าหน้าที่มีให้เห็น ชัดเจนอย่างไรในจังหวัดสมุทรปราการอย่างไรก็ตามอยากให้คงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี 2550 ไว้ ส่วนจะ เพิ่มอำนาจให้ ป.ป.ช. กกต. ศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ คงต้องกลับไปดูถึงปัญหาที่ผ่านมา (ส่องสเปก 'องค์กร อิสระ' ส่ง 'กรธ.' ร่างพิมพ์เขียว, 2558, น. 2 (กลาง))

สามารถ แก้วมีชัย อดีต ส.ส. เชียงราย พรรคเพื่อไทย ในฐานะคณะกรรมการติดตามการร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ควรยึดหลัก 6 ข้อ คือ 1. ยึดหลักตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 35 คือให้ทบทวนว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นไหนจำเป็นต้องมี 2. ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เหล่านี้ให้ชัดเจน 3. องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการของแต่ละองค์กรควรจะยึดโยงกับประชาชน หากจะมาจากการสรรหา เมื่อทำการสรรหาเสร็จแล้วก็ควรให้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนให้ความเห็นชอบด้วย 4. ต้องถ่วงดุลและตรวจสอบได้แบบนักการเมือง เช่น การแสดงบัญชีทรัพย์สิน-หนี้สิน การเสียภาษี 5. ต้องมีกระบวนการให้สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ และ 6. ต้องสามารถตรวจสอบการวินิจฉัยในประเด็นที่เคลือบแคลงสงสัยหรือมีปัญหาได้

อุดมเดช รัตนเสถียร อดีต ส.ส. นนทบุรี พรรคเพื่อไทย ได้กล่าวว่า การที่ กรธ. จะเพิ่มคณะกรรมการ กต. จาก 5 คน เป็น 7 คน ถึง 9 คน โดยยกเหตุผลว่าในอนาคตงานของ กต. ก็จะมีมากขึ้นนั้นไม่ใช่ประเด็น เพราะ กต. ก็มีข้าราชการประจำของตัวเอง อยู่แล้วนอกจากนี้ควรที่จะให้ที่มาของการคัดเลือกองค์กรอิสระมีส่วนยึดโยงกับประชาชน เพราะเขาจะเป็นคนที่เข้ามาตัดสินคนทีมาจากประชาชน ทั้งนี้ ที่ผ่านมาให้มีความสำคัญกับทางตุลาการ ในการพิจารณาคัดเลือก ดังนั้นจะเห็นว่า กต. ที่ผ่านมามีคนจากทางด้านนี้จำนวนมาก ก็อยากฝากให้ช่วยคิดว่าจะทำอย่างไรให้คนที่เข้ามาเป็น กต. มาจากกลุ่มคนที่หลากหลาย และประชาชนยอมรับส่วนที่ถามถึงข้อเสนอในการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นขององค์กรอิสระนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญถ้าทำงานได้อย่างเป็นธรรมอย่างแท้จริง ก็จะเป็นที่ยอมรับแต่ที่ผ่านมามีปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการวินิจฉัยขององค์กรเหล่านี้พอสมควร ดังนั้นองค์กรอิสระน่าจะต้องยึดหลักให้มั่นใจว่าเข้าไปแล้วไปทำหน้าที่เพื่ออะไร และต้องไม่ตีความขยายอำนาจของตนเองเพราะอาจทำให้เกิดปัญหาตามมา

ส่วนเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการองค์กรอิสระ ในขณะที่บ้านเมืองเกิดความเห็นต่างกันอย่างนี้ ผู้ที่เข้าไปทำหน้าที่ต้องเป็นคนที่มีความเป็นกลางอย่างเห็นได้ชัด และเมื่อวินิจฉัยอะไรออกมาต้องตอบคำถาม หรืออธิบายกับสังคมได้ นอกจากนี้ควรจะต้องมีการถ่วงดุล การใช้อำนาจขององค์กรอิสระในทุกด้านได้ด้วย

ส่วนความคุ้มค่าในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระต้องยึดโยงตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 นั้น ถือเป็นเรื่องที่ กรธ. จะต้องกำหนดการทำหน้าที่ของแต่ละองค์กรอิสระให้ชัดเจนไม่ให้มีการซ้ำซ้อนกันในการทำหน้าที่ เพื่อประหยัดงบประมาณในการดำเนินงานขององค์กรอิสระด้วย (วิพากษ์เพิ่มอำนาจ 'กต.' คุ้มค่า-แก้ปัญหาเลือกตั้ง?, 2558, น. 2 (กลาง))

จาตุรนต์ ฉายแสง แกนนำพรรคเพื่อไทย ได้กล่าวว่า การปรับปรุงกลไกการทำงานของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) โดยให้เพิ่มจำนวนคนมากขึ้นนั้น เป็นการแก้ปัญหาไม่ตรงจุดเพราะปัญหาของ กกต. เกิดจากที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา กกต. ที่ทำให้ได้ผู้ที่ไม่มีความฝักใฝ่ประชาธิปไตย ไม่ยึดโยงกับประชาชน ตรวจสอบไม่ได้ ไม่มีความรู้ความเข้าใจการเลือกตั้ง ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ปัญหาที่ร้ายแรงกว่านั้นอยู่ที่ระบบกติกาเกี่ยวกับที่มาขององค์กรอิสระทั้งหลาย จะยังไม่ได้ใช้ไปอีกนานเพราะ คสช. และรัฐบาลปัจจุบันมีบทบาทอย่างสำคัญ อย่างการสรรหา ป.ป.ช. ครั้ง

ล่าสุดจะได้รับการสรรหาจากคณะบุคคลที่เชื่อมโยงกับ คสช. และรัฐบาล และองค์กรอิสระเหล่านี้จะทำหน้าที่ต่อไปอีกหลายปี ฉะนั้นคงไม่ใช่องค์กรอิสระตามชื่อแต่อย่างใด ดังนั้น หลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้องค์กรอิสระที่ คสช. รัฐบาลหรือ สนช. สรรหาและแต่งตั้ง ต้องมาสรรหากันใหม่ทั้งหมดไม่ใช่ให้ใช้องค์กรอิสระนี้ไปอีก 7 - 9 ปี อย่างที่เคยเกิดขึ้นหลังรัฐประหารปี 2549 ถ้าจะแก้ปัญหากล้องอิสระจริง ๆ ควรกำหนดที่มาใหม่ ให้มีการถ่วงดุลของหลายฝ่ายให้เป็นอิสระจริง ๆ ตรวจสอบได้โดยรัฐสภาและประชาชน ถ้ามีปัญหาผิดกฎหมายต้องอยู่ในกระบวนการยุติธรรม โดยมีศาลเป็นผู้ตัดสินสุดท้าย (ทักษิณนำแต่งตั้งลูกหาบตามโพสต์เฟส โหระขี้แรงต้าน ปีกตุ่มแ้ว, 2558)

ธวัชชัย ศุกดิษฐ์ รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้กล่าวว่า ถ้าภารกิจเพิ่มขึ้น การเพิ่มจำนวน กกต. จาก 5 คน เป็น 7 - 9 คน ก็เป็นสิ่งที่สามารถทำได้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญว่าจะมีการออกแบบเลือกตั้งออกมาในลักษณะใดถ้าเป็นการเลือกตั้งที่ต้องใช้คนมากก็ไม่ติดขัดอะไรที่จะมีจำนวน กกต. เพิ่มขึ้นจะได้ช่วยกันทำงาน

ส่วนเรื่องคุณสมบัตินั้น เห็นด้วยที่จะเพิ่มคุณสมบัติเรื่องความกล้าหาญ กล้าตัดสินใจ เพราะ กกต. ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ในการเลือกตั้ง ถ้าไม่มีความกล้าในการตัดสินใจในการดำเนินการ มัวแต่กลัว และไปยึดตัวบทกฎหมายตรง ๆ 100 เปอร์เซ็นต์ อาจยากในการแก้ปัญหา เนื่องจากในการเลือกตั้งนั้น บางครั้งต้องใช้หลักรัฐศาสตร์ในการตัดสินใจด้วย ซึ่งต้องใช้ความกล้า เพราะนักการเมืองคงไม่ทิ้งร่องรอยทางกฎหมายที่เป็นรูปแบบไว้ชัดเจน แต่เป็นเรื่องรัฐศาสตร์ที่ต้องมาคิดและต้องทำงานเป็นหมู่คณะ ไม่เช่นนั้นจะทะเลาะกันเอง

สำหรับที่มาของ กกต. อยากได้คนที่มาจากหลากหลายรูปแบบ จะได้หลากหลายทางความคิด แต่ที่ผ่านมามากได้คนที่มีความรู้เรื่องกฎหมายและอดีตข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ จริง ๆ แล้วคนที่รู้เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันอาจจะไม่ใช่ข้าราชการประจำอย่างเดียว แต่อาจเป็นอดีตนักการเมืองน้ำดีที่รู้เรื่องนี้เพราะนักการเมืองย่อมรู้ว่าจะทำอย่างไร หรืออาจเป็นข้าราชการประจำที่เคยควบคุมการเลือกตั้งและนักธุรกิจเอกชนที่รู้เรื่องการซื้อเสียง เพราะเคยให้ทุนกับนักการเมือง เป็นต้น

ประเด็นองค์กรอิสระซึ่งมีจำนวนมากนั้น วัตถุประสงค์ค่าได้ยาก หากใช้ตรรกะที่เป็นตัวเลขชัดเจน เช่น องค์กรที่ส่งเสริมเรื่องงานวิจัยหรือการท่องเที่ยว จะไปวัดตัวเงินตรง ๆ จากผลการดำเนินงานไม่ได้ เป็นภาพรวมทั้งประเทศ แต่สามารถวัดได้จากผลกระทบที่เกิดขึ้น ว่าทุกอย่างดูดีขึ้นไหม เพราะบางองค์กรตั้งขึ้นมาไม่ได้หวังจะเกิดผลตรง ๆ แต่เป็นเรื่องของผลกระทบทางอ้อมมากกว่า (วิพากษ์เพิ่มอำนาจ 'กกต.' คุ่มค่า-แก้ปัญหาเลือกตั้ง?, 2558, น. 2 (กลาง))

ยุทธพร อิศรชัย รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้กล่าวว่า มองไม่เห็นความจำเป็นของการมี กกต. เพิ่มขึ้น เป็น 7 - 9 คน ซึ่งมีจำนวนมากเกินไป เพราะโดยหลักการในอดีตอำนาจในการบริหารจัดการการเลือกตั้งอยู่กับกระทรวงมหาดไทย การวินิจฉัยคดีเลือกตั้งไม่ได้มีใครมีหน้าที่โดยตรงโดยเฉพาะ รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ของประชาชน หลักคิดตรงนี้เลยเป็นที่มาของการมี กกต. 5 คน ซึ่ง กกต. ไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะการบริหารจัดการการเลือกตั้งแต่ยังมีหน้าที่อื่นด้วย เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การวินิจฉัย สืบสวน สอบสวน ก็สะท้อนให้เห็นว่าหน้าที่หลักใน 5 ด้าน มี กกต. 5 คนก็เพียงพออยู่แล้ว

นอกจากนี้ แนวคิดของ กกต. ในช่วงต้น คือ การเป็นองค์กรชั่วคราว แต่ต่อมากลายเป็นว่า กกต. ไปสถาปนา กกต. จังหวัด ไปแบ่งส่วนงาน ท้ายสุดกลายเป็นเหมือนกระทรวงการเลือกตั้งไป ยิ่งวันนี้ไปเพิ่มจำนวน 2 - 4 คน ยิ่งกลายเป็นการขยายฐานอำนาจของระบบราชการในรูปแบบของ กกต. มากขึ้นไปอีก เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของแต่ละท่านก็มากอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น ต้องทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ให้คุ้มค่า ยิ่งไปเพิ่มจำนวน ค่าใช้จ่ายในภาครัฐก็ยิ่งเพิ่ม ส่วนเหตุผลที่ว่าเพิ่มจำนวนคน เพราะมีภาระงานเพิ่มขึ้น ก็ไม่ทราบว่าจะเพิ่มขึ้นคือเรื่องอะไร ยังไม่มีความชัดเจน งานเดิมก็ยังไม่สามารถดำเนินงานให้เห็นเด่นชัด และ กกต. 5 ด้านนั้น หลักคิดมาจากพื้นฐานของการทำหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยที่ครบถ้วนอยู่แล้วไม่จำเป็นต้องไปเพิ่มจำนวน

