



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒)
เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง

สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด

ที่ (สพช) ๑๘๔๕/๖๖๕

(สำเนา)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๖ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๑) คณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. ศาสตราจารย์สมบัติ อารังธัญวงศ์	ประธานกรรมการ
๒. นายติเรก ถึงฝั่ง	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นางจุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายชัย ชิดชอบ	ประธานที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	รองประธานที่ปรึกษากรรมการ
๗. พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภุมมา	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	ที่ปรึกษากรรมการ
๙. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	ที่ปรึกษากรรมการ
๑๐. นายวันชัย สอนศิริ	โฆษกกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๑. นายบุญเลิศ คชายุทธเดช	โฆษกกรรมการ คนที่สอง
๑๒. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ คนที่สาม
๑๓. นายประสาร มฤคพิทักษ์	กรรมการ
๑๔. นายชาติ เจริญสุข	กรรมการ
๑๕. นายชูชัย ศุภวงศ์	กรรมการ
๑๖. นายดำรงค์ พิเดช	กรรมการ
๑๗. นายทรงชัย วงศ์สวัสดิ์	กรรมการ
๑๘. ศาสตราจารย์นันท์วัฒน์ บรมานันท์	กรรมการ
๑๙. นายนิรันดร์ พันทรกิจ	กรรมการ
๒๐. นายประชา เตรีตน์	กรรมการ
๒๑. นายไพบุลย์ นิตติวัน	กรรมการ
๒๒. นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษา	กรรมการ
๒๓. พลเรือเอก สุรินทร์ เรืองอารมณ์	กรรมการ
๒๔. นายอลงกรณ์ พลบุตร	กรรมการ
๒๕. พันตรี อาณันย์ วัชรโรทัย	กรรมการ

/๒๖. ศาสตราจารย์พิเศษเอนก...

๒๖. ศาสตราจารย์พิเศษเอนก เหล่าธรรมทัศน์ กรรมการธิการ

๒๗. พลโท รุติวิวัฒน์ กำลังเอก

เลขานุการคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการปฏิรูปการเมือง ได้พิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง และได้นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา ในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๕ วันจันทร์ที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการเมืองเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ให้มีความสมบูรณ์และเกิดผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ต่อไป

บัดนี้ คณะกรรมการธิการปฏิรูปการเมือง ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒) เรื่อง แผนปฏิรูปการเมืองเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมืองเสร็จแล้ว โดยได้นำหลักการเหตุผล ความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป ความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

๑) การปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน

เนื่องจากการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด โดยผ่านการคัดเลือกผู้แทนของตนจากพรรคการเมืองเข้าสู่สภา แต่จากที่ผ่านมา การจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยมีการจัดตั้งโดยประชาชนน้อยมาก และพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนได้ ซึ่งเกิดจากพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจทางการบริหารหรืออำนาจทางการเงิน พรรคการเมืองไม่มีอุดมการณ์ทำให้พรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มนายทุนและทุนสามัญ ขาดการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ขาดความพร้อมในการดำเนินการทางการเมือง พรรคการเมืองบางพรรคใช้วิธีซื้อตัวผู้สมัคร สมาชิกพรรคการเมืองขาดวินัย ประชาชนขาดความศรัทธาและความเชื่อมั่นในพรรคการเมือง จากปัญหาของพรรคการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือปฏิรูประบบพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ไม่ตกอยู่ในอำนาจของนายทุน และทำให้พรรคการเมืองยึดมั่นในอุดมการณ์ของตน อีกทั้งเป็นพรรคการเมืองของประชาชน บริหารโดยประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

๒) การปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา

ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการคัดกรองคนดีเข้าสู่สภาได้ โดยมีข้อสังเกตว่า ระบบการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมจะนำมาซึ่งการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผลของระบบการเมือง เกิดการแตกแยกทางความคิดของคนในชาติ ประชาชนขาดการยอมรับในความเห็นต่างทางการเมือง และการสมัครสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา ยังมีช่องว่าง ทำให้นักการเมืองที่มีประวัติไม่ดี มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย หรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษี สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้ง ระบบอุปถัมภ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ดังนั้น แผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา จึงควรปฏิรูปทั้งระบบเป็นองค์รวม ตั้งแต่ระบบการเลือกตั้ง ระบบการคัดสรรผู้สมัครให้ยึดโยงกับสมาชิกพรรคการเมืองหรือประชาชน ปฏิรูประบบพรรคการเมืองให้เป็นพรรคของประชาชน ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น ปรับปรุงคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรและกลไกการจัดการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