ส่วนคุณสมบัติที่จะเพิ่มเข้า คือ ความกล้าหาญนั้น เป็นคุณสมบัติที่วัดยาก ท้ายสุดแล้ว ที่มาของการคัดสรร กกต. มีระบบอุปถัมภ์อยู่ ซึ่งระบบนี้เป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง การสรรหาแต่งตั้ง เพราะฉะนั้น ปัญหาไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่กำหนดคุณสมบัติ แต่ต้องทำอะไร ให้กระบวนการสรรหาเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ประเด็นของที่มา กกต. ควรเชื่อมโยงกับสังคมมากกว่านี้ จะเห็นได้ว่า กกต. ในแต่ละยุคสมัยนั้น บางยุคก็ถูกวิจารณ์ว่า ถูกครอบงำจากฝ่ายการเมือง บางยุคก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็นที่รวมของข้าราชการเกษียณอายุ ทำให้ติดวิธีคิดวิธีทำงาน และวัฒนธรรมแบบระบบราชการ รวมถึงฝ่ายปฏิบัติการก็โอนย้ายมาจากระบบราชการในส่วนต่าง ๆ สะท้อนภาพให้เห็นว่า ที่มาทั้ง 2 ส่วน ไม่ว่าจะเป็ สมัยที่ฝ่ายการเมืองครอบงำหรือระบบราชการครอบงำก็ตาม ไม่มียุคใดที่เชื่อมโยงกับประชาชนจริง ๆ บทบาทหน้าที่ของ กกต. จะเน้น 2 เรื่อง คือ การบริหารจัดการการเลือกตั้ง กับการสืบสวน สอบสวน วินิจฉัยแต่ บทบาทในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยมีให้น้อยมาก วิธีคิดในเรื่องการทำงานเชิงบวกก็ยังน้อยอยู่ ส่วนใหญ่คิดเชิงลบ คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายการใช้กฎหมายในการจัดการการเลือกตั้ง หรือวินิจฉัยคดีมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในการเลือกตั้ง บางช่วงเวลาก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า กกต. เสียเอง ที่เป็นผู้ไม่เชื่อมั่นในการเลือกตั้งส่วนตัวเององค์กรอิสระในไทยมีมากเกินไป ทุกวันนี้ กรรมการองค์กรอิสระมีจำนวนมากนอกจากเงินเดือน เบี้ยประชุม ยังมีค่าใช้จ่ายสำหรับเจ้าหน้าที่ประจำ การวิจัย ดูงานเป็นต้น ซึ่งภาครัฐต้องแบกรับความจริง ควรควบรวมองค์กรซึ่งมีบทบาทภารกิจคล้ายกันให้เหลือแค่ 3 กลุ่ม ก็เพียงพอแล้ว คือ 1. กกต. องค์กรอิสระด้านการเลือกตั้ง และส่งเสริมประชาธิปไตย 2. องค์กรอิสระด้านการตรวจสอบตรงนี้ อาจจะรวมทั้ง ป.ป.ช. สตง. ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ด้วยกัน 3. องค์กรอิสระทั่วไปอาจแบ่งเป็นแผนก เช่น องค์การสิทธิมนุษยชนเป็นแผนกหนึ่งและคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนกหนึ่ง เป็นต้น (วิพากษ์เพิ่มอำนาจ 'กกต.' คุ้มค่า-แก้ปัญหาเลือกตั้ง?, 2558, น. 2 (กลาง))

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ไปศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจนได้ข้อสรุปเป็นบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” ที่เห็นว่าจะต้องมีองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ 5 องค์กร ได้แก่ 1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) 2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) 3. ผู้ตรวจการแผ่นดิน 4. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ 5. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งเห็นว่าองค์กรอิสระไม่ควรควบรวมเป็นองค์กรเดียวกัน เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจแต่ละองค์กรก็มีทิศทางและ

เป้าหมายแตกต่างกันไป ส่วนปัญหาที่ว่า “ประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรอิสระมาจากการที่ภาครัฐไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระ” ดังนั้นการแก้ปัญหาด้านประสิทธิภาพควรเพิ่มกลไกที่จะให้ภาครัฐปฏิบัติตามข้อเสนอขององค์กรอิสระมากกว่าแต่ไม่ว่าองค์กรอิสระจะมีมากน้อยแค่ไหนก็องค์กรแต่ลักษณะสำคัญขององค์กรเหล่านี้ คือ ต้องเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการที่ถูกออกแบบและกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรมีความเป็นอิสระ และเป็นกลางมีธรรมาภิบาลเพื่อเป็นเครื่องรับประกันว่าความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีอยู่จริง ตรงไปตรงมาตามข้อเท็จจริง ตามข้อกฎหมาย ไมเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือเอื้อประโยชน์พวกพ้อง ละเว้นปฏิบัติหน้าที่ดำเนินงานสองมาตรฐาน รวมถึงกระบวนการสรรหาผู้บริหารองค์กรอิสระที่จะเข้าสู่ตำแหน่งก็ต้องเที่ยงธรรมได้คนดีเข้ามาทำงานประการสำคัญอีกเรื่องคือ เมื่อองค์กรอิสระมีหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานอื่นได้ในทางกลับกันองค์กรอิสระเหล่านี้ก็ต้องเปิดกว้าง พร้อมรับการตรวจสอบถ่วงดุลเช่นเดียวกัน ไม่ใช่ต้องการอำนาจ แต่ไม่ยอมรับการตรวจสอบจนกลายเป็นองค์กรอิสระเหนือรัฐธรรมนูญไป (องค์กรอิสระต้องไม่เอนเอียง, 2558)

องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระ

กับจำนวนและองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

● คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	องค์ประกอบ	วาระการดำรงตำแหน่ง
รัฐธรรมนูญ ปี 2540	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 4 คน	7 ปี (วาระเดียว)
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 8 คน	7 ปี (วาระเดียว)
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 1 : การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 4 คน จากผู้ที่มีคุณวุฒิและ ทักษะหรือความเชี่ยวชาญทาง ด้านรัฐศาสตร์ ด้านนิติศาสตร์ ด้านละ 2 คน และด้านประชา สังคมที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนา ประชาธิปไตยหรือการเลือกตั้ง 1 คน	6 ปี (วาระเดียว)
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ ระบบพรรคการเมือง	จากเดิม 5 คน เป็นจำนวน 7 คน เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติ หน้าที่	6 ปี (วาระเดียว)
ร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ สภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 4 คน	6 ปี (วาระเดียว)
ข้อเสนอของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กกต.) ที่เสนอต่อ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2558	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 4 คน (ยังคงตาม รัฐธรรมนูญ ปี 2550)	7 ปี (วาระเดียว)

จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของ คณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
รัฐธรรมนูญ ปี 2540	10 คน	1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 2. ประธานศาลปกครองสูงสุด 3. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือ 4 คน 4. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	7 คน	1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก จำนวน 1 คน 7. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดคัดเลือก จำนวน 1 คน
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 1 : การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ	11 คน	1. ผู้แทนซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก จำนวน 2 คน 2. ผู้แทนซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาล ปกครองสูงสุดคัดเลือก จำนวน 2 คน 3. ผู้แทนพรรคการเมืองที่ยังดำรงสถานะความ เป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยพรรค การเมือง พรรคฝ่ายค้านในสภาเลือกกันเอง 1 คน ฝ่ายรัฐบาลเลือกกันเอง 1 คน และพรรค การเมืองที่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่ มีผู้แทนในสภา เลือกกันเอง 1 คน 4. ผู้แทนองค์การเอกชนทำหน้าที่สังเกตการณ์ การเลือกตั้ง และส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของ คณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
		<p>ที่จัดทะเบียนที่ถูกต้องตามกฎหมายเลือก กันเอง 1 คน</p> <p>5. ผู้ที่เคยเป็นกรรมการการเลือกตั้ง คัดเลือก กันเองให้เหลือ 1 คน</p> <p>6. ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ประธานที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ประธานคณะกรรมการอธิการบดีมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคล และนายกสมาคม สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย คัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน</p>
<p>ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ ระบบพรรคการเมือง</p>	<p>11 คน</p>	<p>1. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกา จำนวน 2 คน</p> <p>2. ประธานรัฐสภา จำนวน 1 คน</p> <p>3. ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน 1 คน</p> <p>4. อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่น้อยกว่า 3 คน เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p> <p>5. กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมาย เลือกกันเอง จำนวน 3 คน</p> <p>6. ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p> <p>7. ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีตามบัญชีของสำนักงาน คณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p> <p>8. ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการ อุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p>
<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาปฏิรูป แห่งชาติลงมติ</p>	<p>7 คน</p>	<p>1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ 1 คน</p> <p>2. ประธานศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการใน</p>

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของ คณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
		<p>ศาลปกครองสูงสุดซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 1 คน</p> <p>3. ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกโดยพรรค การเมืองร่วมรัฐบาล 1 คน</p> <p>4. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกโดยพรรค การเมืองที่มีได้ร่วมรัฐบาล 1 คน</p> <p>5. อธิการบดีซึ่งเลือกโดยที่ประชุมอธิการบดี แห่งประเทศไทย 1 คน</p> <p>6. ประธานกรรมการและกรรมการใน คณะกรรมการร่วมภาคเอกชนสามสถาบัน ซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ 1 คน</p> <p>7. ประธานที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัด ทุกจังหวัด ซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ 1 คน</p>
<p>ข้อเสนอของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กกต.) ที่เสนอต่อ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2558</p>	<p>7 คน</p>	<p>1. ประธานศาลฎีกา</p> <p>2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>3. ประธานศาลปกครองสูงสุด</p> <p>4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก จำนวน 1 คน</p> <p>7. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุดคัดเลือก จำนวน 1 คน</p>

● คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	องค์ประกอบ	วาระการดำรงตำแหน่ง
รัฐธรรมนูญ ปี 2540	ประธานกรรมการ และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน	9 ปี (วาระเดียว)
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 8 คน	9 ปี (วาระเดียว)
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 1 : การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ประธานกรรมการและกรรมการ อื่นอีก 10 คน จากผู้ซึ่งมีความ ซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ มีคุณวุฒิ และหรือประสบการณ์ทาง ด้านรัฐศาสตร์ 1 คน ด้านนิติศาสตร์ 3 คน ด้านการเงินการบัญชี และเศรษฐศาสตร์ 2 คน ด้านการบริหารงานภาครัฐ 2 คน ภาคเอกชน 1 คน ด้านประชาสังคม 1 คน (รวมด้าน สื่อสารมวลชน) ด้านอื่นที่มีประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาการ ทุจริตประพฤติมิชอบ ๑ คน	6 ปี (วาระเดียว)
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ ระบบพรรคการเมือง	ประธานกรรมการและกรรมการ อื่นอีก 10 คน จากผู้ซึ่งมีความ ซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ มีคุณวุฒิ ทักษะหรือความเชี่ยวชาญ ด้านรัฐศาสตร์ 1 คน ด้านนิติศาสตร์ 3 คน ด้านการเงินการบัญชี และ เศรษฐศาสตร์ 2 คน ด้านการบริหารงานภาครัฐ 2 คน	6 ปี (วาระเดียว)

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	องค์ประกอบ	วาระการดำรงตำแหน่ง
	ภาคเอกชน 1 คน ด้านประชาสังคม 1 คน ด้านอื่นที่มีประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตประพฤติ มิชอบ ๑ คน	
ร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชาอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ	ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน จากผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ คุณวุฒิ ทักษะ หรือความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ด้านรัฐศาสตร์ ด้านการเงิน การบัญชี ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการบริหารงานภาครัฐ ด้านการบริหารงานภาคเอกชน หรือมีประสบการณ์เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและปราบปราม การทุจริต	9 ปี (วาระเดียว)

จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของ คณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
รัฐธรรมนูญ ปี 2540	15 คน	1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือ 7 คน 5. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	5 คน	1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภา ปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) วาระ ปฏิรูปที่ 1 : การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ	11 คน	1. ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งเลือกโดย ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา 2 คน และเลือกโดย ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 2 คน 2. อดีตประธานหรือกรรมการ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. ดำเนินการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน 3. เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการระดับ ปลัดกระทรวง ในกรณีที่เคยเป็น ปลัดกระทรวงต้องเคยเป็นมาแล้วไม่เกิน 5 ปี ดำเนินการคัดเลือกกันเอง ให้เหลือ 1 คน 4. ผู้แทนองค์กรหรือภาคประชาชน ภาค ประชาสังคม ซึ่งเป็นมูลนิธิและสมาคมที่เป็น องค์กรไม่แสวงหากำไรและมีการดำเนินการ

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของคณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
		<p>ด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และได้ขึ้นทะเบียนเพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการสรรหาคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน</p> <p>5. ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ประธานที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ประธานคณะกรรมการอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และนายกสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยดำเนินการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน</p> <p>6. ผู้แทนสภาพนายความ 1 คน</p> <p>7. ผู้แทนองค์กรสื่อมวลชนที่เป็นนิติบุคคลดำเนินการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน</p> <p>8. ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาธุรกิจการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยดำเนินการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน</p>
<p>ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง</p>	<p>11 คน</p>	<p>1. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 2 คน</p> <p>2. ประธานรัฐสภา จำนวน 1 คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน)</p> <p>3. ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน 1 คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน)</p> <p>4. อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่น้อยกว่า 3 คน เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p> <p>5. กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมาย เลือกกันเอง จำนวน 3 คน</p> <p>6. ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p> <p>7. ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิชา</p>

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของคณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
		<p>วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p> <p>8. ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p>
<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ</p>	<p>7 คน</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน 2. ประธานศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 1 คน 3. ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกโดยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 1 คน 4. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกโดยพรรคการเมืองที่มีได้ร่วมรัฐบาล 1 คน 5. อธิการบดีซึ่งเลือกโดยที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย 1 คน 6. ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการร่วมภาคเอกชนสามสถาบัน ซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ 1 คน 7. ประธานศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา 1 คน