และการป้องปรามการซื้อสิทธิขายเสียงให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง ส่งเสริมสนับสนุนการสร้าง ความเข้มแข็งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง สร้างจิตสำนึกพลเมืองดีในวิถีประชาธิปไตย ให้เป็นพลเมืองที่ตระหนักรู้และตื่นตัวทางการเมือง (Active Citizen) มีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกมิติ ทั้งก่อนการเลือกตั้ง ระหว่างที่มีการเลือกตั้ง และหลังการเลือกตั้ง

๓) การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระ

(๑) การปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เนื่องด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น การจัดทำแผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการทำงานเชิงรุก และมีส่วนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้ง

ดังนั้น แผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้

๑) ปัญหาความเป็นอิสระและคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับเลือกตั้ง

๓) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง

๔) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม การกำกับ การป้องกันและการปราบปราม

การทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(๒) การปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีกลไกและนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti - Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism : AML/CFT) ที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล FATF (Financial Action Task Force) และการบังคับใช้กฎหมายเกิดข้อขัดข้องและขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง จึงเห็นควรให้มีการปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถป้องกันการประกอบอาชญากรรมไม่ให้ลูกหลานจนสร้างความเสียหายในทางเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งรัฐ

(๓) การปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความไม่แน่นอนในกระบวนการเข้าสู่อำนาจหรือการได้มาซึ่งบุคคลผู้เป็นกรรมการ รวมถึงข้อจำกัดในทางกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมืองจึงเห็นควรให้มีการควมรวมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อเป็นการป้องกันจุดอ่อนของทั้งสององค์กร และเพิ่มความเข้มแข็งให้มากยิ่งขึ้นในส่วนที่แต่ละหน่วยงานมีศักยภาพอยู่แล้ว

(๔) การปฏิรูปองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์อื่นใด แต่ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคในเรื่องอำนาจหน้าที่บางประการที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้กลไกการตรวจสอบมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจำเป็นต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่หลักไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เพื่อไม่ให้มีปัญหาอำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองจึงเห็นควรให้มีการปฏิรูปที่มาโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(๕) การปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลัก โดยเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ICC - NHRI) ได้มีรายงานสรุปผลการศึกษาดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่ามีการดำเนินงานที่ไม่ครบถ้วนตามหลักการ และได้ให้คำแนะนำว่าควรมีการปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้ง ซึ่งการดำเนินงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ และความน่าเชื่อถือในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล นอกจากนี้ การดำเนินงานที่ผ่านมา ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและประชาชน อีกทั้งผู้ได้รับการคัดเลือกและสรรหาเข้ามาทำหน้าที่ไม่มีบทบาทการดำเนินงานเชิงรุกที่ต่อเนื่องอย่างเป็นรูปธรรม จึงส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับในระดับสากล และประชาชนมีความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อกระบวนการ การดำเนินงาน และตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างองค์กร กระบวนการคัดเลือกสรรหา และกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ

(๖) การปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน

เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหลักการสำคัญในการดำเนินงาน คือ การแก้ไขปัญหาพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับเอกชนเป็นราย ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการควบคุมหน่วยงานทางปกครองแบบแก้ไขปัญหา และเป็นการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในทางกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการบังคับ หรือกดดันให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามความเห็น หรือข้อเสนอ จึงทำให้การดำเนินงานขององค์กรนี้ในประเทศไทย อยู่ในภาวะที่มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจทางกฎหมาย และด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่จัดวางตำแหน่งเพียงการเป็น “คนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ไม่มุ่งต่อ “การติดตามและตรวจสอบ” ส่งผลต่อการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีผลงานเพียงด้านเดียว คือ การแก้ไขปัญหา แต่ไม่มีผลงานในด้านการเป็นผู้ป้องกันปัญหา ดังนั้น การปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความสำคัญต่อความเชื่อมั่นของประชาชน และเป็นหลักประกันของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครอง มากกว่าการทำหน้าที่เพียงคนกลางในการไกล่เกลี่ยปัญหาที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ แผนปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระทั้งหมด จำนวน ๗ องค์กร ดังที่กล่าวมา จะเป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น และเพื่อไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อไป