- ผู้ตรวจการแผ่นดิน

องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	องค์ประกอบ	วาระการดำรงตำแหน่ง
รัฐธรรมนูญ ปี 2540 (เดิมใช้ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา”)	จำนวนไม่เกิน 3 คน	6 ปี (วาระเดียว)
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	จำนวน 3 คน	6 ปี (วาระเดียว)
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาพัฒนาการ แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ ระบบพรรคการเมือง	จำนวน 3 คน	-
ร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ สภาพัฒนาการแห่งชาติลงมติ	จำนวน 3 คน	6 ปี (วาระเดียว)

จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของคณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
รัฐธรรมนูญ ปี 2540 (เดิมใช้ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”)	31 คน	<ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2. อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือ 4 คน 3. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน 4. ผู้แทนศาลฎีกาจำนวน 4 คน
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	7 คน	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก จำนวน 1 คน 7. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก จำนวน 1 คน
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง	11 คน	<ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 2 คน 2. ประธานรัฐสภา จำนวน 1 คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน) 3. ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน 1 คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน) 4. อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่น้อยกว่า 3 คน เลือกกันเอง จำนวน 1 คน 5. กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมาย

● คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	องค์ประกอบ	วาระการดำรงตำแหน่ง
รัฐธรรมนูญ ปี 2540	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 9 คน	6 ปี (วาระเดียว)
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 6 คน	6 ปี (วาระเดียว)
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 1 : การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 6 คน จากผู้มีความซื่อสัตย์ สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ทักษะและความเชี่ยวชาญทางด้าน การตรวจเงินแผ่นดิน ด้านบัญชี และด้านกฎหมายด้านละ 2 คน และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการ ตรวจเงินแผ่นดินอีก 1 คน	-
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ ระบบพรรคการเมือง	จำนวน 9 คน ประกอบด้วยบุคคล ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ ดังนี้ 1. ด้านการตรวจแผ่นดิน จำนวน 2 คน 2. ด้านบัญชี จำนวน 2 คน 3. ด้านกฎหมาย จำนวน 2 คน 4. ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 1 คน 5. ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการ ตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 2 คน	6 ปี (วาระเดียว)
ร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ สภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ	กรรมการจำนวน 7 คน	6 ปี (วาระเดียว)

จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของ คณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
รัฐธรรมนูญ ปี 2540	15 คน	1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 2. ประธานศาลฎีกา 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน 5. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือ ใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้ เหลือ 5 คน
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	7 คน	1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก จำนวน 1 คน 7. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุดคัดเลือก จำนวน 1 คน
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภา ปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) วาระ ปฏิรูปที่ 1 : การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและ ประพฤตินิยมชอบ	11 คน	1. ผู้แทนที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุม ใหญ่ศาลฎีกา 2 คน 2. ผู้แทนที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุม ใหญ่ศาลปกครองสูงสุด 2 คน 3. เคยเป็นประธานกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มาแล้วไม่เกิน 5 ปี ดำเนินการคัดเลือกกันเอง ให้เหลือ 1 คน

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของคณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
		<p>4. เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการระดับปลัดกระทรวง ในกรณีที่เคยเป็น ปลัดกระทรวงต้องเคยเป็นมาแล้วไม่เกิน 5 ปี ดำเนินการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน</p> <p>5. ผู้แทนสภาวิชาชีพบัญชี 1 คน</p> <p>6. ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ประธานที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ประธานที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ และนายกสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย ดำเนินการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน</p> <p>7. ผู้แทนสภาพนายความ</p> <p>8. ผู้แทนองค์กรสื่อสารมวลชนดำเนินการคัดเลือกกันเองเพื่อเป็นผู้แทน 1 คน</p> <p>9. ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาการโรงแรมและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ดำเนินการคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน</p>
<p>ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง</p>	<p>11 คน</p>	<p>1. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 2 คน</p> <p>2. ประธานรัฐสภา จำนวน 1 คน</p> <p>3. ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน 1 คน</p> <p>4. อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่น้อยกว่า 3 คน เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p> <p>5. กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมาย เลือกกันเอง จำนวน 3 คน</p> <p>6. ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p> <p>7. ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามบัญชีของสำนักงาน</p>

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของคณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
		<p>คณะกรรมการอุดมศึกษาเลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p> <p>8. ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน 1 คน</p>
<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพปฏิรูปแห่งชาติลงมติ</p>	<p>7 คน</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน 2. ประธานศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 1 คน 3. ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกโดยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 1 คน 4. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกโดยพรรคการเมืองที่มีได้ร่วมรัฐบาล 1 คน 5. อธิการบดีซึ่งเลือกโดยที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย 1 คน 6. ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการร่วมภาคเอกชนสามสถาบันซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ 1 คน 7. ผู้แทนองค์กรวิชาชีพหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบัญชีและการตรวจสอบภายในซึ่งสุ่มเลือกโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ 1 คน

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	องค์ประกอบ	วาระการดำรงตำแหน่ง
รัฐธรรมนูญ ปี 2540	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 10 คน	6 ปี (วาระเดียว)
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	ประธานกรรมการ และกรรมการ อื่นอีก 6 คน	6 ปี (วาระเดียว)
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภาปฏิรูป แห่งชาติ (สปช.) วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ ระบบพรรคการเมือง	7 คน	-
ร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอ สภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ	กรรมการจำนวน 7 คน	6 ปี (วาระเดียว)

จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของ คณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
รัฐธรรมนูญ ปี 2540	27 คน	1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลปกครองสูงสุด 3. อัยการสูงสุด 4. นายกสภานายความ 5. อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือ 5 คน 6. ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 24 แห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือ 10 คน 7. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน 8. ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือก กันเองกิจการละ 1 คน รวมเป็น 3 คน
รัฐธรรมนูญ ปี 2550	7 คน	1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก จำนวน 1 คน 7. บุคคลซึ่งที่ประชุมตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน
ข้อเสนอการปฏิรูปของสภา ปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) วาระ ปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่ อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง	13 คน	1. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมศาลฎีกา จำนวน 1 คน 2. ประธานรัฐสภา จำนวน 1 คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน)

รัฐธรรมนูญและข้อเสนอ	จำนวนของ คณะกรรมการสรรหา	องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา
		3. ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน 1 คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน) 4. นายกสภานายความ 5. ผู้ทรงคุณวุฒิจากเครือข่ายภาคประชาสังคม จำนวน 3 คน 6. ผู้ทรงคุณวุฒิจากเครือข่าย สถาบันการศึกษา จำนวน 2 คน 7. ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิ มนุษยชนและต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ จำนวน 2 คน 8. ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้าน ศาสนา จำนวน 2 คน
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสภาพัฒนา แห่งชาติลงมติ	-	-

รายชื่อองค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้มืองค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระ ดังนี้

1. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) (มาตรา 229 – 241) ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

2. ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 242 – 245) ทำหน้าที่พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ และกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (มาตรา 246 – 251) ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา เกี่ยวกับการถอดถอน จากตำแหน่ง ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) (มาตรา 252 – 254) ทำหน้าที่วางนโยบาย การตรวจเงิน ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คตง. ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหาร ในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ ตลอดจนกำหนดมาตรฐานหรือ มาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ

2. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

1. องค์กรอัยการ (มาตรา 255) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานอัยการสูงสุด ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการ ปฏิบัติราชการ และบริหารงานบุคคล ของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และประเพณีปฏิบัติของราชการ และ การบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด

2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 256 – 257) ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงาน การกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่าง ประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือ หน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ

ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป และเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ต่อรัฐสภา รวมถึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ในกรณี ที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดหรือการกระทำใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิ มนุษยชน

3. **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** (มาตรา 258) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและ ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องให้สภา ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ รวมถึงจัดทำรายงานประจำปี เกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงาน

3. องค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี

1. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ (กสทช.) (มาตรา 47)

2. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) (มาตรา 81)

3. องค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ (มาตรา 61)

4. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (มาตรา 67)

5. สภาพัฒนาการเมือง (มาตรา 78)

6. สภาเกษตรกร (มาตรา 84)

7. กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง (มาตรา 87)

4. องค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น

1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ทำหน้าที่ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการป้องกัน การปราบปราม และการ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินตามนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่าย บริหารสามารถบูรณาการการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้บังเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (เป็นองค์กรตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้จัดตั้ง แต่จัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายบริหาร)

การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเริ่มเห็นเด่นชัดมากขึ้นเมื่อได้มีการปฏิรูปการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2540 โดยได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และหลักการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นนี้ได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่บางประการจากราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา จะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาสำคัญอยู่หลายประการที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไปบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ปัญหาทางด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการทับซ้อนและการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ปัญหาด้านการคลังท้องถิ่น และปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

1. ปัญหาทางด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เป็นการสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

ในช่วงแรกผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนจะเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงมีการเปิดการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกประธานสภาท้องถิ่น แล้วจึงเลือกผู้บริหารท้องถิ่นเป็นลำดับถัดไป เพื่อไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องมีความรับผิดชอบ (Accountable) ต่อสภาท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นตรวจสอบการทำงานได้ เช่น การกระทำทุกประการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งโดยอ้อมนี้ ได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป การทำงานของฝ่ายบริหารจึงไม่มีเสถียรภาพ

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมาใช้ทั้งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การนำรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย มีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายที่เห็นด้วยได้ให้เหตุผลหลัก 3 ประการ ได้แก่

1) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารไม่มีเสถียรภาพ ไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสภาท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางในการบริหารของฝ่ายบริหารได้มากเกินไป รวมทั้งสามารถกำหนดความอยู่รอดของฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้ เพราะฝ่ายบริหารต้องขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนของสภาท้องถิ่น

2) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง จะทำให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ชัดเจน และรวดเร็วมากขึ้น

3) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นโดยตรงจะทำให้ประชาชนมีทางเลือกทางการเมืองมากขึ้น ทั้งในด้านนโยบายและผู้สมัครรับเลือกตั้ง (มรุต วันทนากร, 2548, น.433-437)

ในขณะที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า การนำเอาการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งทางตรงมาใช้จะทำให้เกิดปัญหา คือ

1) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง จะทำให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายที่แยกคู่ตรงกันข้าม เนื่องจากจะทำให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นกับฝ่ายสภาท้องถิ่นถูกแยกจากกันอย่างเด็ดขาด และต่างฝ่ายต่างคิดว่าตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงขาดกระบวนการตกลงและประนีประนอมกันในสภา เพราะไม่มีองค์กรที่เชื่อมโยงกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ซึ่งต่างกับระบบสภาที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจะมีกลไกในการประนีประนอมกัน หรือที่รู้จักกันในนามของ “คณะกรรมการประสานงาน” (Whip)

2) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมักจะได้ผู้ที่เป็นนักการเมืองอาชีพมากกว่าเป็นนักบริหาร

3) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงอาจก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองหรือก่อให้เกิดเผด็จการในท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น (มรุต วันทนากร, 2548, น.437-439)

การกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แม้จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการบริหารท้องถิ่นของตนได้ และแก้ไขปัญหาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในอดีตก็ตาม แต่วิธีนี้ก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้ที่บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกันกับสภาท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมักไม่สนใจรับฟังความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมักเป็นกลุ่มเดียวกัน ส่งผลให้สภาท้องถิ่นถูกลดความสำคัญลง มีผลกระทบต่อการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552)

การแก้ไขปัญหาลักษณะข้างต้นจึงควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มบทบาทให้แก่สภาท้องถิ่นในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นให้มากขึ้น อาทิ การกำหนดกลไกการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประพฤติมิชอบหรือทุจริต และสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม

ในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และผลกระทบที่เกิด และการกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

2. ปัญหาด้านการทับซ้อนและการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่

สิ่งสำคัญตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง คือ การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากราชการบริหารราชการส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันยังพบว่า การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากความไม่เต็มใจของหน่วยงานของรัฐในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากจะทำให้หน่วยราชการสูญเสียรายได้จากการเก็บภาษี และความไม่พร้อมขององค์กรส่วนท้องถิ่นเอง ทำให้เกิดการปฏิเสธที่จะรับโอนภารกิจจากหน่วยราชการ อีกทั้งปัญหาการทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จึงได้มีการเสนอแนวความคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นมีความทับซ้อนในการบริหารราชการ เห็นได้จากพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านในฐานะภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะท้องถิ่น เป็นพื้นที่เดียวกัน ทำให้การดำเนินภารกิจในเขตพื้นที่มีความทับซ้อนกัน เช่น ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม แม้ว่าปัจจุบันกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบภารกิจด้านใดบ้าง แต่ในทางปฏิบัติ ราชการส่วนภูมิภาคก็มีกฎหมายที่รองรับภารกิจนั้นเช่นกัน การดำเนินภารกิจภายในจังหวัดจึงเกิดความสับสน มีการแย่งงานกันทำ และทำให้ขาดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่อปัญหาในพื้นที่ (สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550, น. 23; สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 98)

การยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคนี้ ได้มีแนวความคิดแยกออกเป็น 2 แนวทาง คือ 1) ให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค และ 2) คงราชการส่วนภูมิภาคไว้เช่นเดิม แต่ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

1) ให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.) ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ได้เสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐเพื่อกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่น และจากท้องถิ่นสู่ประชาชนและชุมชน โดยรัฐบาลยังสงวนความรับผิดชอบในกิจการต่างประเทศ การทหาร การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม สวัสดิการพื้นฐาน และภาษี แต่ไม่แทรกแซงการบริหารจัดการของท้องถิ่น ในการนี้ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ได้เสนอให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เพราะเห็นว่าไม่มีความจำเป็นแล้ว แต่ในข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดเวลาว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจนี้จะดำเนินการเมื่อใด (สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิท, 2554)

โดยให้มีการบริหารราชการแผ่นดินเพียง 2 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2) คงราชการส่วนภูมิภาคไว้เช่นเดิม แต่ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

ผู้สนับสนุนแนวความคิดนี้เห็นว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นวิวัฒนาการจากบริบทการปกครองของไทย และเปรียบเสมือนเป็นสถาบันเก่าแก่ที่ได้รับความศรัทธาและการยอมรับจากประชาชนจำนวนมาก (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 18-19) แม้มีการมองกันว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีประสิทธิภาพ การบริการสาธารณะไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว แต่ขณะเดียวกันพัฒนาการของท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาเช่นกัน ทั้งด้านการบริหารงาน ปริมาณและคุณภาพของบุคลากร ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และมูลค่าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อีกทั้งการทับซ้อนกันระหว่างการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนั้นจึงเห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อไม่ให้เกิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาคือความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จึงควรกำหนดระบบความสัมพันธ์และบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรูปแบบอื่นของรัฐ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ และการเชื่อมโยงการทำงานในลักษณะบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนต่าง ๆ รวมทั้งต้องทบทวนภารกิจและบทบาทของรัฐ เพื่อปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและการบริหารราชการให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ของชาติด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น. 9-10) อีกทั้งควรกำหนดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นการสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น มากกว่าการเข้าไปทำหน้าที่แข่งขันกับท้องถิ่น โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นบนพื้นฐานของกฎหมาย รวมทั้งการให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษาเชิงเทคนิคเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จากสถานการณ์ที่โดดเด่นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ อาจเพิ่มบทบาทให้ทั้งสองตำแหน่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจทำหน้าที่ประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาดำเนินงานร่วมกัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, น. 50; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ม.ป.ป., น. 337)

2.2 การยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยทุกจังหวัดจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดละ 1 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะภายในจังหวัด เฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณหรือเทคโนโลยีขั้นสูง หรือกรณีที่โครงการมีความเกี่ยวข้องกับหลายพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน ตลอดจนดำเนินการประสานงานจัดทำแผนงานโครงการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันภายในจังหวัดนั้น

เนื่องจากภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด จึงเกิดปัญหาการทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ นำมาซึ่งปัญหาในการปฏิบัติงาน และแม้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ แต่กลับมีปัญหาทั้งในเรื่องโครงสร้างการบริหารงาน และงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ได้ ดังนั้นจึงได้มียกประเด็นเกี่ยวกับการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมาพิจารณา เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

การยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีแนวความคิดแยกออกเป็น 2 แนวทาง คือ 1) ให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 2) คงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เช่นเดิม แต่ปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

1) ให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปัญหาการทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมือง กล่าวคือ แต่เดิมนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้นมาก่อน แล้วจึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เกิดขึ้นตามมา โดยที่ไม่ได้มีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายและยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฐานเสียงสำคัญของการเมืองในระดับชาติ และยังคงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ รวมถึงอำนาจในการจัดเก็บรายได้หลักของพื้นที่ไว้ และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในบางพื้นที่มีอิทธิพลและเกิดความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ด้วย (นเรศ จิตสุจริตวงศ์, 2558, น. 103) ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ต่างก็กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไว้กว้างมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แตกต่างกันที่ระดับและขนาดของภารกิจ จึงเกิดความไม่ชัดเจนและเกิดการเกี่ยงความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ อีกทั้งพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสีย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เมื่อยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว อาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินโครงการที่ขนาดใหญ่เกินศักยภาพของเทศบาล กิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง หรือมีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไปแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจจะต้องมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการดังกล่าวด้วย (สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558, น. 5)

2) คงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ แต่ปรับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนที่มีความสำคัญอยู่ หากยกเลิกไปอาจส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่เกินความสามารถของเทศบาลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล ซึ่งหากมอบกิจการลักษณะนี้ให้อยู่ในอำนาจของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เป็นผู้ดำเนินการ ย่อมขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรกำหนดความสัมพันธ์และบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมมากขึ้น โดยกำหนดให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ชัดเจน โดยให้เทศบาลซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนเองในทุกด้าน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งไม่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนโดยตรง ควรกำหนดให้มีหน้าที่ทางเทคนิค วิชาการ สนับสนุน รวมทั้งจัดทำโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพของเทศบาล หรือโครงการที่มีลักษณะคาบเกี่ยวต่อเนื่องกัน หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558, น. 5)

2.3 แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเอง

แนวความคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง เป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงเสมอในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น และมีกระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้งขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ อยู่เป็นระยะ มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเองโดยภาคประชาชนหลายฉบับ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) จึงได้ทำการศึกษาปัญหาของการปกครองท้องถิ่นและพัฒนา “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” ขึ้น เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง กับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ความกังวลเกี่ยวกับการนำแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองมาใช้ในประเทศไทยก็คือ จังหวัดจัดการตนเองขัดต่อหลักความเป็นรัฐเดี่ยวหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้กิจการด้านความมั่นคงของประเทศ การคลังของรัฐ การศาล และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังคงอยู่ในอำนาจการดำเนินการของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ และเป็นแนวความคิดที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (3) ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ในขณะที่อำนาจในการป้องกันประเทศ การคลังของรัฐและระบบเงินตรา กระบวนการยุติธรรม และ

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยังคงเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางอยู่ อีกทั้งราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย แนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองจึงไม่ขัดกับหลักความเป็นรัฐเดี่ยวแต่ประการใด

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดจัดการตนเอง ตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ซึ่งกำหนดให้มีเพียงราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น จึงมีผลเป็นการยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดปกครองตนเองนั้นด้วย จังหวัดจัดการตนเองจึงเป็นการปรับโครงสร้างการปกครองในระดับจังหวัดจากเดิมที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค แบ่งอำนาจการปกครองมาจากราชการส่วนกลาง (Deconcentration) ให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ มาเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นร่วมกัน มีอำนาจการตัดสินใจ และงบประมาณเป็นของตนเอง

การจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองจึงมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและสถานะของข้าราชการในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในบทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาไว้ โดยให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเอง สามารถแสดงความจำนงได้ว่าจะโอนย้ายกลับไปสังกัดหน่วยงานเดิมที่ตนสังกัดอยู่ หรือจะย้ายมาเป็นเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งหากเลือกมาสังกัดจังหวัดปกครองตนเองจะได้รับตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าสถานะเดิมที่เคยดำรงอยู่ ในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป และให้มีอำนาจเพิ่มเติมตามที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

“จังหวัดจัดการตนเอง” จึงเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของคนในท้องถิ่น ให้ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการของท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และให้จังหวัดปกครองตนเองสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

ประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงหากจะนำแนวความคิดจังหวัดจัดการตนเองมาใช้ก็คือ ความพร้อมในด้านต่าง ๆ ของจังหวัดที่จะจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเอง เช่น ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น

ความพร้อมทางด้านทรัพยากร บุคลากร มีเพียงพอที่จะสามารถดำเนินกิจการของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อีกทั้งการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเองนั้นจะส่งผลกระทบต่ออย่างไรบ้าง เนื่องจากในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะยังไม่มีความพร้อมเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่

3. ปัญหาด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้บังคับแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้กำหนดสัดส่วนภาษี อากร และรายรับประเภทต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับนี้จะเห็นได้ว่า ท้องถิ่นมีรายได้มาจากภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บให้ รายได้จากภาษีและอากรที่รัฐจัดเก็บแล้วแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้จากเงินงบประมาณที่รัฐอุดหนุนให้ และรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ในส่วนที่เป็นรายได้จากภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้น อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) กำหนดให้รัฐดำเนินตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นคือ “กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า” ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในทางการคลังของท้องถิ่นที่สำคัญ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อใกล้ถึงระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย รัฐกลับไม่อาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้เมื่อ พ.ศ. 2549 ว่า “ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า” การกระจายอำนาจในทางการคลังหรืองบประมาณ ถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามจะแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นนั้น ได้กำหนด “ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ” และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้รัฐบาลซึ่งเข้าบริหารราชการแผ่นดินชุดแรกหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จัดทำกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐบาล แต่จนถึงปัจจุบันซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไปแล้ว กฎหมายรายได้ท้องถิ่นก็ยังไม่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย (สร้อย ภารุ, 2557)

ปัญหาอุปสรรคด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานทางการคลังท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยสำคัญทางการบริหาร แม้ว่าประเทศไทยได้เริ่มกระบวนการกระจายอำนาจที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอยู่บางประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาด้านรายได้ท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง 6 ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารัตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า ท้องถิ่นจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การบริหารจัดการภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ก็ยังคงไม่เพียงพอ เนื่องจากไม่ได้มีการปรับปรุงอัตราภาษีให้เหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบัน อีกทั้งแหล่งรายได้ของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ยังมีข้อจำกัด เพราะแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ ภูมิสังคม การเมืองท้องถิ่นและวัฒนธรรม (อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี, 2555, น. 6)

2) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ

เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงสภาพทางการคลังท้องถิ่นที่แตกต่างกันให้เกิดความเท่าเทียมกัน ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่มาก เช่น เงินอุดหนุนที่มีเกณฑ์ในการจัดสรรตามรายได้ต่อหัวและการถูกตัดลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อันเนื่องมาจากสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจระดับชาติ ปัญหาที่มาจากหลักเกณฑ์การแบ่งสรรเงินอุดหนุนในแต่ละปีที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรายได้หลักที่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนในการบริหารจัดการด้านสาธารณูปโภคที่จำเป็น หากรัฐบาลตัดงบประมาณก็จะส่งผลกระทบต่อแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทันทีเช่นกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับนักการเมืองเป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น รวมถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ยึดถือจำนวนประชากรในฐานะทะเบียนราษฎรของแต่ละท้องถิ่น ในขณะที่ท้องถิ่นมีประชากรแฝงอยู่อีกจำนวนหนึ่ง ทำให้การบริหารจัดการของท้องถิ่นประสบปัญหา อีกทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นล่าช้าก็ส่งผลกระทบต่อการทำงานของท้องถิ่นอย่างมากเช่นกัน (อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี, 2555, น. 7-8)

3) ปัญหาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้กับการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในบางโครงการต้องใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อ.ส.ม.) เจริญ ซึ่งงบประมาณที่ท้องถิ่นต้องนำมาใช้ในส่วนนี้ถูกนับรวมเป็นงบประมาณในสัดส่วนรวมของงบประมาณท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระที่จะใช้เงินงบประมาณในส่วนนั้นให้เหมาะสมกับปัญหาของแต่ละท้องถิ่นในระดับพื้นที่ และขาดอำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรเงินตามความเหมาะสมอีกด้วย (อัชกรณี วงศ์ปรีดี, 2555, น. 9)

4) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ชัดเจนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้ไม่เกินร้อยละสี่สิบนั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีบุคลากรจำนวนมาก เพราะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสมแก่การบริหารงานบุคคล ไม่สามารถบุคคลากรเพิ่มได้ ต้องอาศัยการจ้างเหมาบริการแทน เพราะข้อจำกัดทางกฎหมาย นอกจากนี้ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยส่วนกลางได้ให้อิสระแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ตามแนวทางฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong executive) เพราะเห็นว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจลำพังด้วยตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้

การออกระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อแก้ไขปัญหาการฮั้วประมูล ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ อาทิ การประมูลงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งอาจทำให้มีผู้เข้าแข่งขันน้อยลง หรืออาจมีการตกลงราคากันลวงหนาระหว่างผู้ทำการประมูลซึ่งรู้จักคุ้นเคยกันดีอยู่แล้วก่อนทำการประมูล ทำให้ราคาสูงขึ้น เป็นช่องทางในการจัดสรรผลประโยชน์แก่กลุ่มทุนในท้องถิ่น และเพิ่มภาระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย (อัชกรณี วงศ์ปรีดี, 2555, น. 12-14)

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ควรนำแนวความคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” มาใช้ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จังหวัดต่าง ๆ จะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ของตนเองได้แบบครบวงจรและเต็มความสามารถ โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อกันนโยบายการวางแผนของราชการส่วนกลาง (สร้อย ภารุ, 2557)