๔) การปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

จากสภาพปัญหาการเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้สร้างวิกฤตศรัทธาของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองระบอบประชาธิปไตยและนักการเมือง ซึ่งนำไปสู่ความแตกแยก ความริ้วร้าวให้กับสังคมไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ “ปัญหาภาคประชาชนที่อ่อนแอ” อันเนื่องมาจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองประเทศของตน เพราะขาดการรับรู้ในสิทธิและหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง นอกจากนี้ ความไม่สามารถของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การดำเนินนโยบายของรัฐ การบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงภาคการเมืองและองค์กรภาคีรัฐขาดเจตจำนงในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้ง สื่อมวลชนไม่ได้ทำหน้าที่สร้างการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง รวมทั้ง การทำหน้าที่ของหน่วยงานการศึกษาทั้งในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา เพื่อการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองยังไม่เป็นระบบ ขาดยุทธศาสตร์และทิศทางที่ชัดเจน และขาดการบูรณาการจึงส่งผลให้เด็กและเยาวชน ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมืองในอนาคตและประชาชน ขาดความสนใจและแรงบันดาลใจที่จะเรียนรู้และเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น การขาดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติสากลในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาชนขาดเวทีหรือพื้นที่ในการแสดงความต้องการ การขาดความจริงจังของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นแต่เพียงพิธีกรรมเท่านั้น ตลอดจนกลุ่มบางกลุ่มใช้เสรีภาพทางการเมืองเกินขอบเขต เนื่องมาจากไม่ได้รับข้อมูลที่แท้จริง และ/หรือ ข้อมูลถูกบิดเบือน ผู้เข้าร่วมชุมนุมจึงขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง แก่นนำสร้างทัศนคติความรุนแรง หรือปลุกเร้าอารมณ์ผู้เข้าร่วมชุมนุมได้แสดงออกถึงความรุนแรงดังเช่นที่เคยผ่านมาในอดีต

ดังนั้น เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดแผนปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยควรกำหนดไว้ในวาระการปฏิรูปเพื่อการขับเคลื่อนประเทศไทย โดยปรับระบบการบริหารจัดการและกระบวนการการสร้างการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

(๒) สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

๑) การเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความมั่นคงยั่งยืน มีความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับ

๒) พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง มีกลไกการคัดเลือกผู้แทนเข้าสู่สภาที่ทรงประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนเลือกและศรัทธาในระบบพรรคการเมืองและนักการเมือง

๓) ความขัดแย้งทางการเมืองและความแตกแยกในสังคมลดน้อยลง

๔) ภาวะเศรษฐกิจและสังคมไทยจะมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน

๕) องค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบภาคการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างเข้มแข็ง

๖) ภาคประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิและได้เรียนรู้ทางการเมือง รวมทั้งได้รับการพัฒนาความเป็นพลเมืองอย่างต่อเนื่องจนมีความเข้มแข็ง สามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาและฝ่าวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ของประเทศได้

(๓) กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น หรือขั้นตอนการดำเนินการ
กรอบระยะเวลาในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น คือ ๑ ปี ภายหลังจากการประกาศใช้
รัฐธรรมนูญ

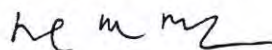
จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะ
แนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒) เรื่อง แผนปฏิรูป
การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สมบัติ อารังธัญวงศ์
(ศาสตราจารย์สมบัติ อารังธัญวงศ์)
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง

สำนักกรรมาธิการ ๒
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๐-๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๒

สำเนาถูกต้อง



(นางนารีนารถ เทตานุรักษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

ภีรดา/ร่าง
พรสุชา/พิมพ์
ปรียาภรณ์/ตรวจ

สารบัญ

รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาพปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง	หน้า
บทนำ	
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นการศึกษา	๒
๓. วิธีการพิจารณา	๒
๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษา	๓
สรุปผลการพิจารณาศึกษา	
ส่วนที่ ๑ แผนปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน	
๑. หลักการและเหตุผล	๔
๒. ประเด็นปฏิรูป	๕
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๕
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๖
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๑๓
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๒๑
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๒๒
ส่วนที่ ๒ แผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสภา	
๑. หลักการและเหตุผล	๒๓
๒. ประเด็นปฏิรูป	๒๔
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๒๔
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๒๔
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๒๕
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๒๗
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๒๗
ส่วนที่ ๓ แผนปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระ	
แผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง	
๑. หลักการและเหตุผล	๒๘
๒. ประเด็นปฏิรูป	๒๙
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๒๙
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๓๐
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๓๐
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๓๖
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๓๖

แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๑. หลักการและเหตุผล	๓๗
๒. ประเด็นปฏิรูป	๓๘
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๓๘
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๓๘
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๓๙
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๔๖
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๔๗

แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑. หลักการและเหตุผล	๕๖
๒. ประเด็นปฏิรูป	๕๘
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๕๘
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๕๙
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๖๐
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๗๐
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๗๐

แผนปฏิรูปองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

๑. หลักการและเหตุผล	๗๙
๒. ประเด็นปฏิรูป	๘๑
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๘๑
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๘๒
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๘๒
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๘๗
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๘๘

แผนปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑. หลักการและเหตุผล	๙๙
๒. ประเด็นปฏิรูป	๑๐๐
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๑๐๐
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๑๐๐
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๑๐๑
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๑๐๑
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๑๐๒

แผนปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑. หลักการและเหตุผล	๑๐๓
๒. ประเด็นปฏิรูป	๑๐๓
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๑๐๓
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๑๐๔
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๑๐๔
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๑๐๕
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๑๐๕

ส่วนที่ ๕ แผนปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๑. หลักการและเหตุผล	๑๐๖
๒. ประเด็นปฏิรูป	๑๐๘
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๑๐๘
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๑๐๙
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๑๐๙
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕	๑๑๐
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖	๑๑๐

ส่วนที่ ๖ ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑๑๑

ภาคผนวก รายชื่อคณะอนุกรรมการ ในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

- คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ
- คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง
- คณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง
- คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้ การปรองดอง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

บทนำ

๑. หลักการและเหตุผล

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๑) โดยมีอำนาจหน้าที่ วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะ เพื่อการปฏิรูปด้านการเมือง ให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย และจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการวิสัยทัศน์ ประเทศไทย ของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ - ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ ได้กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการปฏิรูป โดยภาพประเทศไทย ๒๕๗๕ ที่ต้องการเห็น คือ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี ร่วมกันสร้างสถาบันหลักและสังคมให้มีความเสมอภาคบนพื้นฐานของความปรองดอง การเมืองโปร่งใส น่าเชื่อถือ มีเสถียรภาพ ยั่งยืน ขณะที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ จะต้องยืนอยู่บนพื้นฐานของความพอเพียง แบ่งปัน และต้องแข่งขันได้ พร้อมกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของประเทศ ๔ ด้าน คือ ๑) สร้างคนไทยยุคใหม่ โดยการสร้างคุณลักษณะใหม่ สร้างความเป็นไทย สร้างคนไทยที่เป็นพลเมืองอาเซียนโลก ๒) คืนความหน้าอยู่ให้กับสังคมไทย สร้างและฟื้นฟูทุนทางสังคม (ครอบครัว ศาสนา วัฒนธรรม) สร้างสังคมเอื้ออาทร แบ่งปัน จัดระเบียบสังคม เคารพกฎหมาย ขับเคลื่อนโดยประชาชน ชุมชน ๓) สร้างพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุดใหม่ ความเป็นธรรม กระจายทั่วถึง มุ่งเศรษฐกิจสีเขียว เช่น สิ่งแวดล้อม ชีวภาพ ศูนย์รวมเน้นเศรษฐกิจขับเคลื่อนด้านนวัตกรรมเพื่อสร้างมูลค่าอย่างแท้จริง ๔) สร้างระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข การพัฒนาในสาขายุทธศาสตร์ การเมืองโปร่งใส มีกลไกตรวจสอบได้ กระบวนการเข้าสู่อำนาจและการตรวจสอบ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และได้มีการกำหนดวาระปฏิรูป จำนวน ๓๖ ประเด็น และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ ประเด็น ซึ่งในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้เห็นชอบกรอบวิสัยทัศน์ประเทศไทย และวาระการปฏิรูป จำนวน ๓๖ ประเด็น และวาระการพัฒนา จำนวน ๗ ประเด็น โดยคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ซึ่งมีประเด็นปฏิรูป ดังนี้ ๑) การปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน ๒) การปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา ๓) การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระ ๔) การปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๕/๒๕๕๘ วันจันทร์ที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณารายงานเรื่อง วาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง เพื่อให้คณะกรรมการได้นำข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ไปพัฒนาข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการในการปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ให้มีความสมบูรณ์และเกิดผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ต่อไป

สำหรับการปฏิรูปการเมืองในสภาวะวิกฤตความแตกแยกทางสังคมคราวนี้เป็นเรื่องใหญ่ และมีความเร่งด่วน นอกจากนั้น ยังมีข้อขัดแย้งทางการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างมีศักยภาพ และไม่มีฝ่ายใดชนะหรือแพ้แบบเบ็ดเสร็จ ในสภาพเช่นนี้หากเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และหาฉันทามติร่วมกันในยามปกติ คงต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งจากปัญหาดังกล่าว คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมืองเห็นว่า การปฏิรูปประเทศที่จะเกิดขึ้นจะต้องกำหนดแผนปฏิรูปประเทศในหลายมิติ โดยให้ครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาทางสังคม การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ กระบวนการยุติธรรม การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง จึงได้พิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒)

เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ ๑) แผนปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน ๒) แผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา ๓) แผนปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระ และ ๔) แผนปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้การปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นสัมฤทธิ์ผลและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

บัดนี้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒) เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมืองเสร็จแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒) เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

๒. ประเด็นการศึกษา

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒) เพื่อจัดทำแผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมืองในประเด็นปฏิรูปต่าง ๆ ดังนี้

- ๑) แผนปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน
- ๒) แผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา
- ๓) แผนปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระ
 - (๑) แผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - (๒) แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
 - (๓) แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 - (๔) แผนปฏิรูปองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน
 - (๕) แผนปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - (๖) แผนปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ๔) แผนปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๓. วิธีการพิจารณา

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒) เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง โดยการศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย การจัดสัมมนา และมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจากคณะกรรมาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมาธิการได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาดังกล่าว ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมืองได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

๑) เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง จึงตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้นมา จำนวน ๔ คณะ โดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการ ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง พิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง โดยการจัดทำแผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑ คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ

พิจารณาศึกษาและจัดทำแผนปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระ ดังนี้ (๑) แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (๒) แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และ (๓) แผนปฏิรูปองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

๑.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง

พิจารณาศึกษาและจัดทำแผนปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน และแผนปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และแผนปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑.๓ คณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง

พิจารณาศึกษาและจัดทำแผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา และแผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑.๔ คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้ การปรองดอง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

พิจารณาศึกษาและจัดทำแผนปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๒) คณะอนุกรรมการ ในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง เสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาและแผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ในประเด็นต่าง ๆ เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้ให้ความเห็นชอบให้นำเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒) เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปในวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง (รอบ ๒) เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

๔. สรุปผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองพิจารณาเห็นว่า เพื่อให้แผนปฏิรูปในวาระปฏิรูปประเด็นต่าง ๆ ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ดังกล่าวข้างต้นสัมฤทธิ์ผลและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จึงดำเนินการพิจารณาศึกษาและจัดทำแผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ในประเด็นการปฏิรูปต่าง ๆ ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ดังนี้

สรุปผลการพิจารณาศึกษา
ส่วนที่ ๑
แผนปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน

๑. หลักการและเหตุผล

การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจและการปกครอง เพื่อให้มนุษย์อยู่กันอย่างเป็นธรรมและเป็นระเบียบการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตมนุษย์และเป็นสิ่งที่ดีงาม การเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อบุคคล เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ทั้งนี้ เพราะการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคน อีกทั้งการเมืองยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ถ้ารัฐใดหรือประเทศใดมีระบบการเมืองที่ดี มีสถาบันทางการเมืองที่มั่นคง มีนักการเมืองที่มีคุณภาพ รัฐนั้นหรือประเทศนั้นก็จะมีเจริญรุ่งเรืองและพัฒนาก้าวหน้าไปในทิศทางที่ถูกต้อง การเมืองมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การสร้างสรรค์สังคมมนุษย์ให้อยู่ด้วยกันอย่างมีความสุข โดยนำปัจจัยพื้นฐานในแต่ละสังคม เช่น ประชากร สภาพภูมิศาสตร์ ดินฟ