2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีสภาพบังคับให้รัฐกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดส่วนแบ่งรายได้จากภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่คือ ภาษีท้องถิ่น (Local taxes) หรือภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีที่ดิน ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด ส่วนภาษีที่เป็นภาษีฐานร่วม (shared taxes) ที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีบนสินค้าหรือกิจกรรมเดียวกัน เมื่อรัฐจัดเก็บแล้วให้จัดสรรเป็นรายได้แก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบต่อปีของรายได้ที่จัดเก็บได้ จะทำให้ท้องถิ่นมีเงินงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเต็มศักยภาพ (สร้อย ภารุ, 2557)

3) รัฐควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นพัฒนาด้านรายได้ โดยปรับปรุงกฎหมายด้านภาษีอากรของท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องดำเนินการจัดเก็บหรือประเมินภาษีอย่างตรงไปตรงมา และต้องมีการติดตามการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างครบถ้วน (อัครธรรม วงศ์ปรีดี, 2555, น. 23)

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริหารสาธารณะให้กับประชาชนอย่างครอบคลุมและทั่วถึงในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ในขณะที่มีทรัพยากรอย่างจำกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการอย่างประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นมากที่สุด (อัครธรรม วงศ์ปรีดี, 2555, น. 24)

5) ควรสร้างสำนึกและปลูกฝังความเป็นพลเมือง เพื่อสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ และการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในท้องถิ่นต่อไป (อัครธรรม วงศ์ปรีดี, 2555, น. 24)

4. ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และในสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่ยังคงมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ปัญหาหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดทางกฎหมายในรูปแบบของเงื่อนไขที่วางไว้ในพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ เช่น การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ เป็นต้น

การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งหลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ ในกรณีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด การเข้าชื่อถอดถอนเป็นอันตกไป แต่หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด การถอดถอนจึงมีผล เงื่อนไขในทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคของพระราชบัญญัตินี้ คือ จำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนที่กำหนดไว้ค่อนข้างสูง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น มีความเป็นไปได้น้อยมากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะสามารถรวบรวมผู้ที่จะมาเข้าชื่อให้ได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ค่อนข้างสูงเช่นกัน คือ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ การให้ประชาชนร่างข้อบัญญัติประกอบคำร้องมาทั้งฉบับ เพื่อเสนอต่อประธานสภา ก็เป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่ง เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะร่างข้อบัญญัติขึ้นมาทั้งฉบับได้ การที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นการผลกระทบให้ประชาชนมากเกินไป

การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ซึ่งบัญญัติถึงสิทธิของประชาชนในการออกเสียงประชามติอย่างชัดเจน แต่ในความเป็นจริงนั้น การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นมีน้อยมาก หรือในบางท้องถิ่นไม่เคยมีการทำประชามติเลย เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิที่กฎหมายรองรับไว้ได้ อย่างไรก็ตาม การขจัดอุปสรรคประการสำคัญที่สุดคือ การให้ความรู้ทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในสิทธิการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระตุ้นให้ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญ และสามารถใช้อัตินั้นได้อย่างเต็มที่ เพราะถึงแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นไปได้มากขึ้น แต่หากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้กฎหมายอยู่ การใช้อัตินั้นก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย (อนุรักษ์ นิยมเวช, 2554, น. 13-14)

ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับ การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ซึ่งมีข้อเสนอ ดังนี้

1) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้ให้การรับรองไว้ เช่น การจัดทำเอกสารหรือแผ่นพับ การจัดกิจกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบประชาชน และการจัดทำเว็บไซต์ เป็นต้น เพื่อเผยแพร่ความรู้ ให้กับประชาชน

2) สร้างเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง การปกครอง และการ พัฒนาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่น

3) ฝึกอบรมและพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้มีคุณธรรม ศีลธรรมและทำงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้ง ฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย

ข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้มีความยืดหยุ่น สามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) กำหนดให้มีหลักสูตรการเรียนการสอนเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาหลักสูตร และการเรียนการสอนให้ก้าวทันโลกอยู่เสมอ

5) ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานพัฒนาด้านการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสนับสนุนทุน การวิจัยในเรื่องดังกล่าว

6) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการเข้าร่วมกิจกรรมการ ดำเนินงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตระหนักถึงความสำคัญในผลประโยชน์ของประชาชนและ ท้องถิ่น

การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงควรให้ความสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้การปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้การปกครอง ส่วนท้องถิ่นบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงตามหลักการกระจายอำนาจ

หน้าว่าง

จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

วิกฤติทางการเมืองและความแตกแยกในสังคมไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้สะท้อนปัญหาสำคัญหลายประการของประเทศ ทั้งการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมของนักการเมือง การทุจริตในวงราชการ การลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ และปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงผลอันเกิดจากโครงสร้างทางอำนาจที่ถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำ การบริหารราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการมีกฎหมายที่ขาดสภาพบังคับเท่านั้น แต่เกิดจากการขาดจิตสำนึกด้านจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้บริหารประเทศทั้งนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หากย้อนไปในอดีต นับตั้งแต่การรัฐประหารล้มรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ที่มีพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ เป็นผู้นำในการยึดอำนาจ และมีการแต่งตั้งให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา ได้แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยจากระยะของการเปิดเสรี ไปสู่ระยะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และระยะของการสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตย (ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยา, พิภพทอง รุจิราภา และกัญญารัตน์ ปันทอง, 2542, น.51, อ้างใน สุรชาติ บำรุงสุข, 2540, น. 29-30) ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ยังเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับสังคมไทยที่กำลังรับอิทธิพลตะวันตกเข้ามาในประเทศ โดยเฉพาะค่านิยมแบบอเมริกันที่มุ่งเน้นให้คุณค่าทางวัตถุหรือสิ่งที่เป็นรูปธรรม ค่านิยมทางวัตถุได้เข้ามาแรงและรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ประกอบกับลักษณะทางการเมืองที่ยึดตัวบุคคลและอำนาจเงินเป็นสำคัญ ทำให้การเมืองไทยถูกผูกขาดโดยคนเฉพาะกลุ่ม และสิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นปัญหามากขึ้น เมื่อเศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้า กลุ่มธุรกิจและชนชั้นกลางในเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมืองและการบริหารประเทศ มีระบบทุนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองจนนำไปสู่ “ธุรกิจการเมือง” และการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง (ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ, 2542, น. 51)

จากเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลายครั้งในอดีต และรวมถึงวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมาประเทศไทยเน้นการพัฒนาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาสังคม การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของคนในชาติ การที่ประเทศมุ่งพัฒนาทางวัตถุโดยละเลยการพัฒนาทางด้านจิตใจ ทำให้คนในสังคมไม่มีภูมิคุ้มกันเมื่อเกิดสิ่งชั่วร้าย ไม่ว่าจะอำนาจ ความร่ำรวย หรือลาภยศตำแหน่ง ประกอบกับเข้าใจว่าสิ่งเหล่านี้คือความสุขและเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ของสังคม ทำให้ต้องแสวงหาแม้ว่าการได้มานั้นไม่ถูกต้องเหมาะสมก็ตาม สำหรับเหตุการณ์ล่าสุด ปัญหาการเมืองและความแตกแยกของคนในชาตินับตั้งแต่การรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2549 จนถึงการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ล้วนแล้วแต่มีที่มาจาก การขาดสำนึกด้านจริยธรรมของผู้บริหารประเทศ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ยึดหลักความรับผิดชอบต่อ หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้การบริหารจัดการภาครัฐด้อยประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส เกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในวงกว้าง มีการใช้

งบประมาณไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ มีการพึ่งพาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในลักษณะต่างตอบแทน ตลอดจนปัญหาทางพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของบุคคล เช่น เรื่องชู้สาว และการแสดงกิริยาก้าวร้าว เป็นต้น

องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์การภาคประชาสังคมระดับโลกในด้านการต่อต้านปัญหาคอร์รัปชัน ได้จัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) ประจำปี พ.ศ. 2556 พบว่า ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ 102 จากการจัดอันดับทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก สำหรับอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันของ 10 ประเทศในอาเซียน ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 5 ซึ่งมีอันดับต่ำกว่าสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ตามลำดับ แต่อยู่ในอันดับที่ดีกว่าอินโดนีเซีย เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา ตามลำดับ (มูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2556)

ตาราง 1 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปีของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2538 - 2556

ปี	คะแนน	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	34	41
2539	3.33 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	37	54
2540	3.06 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	39	52
2541	3.00 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	61	85
2542	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	68	98
2543	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	60	90
2544	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	61	91
2545	3.20 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	64	102
2546	3.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	70	133
2547	3.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	64	146
2548	3.80 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	59	159
2549	3.60 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	63	163
2550	3.30 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	84	179
2551	3.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	80	180
2552	3.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	84	180
2553	3.50 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	78	178
2554	3.40 (คะแนนเต็ม 10 คะแนน)	80	183
2555	37 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	88	176
2556	35 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	102	177

ที่มา: “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2556” โดย มูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2557, <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2012-05-07-10-50-47/284-2556>

จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปีของประเทศไทยโดยการสำรวจขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประเทศไทยยังไม่เคยได้คะแนนเกินครึ่ง และสถานการณ์คอร์รัปชันของไทยยังอยู่ในระดับต่ำ หากพิจารณาจากอันดับของไทยที่ลดลงในบางปีก็มีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ อย่างเช่น ระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2550 เป็นช่วงเวลาที่เกิดความผันผวนทางการเมือง จนเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 อันดับของไทยในช่วงเวลานั้นก็ลดลงอย่างต่อเนื่อง และจึงค่อยปรับดีขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม อันดับของไทยก็ลดลงอย่างเด่นชัดอีกครั้งใน พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 เมื่อการเมืองไทยอยู่ในสภาพวิกฤติอีกครั้ง ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าปัญหาการเมืองไทยมีความสัมพันธ์กับการทุจริตคอร์รัปชันและการขาดจิตสำนึกที่ดีของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการแถลงผลงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม พ.ศ. 2556 คณะกรรมการฯ มีคดีในความรับผิดชอบที่ต้องพิจารณาถึง 9,477 เรื่อง และได้ระบุว่า การจัดซื้อจัดจ้าง โครงการภาครัฐมีตัวเลขการทุจริตกว่า 1 แสนล้านบาทต่อปี (สถาบันพระปกเกล้า, 2557) ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความเสื่อมถอยทางจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการแก่งแย่ง การเอา รัดเอาเปรียบกัน ขาดความสามัคคี ไม่เคารพสิทธิของผู้อื่น และขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ทำให้สังคมขาดความสงบสุข และเสียโอกาสในการเติบโตทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยได้ตระหนักถึงการพัฒนาคณะบุคคลจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม โดยการเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาประเทศให้เกิดความสมดุลทั้งด้านวัตถุและจิตใจ มีรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการสร้างกฎระเบียบและกลไกต่าง ๆ เพื่อสร้างมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งสร้างกระบวนการเพื่อตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย แต่เหตุใดยังมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนัก นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความซื่อสัตย์สุจริต ในขณะที่ประชาชนบางส่วนรับได้กับการทุจริตและการประพฤติเช่นนั้น ทั้งที่เป็นภัยร้ายแรงที่ทำลายความมั่นคงของชาติ

รัฐธรรมนูญกับความพยายามในการเสริมสร้างจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาในอดีตของไทย ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิกในทำนองเดียวกัน แต่มีไม่น้อยที่ผู้กล่าวถ้อยคำปฏิญาณเหล่านี้ไม่อาจรักษาสัจจะวาจาได้ กลับใช้อำนาจไปในทางทุจริตจนทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองและการบริหารประเทศดังที่ปรากฏในทุกยุคทุกสมัย (บุญเลิศ คชายุทธเดช, ม.ป.ป., น.1) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่รัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้สร้างกลไกที่มีสภาพบังคับ หรือมีบทลงโทษแก่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สำคัญกับการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม และมุ่งแก้ไขปัญหาความย่อหย่อนด้านจิตสำนึกของนักการเมืองและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังปรากฏในมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังไม่มีความบังคับ ขาดกลไกสำคัญอันจะช่วยให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ทั้งยังกำหนดไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานใดบ้างที่จะต้องจัดทำประมวลจริยธรรม และหน่วยงานใดจะทำหน้าที่ดูแลการจัดทำและบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2545 ได้ตราขึ้นเพื่อกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม แต่โทษที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมทั้งสองฉบับนี้ ก็มีเพียงการตักเตือน ดำเนิน หรือประณามเท่านั้น และแม้มีคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภาเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีการถือปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัดหรือจริงจังแต่อย่างใด (สำนักกฎหมาย กองบรรณาธิการ, 2552 น. 12) หรือแม้แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 ก็มีการกำหนดแต่เพียงว่า หากพบการประพฤติปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบนี้ ให้เป็นดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะดำเนินการตามควรแก่กรณี ซึ่งเท่ากับว่าระเบียบดังกล่าวไม่มีความชัดเจนว่าจะให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการอย่างไรกับผู้กระทำความผิด และยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษอีกด้วย (ธานินทร์ กรีวิเชียร์, 2552, น. 28)

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญขาดกลไกที่เอื้อต่อการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม บทบัญญัติในประมวลจริยธรรมย่อมไม่เป็นผล และไม่สามารถขจัดเลวร้ายพฤติกรรมของบุคคลให้อยู่ในทำนองคลองธรรมได้ ทำให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายสร้างอิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อเรียกร่องผลประโยชน์โดยมิชอบให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ซึ่งส่งผลต่อศักดิ์ศรีขององค์กร และบั่นทอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (ศรีชฐา ดาราศร, 2550)

จากข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อลดทอนอุปสรรคและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต โดยมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำประมวลจริยธรรมอันประกอบด้วยกลไกและระบบในการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด หากเป็นการกระทำความผิดร้ายแรง ก็ให้ส่งเรื่องแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ สำหรับการพิจารณา การสรรหา การกลั่นกรอง หรือการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในภาครัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลด้วย นอกจากนี้

มาตรา 280 ยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมอีกด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขกลไกในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมให้มีความชัดเจนและจริงจังมากกว่าที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ก็ได้จัดทำประมวลจริยธรรมของตนเอง โดยอย่างน้อยประกอบด้วย “มาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก” (core value) ซึ่งกำหนดโดยผู้ตรวจการแผ่นดินก็ตาม แต่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ไม่ได้ลดลง การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำก็ยังคงมีอยู่ นักการเมืองที่มีประวัติต่างปร้อยหรือเคยถูกกล่าวหาว่าทุจริตและประพฤติมิชอบก็ยังได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศ มีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมีความแนบเนียนมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์พวกพ้องของตนเอง การไม่แก้ไขกฎหมายที่อาจจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจของครอบครัวหรือพวกพ้อง การวางตัวไม่เป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกรับสินบนการซื้อขายตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่น ตำแหน่งในคณะกรรมการ และตำแหน่งผู้อำนวยการอิสระ เป็นต้น (ศรีชฐา ดาราธร, 2550)

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับจริยธรรมของผู้บริหารและผู้นำทางการเมือง โดยเพิ่มหมวดและบทบัญญัติใหม่ว่าด้วยผู้นำการเมืองที่ดีและระบบผู้แทนที่ดี เพื่อวางหลักการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้สมัครเข้ารับราชการเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกประเภท ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งผู้นำอื่นในภาครัฐ อาทิ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ประพฤติปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม นอกจากนี้ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมีบทบัญญัติที่เป็นสภาพบังคับ โดยมีการกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยและให้ดำเนินกระบวนการทางวินัย ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้มีการไต่สวนโดยเร็ว และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี สภาท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม

การใช้รัฐธรรมนูญและมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมจริยธรรมเพียงอย่างเดียว คงไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรมและมีพฤติกรรมที่เหมาะสม การสร้างสรรค์สังคมและทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในประเทศที่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อประชาชนสูง ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาจริยธรรมโดยกระบวนการการขัดเกลาทางสังคม และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงเห็นว่าการนำบทเรียนของต่างประเทศมาศึกษา จะสามารถเป็นประโยชน์

ต่อการทำงานในการเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมของผู้นำทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และรวมถึงประชาชนทุกคนในประเทศไทยด้วย

แนวทางการเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมของต่างประเทศ

การเสริมสร้างจริยธรรมของผู้บริหารประเทศเป็นเรื่องที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ เพราะตระหนักดีว่าปัญหาและอุปสรรคของการขาดคุณธรรมและจริยธรรมเป็นรากฐานของปัญหาในทุกมิติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว มีระบบการบริหารประเทศที่โปร่งใส ผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรมสูง และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และส่วนรวม ประเทศเหล่านี้ยังมีระบบกฎหมายที่เข้มแข็ง มีหน่วยงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมทั้งมีการส่งเสริมจริยธรรมและความมีระเบียบวินัยให้แก่ประชาชนทุกคนในประเทศมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ในที่นี้ จะขอนำเสนอแนวทางและประสบการณ์เสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมของสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อเป็นกรณีศึกษาในการสร้างกลไกการควบคุมจริยธรรมที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการหาแนวทางที่เหมาะสม นอกจากมาตรการทางกฎหมาย เพื่อยกระดับมาตรฐานจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและประชาชนในทุกภาคส่วนของประเทศ

● สาธารณรัฐสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศขนาดเล็กและไม่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ แต่สิงคโปร์สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างรวดเร็ว มีความเจริญก้าวหน้า มีระบบการบริหารราชการที่ดีและโปร่งใส รวมถึงมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ปัจจัยที่ทำให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่เจริญและมีระเบียบวินัย คือ การมีวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศของผู้นำและรัฐบาล ระบบการศึกษาที่ดีเยี่ยม การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ และการปลูกจิตสำนึกด้านจริยธรรมที่เป็นระบบ นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังมีแนวทางและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ อย่างเช่น การปรับเงินเดือนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการให้มีรายได้ใกล้เคียงกับภาคธุรกิจเอกชน เพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ทำงานให้รัฐได้เต็มที่ โดยไม่ต้องพะวงกับเรื่องการหารายได้พิเศษ อย่างไรก็ตาม การให้เงินเดือนสูงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความภูมิใจในตัวเอง มีการปรับปรุงและตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานอยู่เสมอ และมีความซื่อสัตย์ต่อหน่วยงานและประเทศชาติ ทั้งนี้ การวิจัยในประเทศอื่น ๆ พบว่า การขึ้นเงินเดือนนักการเมืองและข้าราชการไม่ได้มีผลให้การทุจริตคอร์รัปชันลดลงเสมอไป การที่รัฐบาลประเทศใดจะขึ้นเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สูงพอ ๆ กับภาคธุรกิจเอกชนได้นั้น ก็หมายถึงว่ารัฐบาลประเทศนั้นต้องพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเก่งและดีพอที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตมากพอที่รัฐบาลจะสามารถเก็บภาษีและมีรายได้มากพอด้วย อีกทั้งการจะแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้นั้น ต้องพยายามปฏิรูปทั้งระบบการบริหารราชการ กฎหมาย ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อม ๆ กัน เช่น การทำให้ประชาชนมีการศึกษา มีงานทำ มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม มีระบบ

ประกันสังคม และบริการสังคมสงเคราะห์ ที่จะช่วยให้ประชาชนมีปัจจัยสี่และชีวิตที่มีความมั่นคง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนมุ่งหน้าขยันทำงานด้วยความสุจริต และเข้าใจว่าเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดผลดีได้มากกว่า การคิดหาทางคอร์รัปชัน (วิทยากร เชียงกุล, 2549, น. 223-224)

ประสบการณ์จากสิงคโปร์สามารถเป็นตัวอย่างให้ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างค่านิยมที่ตรงกันให้แก่ประชาชนทุกคน การพัฒนาระบบราชการให้มีธรรมาภิบาล และการสร้างระบบกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน หากประเทศไทยสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้ ปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ จะได้รับการแก้ไขและไม่ต้องอยู่คู่กับประเทศไทยไปตลอดอย่างที่เคยเป็นมา

- สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีที่มีเสถียรภาพ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ มีประสิทธิภาพ อันเป็นหลักประกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต แม้ว่าในระบบประธานาธิบดี ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและตำแหน่งประมุขของรัฐบาลรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน ทำให้ฝ่ายบริหารเป็นใหญ่ (strong executive) และมีอำนาจมากกว่ารัฐสภาก็ตาม ในส่วนของภาคประชาชน ชาวอเมริกันรู้จักบทบาทหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดี และมีความกระตือรือร้นทางการเมือง จึงทำให้ชาวอเมริกันสนใจการเลือกตั้งในทุกๆระดับ และเลือกบุคคลที่คิดว่าดีที่สุดเพื่อเป็นผู้แทนของตนเองในการบริหารปกครองประเทศ ชาวอเมริกันไม่เพียงสนใจเรื่องการเลือกตั้งหรือการเลือกผู้นำเท่านั้น แต่ยังมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยกล้าเรียกร้องในสิ่งที่ตนต้องการตามวิถีทางประชาธิปไตย

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งของชาวอเมริกันจึงเป็นกลไกสำคัญที่ใช้ควบคุมรัฐบาลและผู้แทนให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน รวมทั้งเป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบจริยธรรม และมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมอีกด้วย อันเป็นผลให้นักการเมืองของสหรัฐอเมริกาต้องรักษามาตรฐานจริยธรรมของตนเองให้อยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าคนทั่วไป นอกจากนี้ ในการสร้างมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกายังได้กำหนดมาตรฐานด้านจริยธรรมเพื่อเป็นมาตรฐานกลาง ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกระดับไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือพนักงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งมีพระราชบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายและมีสภาพบังคับ ทำให้ชัดเจนว่าหากไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมแล้ว จะมีความผิดอย่างไร และจะได้รับโทษอย่างไร

สิ่งที่เป็นประเด็นน่าสนใจอีกประการคือ กฎหมายและระเบียบว่าด้วยจริยธรรมของสหรัฐอเมริกา อย่างเช่น Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch 2002 เป็นประมวลจริยธรรมที่มีรายละเอียดมาก มีการให้ความหมายที่ชัดเจนและมีการยกตัวอย่างในแต่ละหมวดแต่ละมาตราเอาไว้ด้วย (สำนักกฎหมาย กองบรรณาธิการ, 2552 น. 10) เพื่อจะได้ทราบและเข้าใจกันอย่างชัดเจน ไม่ต้องมาตีความเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งศาสตราจารย์ (พิเศษ) ธาณินทร์ กรัยวิเชียร อดีตรองอธิบดี (2552, น. 40) ได้เคยเสนอว่า ในการจัดทำประมวลจริยธรรม ควรบัญญัติให้สมบูรณ์ในตัวเอง โดยให้ความหมายและอธิบายอย่างชัดเจน เพื่อที่จะได้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมได้อย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกามี มีสำนักงานจริยธรรมของรัฐ (Office of Government Ethics: OGE) ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านจริยธรรมของฝ่ายบริหารเป็นการเฉพาะ โดยดำเนินงานด้านการส่งเสริมจริยธรรม การร่างและพัฒนาระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การติดตามการดำเนินงานด้านจริยธรรมของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ขณะเดียวกันหน่วยราชการของรัฐบาลกลางแต่ละแห่งจะมีเจ้าหน้าที่จริยธรรม เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมด้านจริยธรรมและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงาน โดยทำงานประสานกับ OGE เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่ากิจการของรัฐนั้นดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส

การที่ผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐของสหรัฐอเมริกามีจริยธรรมสูงและทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ได้เป็นผลจากการมีประมวลจริยธรรมและกฎหมายที่ดี หรือมีหน่วยงานด้านจริยธรรมที่เข้มแข็งเท่านั้น แต่เกิดจากระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพ มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นพื้นฐาน รัฐให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่ทุกคนในสังคมรู้จักสิทธิหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดี มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง และเห็นคุณค่าของการเลือกคนดีมีความสามารถเข้าไปบริหารประเทศ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐของสหรัฐอเมริกาถูกควบคุมด้วยกลไกของประชาสังคม โดยพลเมืองที่มีคุณภาพและพร้อมในการปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าได้มีการพัฒนามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมโดยวิธีการบัญญัติให้มีกฎหมาย ข้อบังคับ และประมวลจริยธรรม แต่ก็ยังเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น การจะให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกด้านจริยธรรมภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว คงจะเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ไม่ถ่วงนัก การปลูกฝังต้องเริ่มตั้งแต่เด็กและต้องใช้เวลา ดังนั้น การจะพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญและเข้มแข็ง ปัจจัยสำคัญคือพฤติกรรมของประชาชนและผู้บริหารประเทศ ซึ่งจะต้องขัดเกลาไปพร้อม ๆ กัน ไม่จำเป็นต้องจำกัดกลุ่มเป้าหมายไว้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (สำนักกฎหมาย กองบรรณาธิการ, 2552 น. 16) การที่ประเทศจะเป็นอย่างไรมีระบบการเมือง สังคม เศรษฐกิจอย่างไร และมีรัฐบาลแบบไหน ประชาชนในประเทศนั้นย่อมเป็นผู้กำหนด เหมือนดังสุภาษิตในทางรัฐศาสตร์ที่ว่า “People Get the Government They Deserve” ซึ่งสะท้อนให้เห็นความเป็นจริงในรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นอย่างไร บุคคลที่เข้ามาปกครองตนก็ย่อมเป็นเช่นนั้น (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2552, น. 48)

ดังนั้น การปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่คนทุกวัยทุกอาชีพในสังคมจึงเป็นเรื่องสำคัญ และควรเป็นวาระแห่งชาติที่มีการดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ให้ทุกคนได้ตระหนักถึงคุณค่าด้านคุณธรรมและจริยธรรมมากกว่าวัตถุ กล้าที่จะเลือกคนดีมีความสามารถเข้ามาทำหน้าที่แทนตน เพื่อให้ได้รัฐบาลและผู้บริหารที่เก่งควบคู่กับการมีจริยธรรมและสำนึกต่อประเทศชาติ นอกจากนี้ ประชาชนต้องคอยติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมืองหรือผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทน เพื่อควบคุมให้บุคคลเหล่านั้นดำเนินงานตอบสนองต่อสาธารณะและเป็นไปด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง

ในกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นบ่อย ๆ ในสังคมการเมืองของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อให้ปวงชนชาวไทยได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองตามวิถีประชาธิปไตย เมื่อปีพุทธศักราช 2475 และหลังจากนั้นยังเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองเรื่อยมา กระแสการเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยิ่งเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์ต้องการปฏิรูปการเมืองโดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกเรียกว่ารัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน” เพราะภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมาของประเทศไทย และเรื่องที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากคือ เรื่องการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่อยู่ในข่ายที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงระดับประเทศ ได้แก่ การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายหรือการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการออกเสียงประชามติ และการร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ทั้งยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมนั้นด้วย ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงรับรองสิทธิดังกล่าวไว้และมีการปรับปรุงให้การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสะดวกยิ่งขึ้น แม้ในขณะนี้อยู่ระหว่างใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวเอาไว้ก็ตาม แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ที่จะใช้บังคับต่อไปก็คงหลักการดังกล่าวเอาไว้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตย โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในมุมมองของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเอาไว้ อย่างเช่น

Myron Weiner ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (political participation) หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม

Norman H. Nie and Sidney Verba ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึงกิจกรรมทางกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหารหรือกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มผู้นั้นต้องการ

จันทนา สุทธิจारी ได้ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

จากความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้นมีลักษณะที่รวมกันสองประการคือ ต้องเป็นไปตามความสมัครใจและมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ และมีลักษณะที่ต่างกันประการหนึ่งคือ Weiner เห็นว่า กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่ขณะที่นักวิชาการอีกสองท่านเห็นว่า ต้องเป็นไปตามที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้

ความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participative politics)

ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการจึงได้เสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาทดแทน หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตามแต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ (บุญเสริม นาคสาร, 2548)

(1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่ง (recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่งได้

(2) การริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

(3) การประชาพิจารณา (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดู ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ได้

(4) การแสดงประชามติ (referendum หรือ plebisite) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือ การออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมายหรือดำเนินการสำคัญ ๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีแนวคิดสำคัญคือเมื่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า การตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญต้องผูกพันอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนับแต่มีการปฏิรูปการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้ออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้หลายประการ ได้แก่

1) การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แสดงเจตนารมณ์ของตนที่ต้องการมีกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย โดยแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ไม่น้อยกว่า 50,000 คน และลดลงเหลือเพียง 10,000 คน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยประชาชน

3) การออกเสียงลงประชามติ เป็นการให้สิทธิประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีความสำคัญซึ่งเป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ได้เสียของชาติและของประชาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแต่ต้นแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น ในเรื่องของการส่งเสริมขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ลดการผูกขาดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นรูปแบบหนึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน เพราะจะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ ซึ่งรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเมือง โดยต้องให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในการปกครองตนเองตามหลักประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นมิได้หลายกรณี ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน การใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ การใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น การจัดตั้งและเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วม

ทางการเมืองโดยตรงหรือการตรวจสอบทางการเมือง รวมทั้งสิทธิรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี
 ประชาพิจารณ์ และสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชน คือ
 เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติม
 รัฐธรรมนูญได้ด้วยเช่นเดียวกับต่างประเทศบางประเทศซึ่งถือเป็นการเสริมสร้างบทบาทของประชาชน
 ให้สอดคล้องกับระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในที่นี้ขอนำเสนอสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเฉพาะในส่วนของการมีส่วนร่วม
 ทางการเมืองของประชาชนโดยตรงและเห็นว่ายังคงมีปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง
 ของประชาชน คือ

1. การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย
2. การร้องขอให้มิตติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
3. การออกเสียงประชามติ

1. การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย

รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น เปิดโอกาส
 ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง
 เนื่องจากจะมีโอกาสได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาและเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณา
 ในฐานะกรรมาธิการด้วย แต่กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเสนอกฎหมาย
 กลับพบปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถผลักดันกฎหมายได้ ดังนี้ (นิติพันธ์ ศรีเมฆ, 2558)

ประการแรก การเสนอกฎหมายโดยประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
 ยังไม่อาจใช้สิทธิได้เต็มที่เนื่องด้วยมีข้อจำกัดบางประการ เช่น กรณีต้องใช้เอกสารหลักฐานในการเข้าชื่อเสนอ
 กฎหมายจำนวนมากส่งผลกระทบต่อต้นทุนค่าใช้จ่าย กรณีไม่มีหน่วยงานหลักในการให้ความช่วยเหลือ
 ประชาชนในการเสนอกฎหมายทั้งระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการกำหนดบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ใน
 กฎหมาย เป็นต้น

ประการที่สอง กรณีที่ประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
 กล่าวคือ เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน วาง
 ระเบียบเกี่ยวกับภาษีอากร จัดสรร รับ รักษา จ่ายเงิน โอนงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน กู้เงิน คำประกัน
 ใช้เงินกู้ หรือดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และที่เกี่ยวกับเงินตราซึ่งรัฐสภาจะพิจารณาได้ต้องมีคำรับรอง
 ของนายกรัฐมนตรีเสียก่อนแต่พบว่ามียุทธศาสตร์ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประชาชนค้างการพิจารณา
 ในขั้นตอนของนายกรัฐมนตรีจำนวนมาก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถผลักดันร่างพระราชบัญญัติ
 ของประชาชนต่อรัฐสภาได้

ประการที่สาม กรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการรวบรวมรายชื่อประชาชน หรือเป็นกรณีร่าง
 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของประชาชนอยู่ระหว่างพิจารณารอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี หรือกรณี

อยู่ระหว่างการตรวจความถูกต้องในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กลับมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการ และเนื้อหาทำนองเดียวกันโดยคณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและได้รับพิจารณารับหลักการ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของประชาชนไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้อีก

ประการที่สี่ กรณีประชาชนเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาแล้วจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก แต่กลับไม่ได้รับความเห็นชอบในหลักการทำให้ร่างพระราชบัญญัติของประชาชนตกไป กรณีเช่นนี้นอกจากประชาชนจะไม่สามารถผลักดันกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้แล้ว ในกระบวนการพิจารณาเรื่องนั้นก็จะมีตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะกรรมาธิการ ซึ่งต่างจากร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบในหลักการที่ตัวแทนของประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเห็นว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือจะต้องกำหนดเป็นหลักการไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

2. การร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

การร้องขอให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยประชาชน อย่างไรก็ตามเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เห็นควรมีการปรับปรุง ดังนี้ (สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์, 2547)

1. ในเรื่องจำนวนผู้ลงลายมือชื่อในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เห็นว่าควรให้มีการลดจำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอลงอีก เพราะประชาชนยังใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นจำนวนไม่มากเท่าที่ควร เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีโอกาสในการทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงอย่างแท้จริง จึงควรมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหลักการการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

2. ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าข้อกล่าวหาบุคคลที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนนั้นมีมูล แต่วุฒิสภาไม่ลงมติถอดถอนนั้นควรจัดให้มีการลงประชามติเพื่อชี้ขาดว่าบุคคลดังกล่าวควรจะพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและเป็นกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

3. การออกเสียงประชามติ

เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีความสำคัญ ซึ่งอาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและของประชาชน ซึ่งเป็นการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อนึ่ง หลักการเรื่องการลงประชามตินั้น ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2550 ในมาตรา 165

โดยจัดให้มีการออกเสียงประชามติเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ กรณีที่สอง คือ กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ โดยรัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับกรณีที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการจะจัดให้มีการทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญ หากสภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้วซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 กำหนดไว้ตอนหนึ่งว่า “ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมาก” เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย... ซึ่งก็เป็นที่ถกเถียงกันว่าโดยเสียงข้างมากนั้นยังไม่มี ความชัดเจนว่าโดยเสียงข้างมากจากจำนวนอะไร ซึ่งอาจมีการยื่นให้มีการตีความได้ ดังนั้นเห็นว่าน่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่าโดยเสียงข้างมากจากจำนวนอะไร

สรุปและข้อเสนอแนะ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนนั้น จากการศึกษาพบว่าในบางเรื่องยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ซึ่งสาเหตุมาจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการนิติบัญญัติไทย ส่วนเรื่องการร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งก็พบว่าเงื่อนไขและกระบวนการที่ยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเท่าที่ควร ส่วนเรื่องการออกเสียงประชามติพบว่าเกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องของการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องจัดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงได้อย่างแท้จริงโดยเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

- กรณีการร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายหรือการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (นิตินันท์ ศรีเมฆ, 2558)

1. ให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนใช้เพียงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก เป็นหลักฐานในการยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณา

2. ให้มีองค์กรหลักในการสนับสนุนการดำเนินการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมทั้งเรื่องการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้ชัดเจน

3. ให้ตัดบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญาออกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงของประชาชนมากกว่าเพื่อการควบคุม

4. ให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่กำหนดกรอบระยะเวลาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหากไม่พิจารณาภายในกรอบระยะเวลาให้ประธานรัฐสภาบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ทันที

5. ให้การใช้ดุลพินิจของประธานสภาผู้แทนราษฎรกรณีสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ต้องดูว่ามีร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนหรือไม่ หากตัวแทนประชาชนไม่น้อยกว่า 20 คน ได้ยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาว่าจะดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเรื่องใดไว้แล้ว ห้ามมิให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่งสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเนื้อหาเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ระหว่างกระบวนการเข้าชื่อของประชาชน เว้นแต่ตัวแทนประชาชนได้แสดงพฤติการณ์ประวิงเวลาในการเข้าชื่อให้ได้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

6. ให้กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยการเข้าชื่อของประชาชน ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อรัฐสภาพิจารณาว่าจะรับร่างนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ หากรัฐสภามีมติไม่รับไว้พิจารณาให้ตัวแทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเรื่องนั้นมีสิทธิเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้จัดทำประชามติร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว เพื่อเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงว่าต้องการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนหรือไม่

- กรณีการร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์, 2547)

1. ควรให้มีการลดจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. กรณีถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาบุคคลที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนมีมูลว่าน่าจะผิดแต่วุฒิสภาไม่ลงมติถอดถอน ควรจัดให้มีการลงประชามติเพื่อชี้ขาดว่าบุคคลดังกล่าวควรจะพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและเป็นกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

- กรณีการออกเสียงประชามติ เห็นว่าควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นการออกเสียงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่ามติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงหรือของผู้มาใช้สิทธิออกเสียง

หน้าว่าง

บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (ม.ป.ป.). **ทำไมนายกรัฐมนตรีควรมาจากการเลือกตั้ง**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.kriengsak.com/node/534>
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (ม.ป.ป.). **วุฒิสภาไทย: รากฐานที่มาและภารกิจ**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_78.pdf
- ข้อเสนอแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน**. (22 ธันวาคม 2551). สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.oknation.net/blog/khokmaw/2008/12/22/entry-1>
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย**. (2558). **บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง**. สืบค้น 20 มีนาคม 2558 จาก http://www.lrcb.go.th/th/?wpfb_dl=1642
- คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ**. (2558). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งฉบับ)**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต**. (ม.ป.ป.). **นายกรัฐมนตรีของประชาชน**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก http://member.rsu-lawonline.com/news_detail.php?bn_id=44
- คริสฐา ดาราศร**. (2550). **การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (Conflict of Interest)**. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1166>
- จาตุรนต์ ฉายแสง**. (2557). **"จาตุรนต์"ชี้ธรรมาภิบาลห้ามคนถูกตัดสิทธิ์การเมือง มีตำแหน่งเป็นการลงโทษซ้ำ**. สืบค้น 16 มิถุนายน 2558 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1407494794
- เจษฎ์ โทณะวณิก**. (2557ก). **สถิติใบเหลือง-ใบแดง: ข้อเสนอตัดสิทธิ์เลือกตั้งตลอดชีวิต**. สืบค้น 16 มิถุนายน 2558 จาก <http://news.voicetv.co.th/thailand/112165.html>
- _____. (2557ข). **โจทก์ท้าทายนักยกร่าง รธน."สกัดทุจริต-ทำผิดเลือกตั้ง"**. สืบค้น 18 มิถุนายน 2558 จาก www.posttoday.com
- ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์**. (ตุลาคม 2552). **เศรษฐกิจโลกยุคใหม่กับการปรับตัวของไทย**. ปาฐกถาพิเศษในการประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 5. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://tdri.or.th/wpcontent/uploads/2013/04/CSNIDA.pdf>
- ชวลิต วิชยสุทธิ์**. (2557). **พท.ย้ำองค์กรตรวจสอบยุติธรรมไม่สองมาตรฐาน**. สืบค้น 16 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.bangkokbiznews.com>

- ชินวรณ์ บุญยเกียรติ. (2557). 'ชินวรณ์' โผล่แนะคสช.แก้ปัญหาการเมือง ชี้รากเหง้าคือการคอร์รัปชัน
 ขงใช้ยาแรงตัดสิทธิ์ตลอดชีวิต. สืบค้น 16 มิถุนายน 2558 จาก
http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1405154059
- ณานิติ สันตะพันธ์. (2549). วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย: รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก.
 สืบค้น 17 เมษายน 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1014>
- ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยา, พิภพทอง รุจิราภา และกัญญารัตน์ ปั่นทอง. (2542). ประมวลจริยธรรมของ
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ทิพย์ศรีน ภัคธนกมล และทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์. (ม.ป.ป.). ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย เพิ่มอำนาจประชาชนหรือทำลายพรรคการเมือง?. สืบค้น
 2 พฤศจิกายน 2558 จาก
http://www.thaiworld.org/thn/thailand_monitor/answer.php?question_id=1431
- ทักษิณนำแต่งแดงลูกหาบตามโพสต์เฟซโหลร์ซี่แรงต้านบักตูแผนว. (3 พฤศจิกายน 2558). ไทยรัฐ กรอบบ่าย.
 น. 1 (กลาง), 13, 14. สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- ไททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. วไลยอลงกรณ์ปริทัศน์, 1 (2), 29-49.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2552). จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ
 เจ้าหน้าที่ของรัฐ. จุลนิติ, 6(1), 27-52.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (ม.ป.ป.). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ.
 สืบค้น 25 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.local.moi.go.th/document%2010.pdf>
 _____. (2552). รายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจใน
 ประเทศไทยและข้อเสนอ. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2557 จาก http://econ.tu.ac.th/~/การกระจายอำนาจการคลัง/Final%20Report_UNDP_decetralization.doc
- นาถะ ดวงวิชัย. (2558). เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2550 กับร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก และร่างฉบับเสนอ
 สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นิตินันท์ ศรีเมฆ. (17 กรกฎาคม 2558). การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน: ศึกษาปัญหา
 กรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก
<http://www.lrct.go.th/th?p=17376>
- นเรศ จิตสุจริตวงศ์. (2558). การบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดตาม
 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง. รัฐสภาสาร, 63(4), 87-119.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2545). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป
 เรื่อง 1. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครุสภา.
- บุญจง วงศ์ไตรรัตน์. (2557). 'บุญจง' เสนอโทษจำคุก-ประหารชีวิต ล้างบางพวกซื้อสิทธิขายเสียง.
 สืบค้น 16 มิถุนายน 2558 จาก
<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9570000079147>

- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2551). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2555). **แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญเลิศ คชายุทธเดช. (ม.ป.ป.). **จริยธรรมนักการเมือง**. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2557 จาก http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=214
- บุญเสริม นาคสาร. (8 มกราคม 2548). **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ผลในทางปฏิบัติเมื่อครบรอบหกปีของการปฏิรูปการเมือง**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=697>
- ปฐมพงษ์ คำเขียว. (ม.ป.ป.) **การตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://kpi.ac.th/media/pdf/>
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324” (13 ธันวาคม 2515). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 89 ตอน 190 ฉบับพิเศษ น. 111.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 325” (13 ธันวาคม 2515). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 89 ตอน 190 ฉบับพิเศษ น. 120.
- “ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 26 เรื่อง ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน” (25 กุมภาพันธ์ 2534). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 108 ตอน 34 ฉบับพิเศษ น. 2.
- ปัญหาของกติกากการทำประชามติใน รธน.57**. (3 กันยายน 2558) สืบค้น 4 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.facebook.com/judgeijudd/posts/946641625374318>
- บัทมา สุขกำปัง. (2557). บทที่ 4 ระบบคัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสังคมไทย. ใน **ถวิลวดี บุรีกุล และ สติธร ธนานิธิโชติ (บรรณาธิการ), แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญกลางแปลง** (น. 115-144). กรุงเทพฯ: เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.
- เผยแพร่ ‘มีชัย’ วิธีคำนวณ ส.ส. บัญชีรายชื่อ. (27 ตุลาคม 2558). **คมชัดลึกออนไลน์**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20151027/215917.html>
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2558). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2550). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พรศิลป์ พิชรินทร์ตะนกุล. (2556). **ฝ่าใหญ่ประเทศ**. สืบค้น 16 มิถุนายน 2558 จาก www.posttoday.com
- “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” (17 พฤศจิกายน 2542), **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก, หน้า 63.
- “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549” (8 มกราคม 2550), **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก, หน้า 2.

“พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542” (25 พฤศจิกายน 2542).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 118 ก, น. 3 - 4.

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542” (18 พฤศจิกายน 2542).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 115ก, น. 4 - 5.

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542” (25 พฤศจิกายน 2542). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 86ก, น. 2.

ฟังเสียงปฏิรูป: อดีต ป.ป.ช. มองจุดดีจุดอ่อน จากข้อเสนอปฏิรูปคอร์รัปชันของ สปช. (18 กันยายน 2558). สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.ilaw.or.th/node/3852>

มรุต วันทนากร. (2548). การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับระบบพรรคการเมือง. ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net* (น. 431-450). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

'มีชัย' ชี้ ระบบเลือกตั้งต้องเป็นสากล. (26 ตุลาคม 2558). *ไอเอ็นเอ็นนิวส์*. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=654908>

“มีชัย ฤชุพันธุ์” นั่งเก้าอี้ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ตั้งโต๊ะแถลงเปิดใจ และประกาศแนวทางยกร่างกติกาประเทศ. (7 ตุลาคม 2558). *เดลินิวส์*. สืบค้น 4 พฤศจิกายน 2558 จาก <http://www.dailynews.co.th/politics/352542>

มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2557). *ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2556*. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php/2012-05-07-10-50-47/284-2556>

รัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2552). *ปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสังคมไทย*.

สืบค้น 25 พฤษภาคม 2558 จาก www.thaigoodgovernance.org

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 55ก, น. 31 - 80.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2540). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47ก, น. 84 - 101.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554” (4 มีนาคม 2554).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนที่ 13 ก, น. 1-5.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557” (22 กรกฎาคม 2557),

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก, หน้า 1.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1)

พุทธศักราช 2558” (15 กรกฎาคม 2558) ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 64 ก, น. 3.

- วิทยากร เชียงกุล. (2549). เอกสารประกอบการประชุม “แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน”. ใน การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 8 ระหว่างวันที่ 3 – 8 พฤศจิกายน 2549. สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก http://www.kpi.ac.th/wiki/images/1/15/%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%A3_%E0%B9%80%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B9%E0%B8%A5.pdf
- วิพากษ์เพิ่มอำนาจ 'กกต.' คุ่มค่า-แก้ปัญหาเลือกตั้ง?. (2 พฤศจิกายน 2558). มติชน กรอบข่าย. น. 2 (กลาง). สืบค้นจาก [ฐานข้อมูล iQNewsClip](#)
- วัชรา ไชยสาร. (ม.ป.ป.) พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง: การเมืองภาคประชาชน. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=16001&filename=index
- ศิริโรจน์ คล้ามไพบูลย์. (2558). หลากความเห็น นายกฯ คนนอก เปิดทาง...รอใคร?. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1425116684
- สถาบันพระปกเกล้า. (2552). เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง: แนวทางการขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ. สืบค้น 1 ตุลาคม 2558 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_209.pdf
- _____. (2557). (ร่าง) การสัมมนา ครั้งที่ 3 เรื่อง “การปฏิรูปประเทศไทย: การต่อต้านการทุจริต” ภายใต้โครงการสัมมนา สู่ทศวรรษที่ 9: ก้าวใหม่ของระบอบประชาธิปไตยไทย. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.kpi.ac.th/.../สถาบันพระปกเกล้าจัดสัมมนาปฏิรูปประเทศไทย%20ครั้งที่%20...>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.) ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2558 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_117.pdf
- สมชาย วงศ์สวัสดิ์. (2558). หลากความเห็น นายกฯ คนนอก เปิดทาง...รอใคร?. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1425116684
- สมชัย ศรีสุทธิยากร. (2557). สถิติใบเหลือง-ใบแดง: ข้อเสนอตัดสิทธิ์เลือกตั้งตลอดชีวิต. สืบค้น 16 มิถุนายน 2558 จาก <http://news.voicetv.co.th/thailand/112165.html>
- “สมชัย” เลคเชอร์ชี้ปฏิรูปองค์กรอิสระยังต้องมี” กกต.-ป.ช.-คตง. อยู่ต่อไป ยุบไม่ได้. (25 ตุลาคม 2557). มติชนออนไลน์. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1414228038
- สมศักดิ์ ปริศนานันท์กุล. (2558). หลากความเห็น นายกฯคนนอก เปิดทาง...รอใคร?. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1425116684
- สร้อย มารู. (2557). การปฏิรูประบบการคลัง (รายได้) ห้างถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม. สืบค้น 30 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=13870>

- สยามอินเทลลิเจนซ์ยูนิท. (2554). **เปิดข้อเสนอ “คณะกรรมการปฏิรูป” เน้นกระจายอำนาจท้องถิ่น ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง.** สืบค้น 30 กันยายน 2558 จาก <http://www.siamintelligence.com/reform-committee-proposal/>
- 2 พรรคหุบสูตร กรธ. ปชป.-พท. เชื้อเชื้อเสียงรุนแรง จนท. ลงพื้นที่จับตาแต่งตั้ง. (1 พฤศจิกายน 2558). **คมชัดลึก** กรอบข่าย. น. 1 (กลาง), 11.สืบค้นจาก [ฐานข้อมูล iQNewsClip](http://www.iqnewsclip.com)
- ส่องสเปก 'องค์กรอิสระ' ส่ง 'กรธ.' ร่างพิมพ์เขียว. (1 พฤศจิกายน 2558), **มติชน** กรอบข่าย. น. 2 (กลาง). สืบค้นจาก [ฐานข้อมูล iQNewsClip](http://www.iqnewsclip.com)
- สันติเลิศ เพ็ชรอาภรณ์. (2547). **ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ศึกษาเฉพาะกรณีการเสนอร่างกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประชาชน.** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขานิติศาสตร์.
- สุขุม นวลสกุล. (2558). **หลากหลายความเห็น นายกฯ คนนอก เปิดทาง...รอใคร?** สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1425116684
- สำนักกฎหมาย กองบรรณาธิการ, (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2552). **บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ “หลักคุณธรรมและจริยธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” นายปราโมทย์ โชติมงคล ผู้ตรวจการแผ่นดิน** วันที่ 17 พฤศจิกายน 2551. **จุดนิติ**, 6(1), 5-16.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านอื่น ๆ: การเสริมสร้างมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารประเทศและประชาชน.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- _____. (2558). **วาระปฏิรูปที่ 1 : การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2558). **วาระปฏิรูปที่ 2 : แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง.** กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (2558). **วาระปฏิรูปที่ 3: การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานกรรมาธิการ 2. (2550). **รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการ ปกครอง สถานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง เอกภาพการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด.** สืบค้น 1 ตุลาคม 2558 จาก http://library.senate.go.th/document/Ext2197/2197580_0002.PDF
- _____. (2558). **รายงานผลการพิจารณาศึกษาระบบการบริหารงาน ระบบบริหารงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถานิติบัญญัติแห่งชาติ.** สืบค้น 25 ตุลาคม 2558 จาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/nladoc2557.html>

องค์กรอิสระต้องไม่เอนเอียง. (12 กุมภาพันธ์ 2558). **คมชัดลึกออนไลน์**. สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก
<http://www.komchadluek.net/detail/20150212/201226.html>

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ “ยุบ-คว่ำรวม-ตั้งใหม่” ใครจะอยู่ใครจะไป – จับตาหน่วยงานใหม่อุดปัญหา
 ในอดีต. (23 กุมภาพันธ์ 2558). สืบค้น 2 พฤศจิกายน 2558 จาก

<http://thaipublica.org/2015/02/the-independent-agencies-of-the-thai-government/>
 อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). **บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน** (พิมพ์
 ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

อัชกรณั วงศ์ปรีดี. (2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล.

วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 19 (1), 1-27

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. (2554). สืบค้น 28 ตุลาคม 2558 จาก

http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=8464

สำนักวิชาการ ให้การบริการทางวิชาการ

1. จุดบริการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์
 - กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 โทร. 0 2244 2072 โทรสาร 0 2244 2058
ด้านการเมืองการปกครอง ความมั่นคง การทหาร การยุติธรรม กฎหมายระหว่างประเทศ
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อนุญาโตตุลาการ ทรัพย์สินทางปัญญา
 - กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 โทร. 0 2244 2071 โทรสาร 0 2244 2058
ด้านเศรษฐกิจ พาณิชย การเงิน การคลัง การธนาคาร การลงทุน งบประมาณ ประกันภัย
อุตสาหกรรม คมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การเกษตรและสหกรณ์
 - กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 โทร. 0 2244 2070 โทรสาร 0 2244 2058
ด้านสังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม แรงงานและสวัสดิการสังคม เด็ก สตรี
การสาธารณสุข การท่องเที่ยว การกีฬา วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม การพลังงาน
2. จุดบริการสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ (e-knowledge services) อาคารรัฐสภา 1 ชั้น 3
โทร. 0 2244 1877 โทรสาร 0 2244 1878

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร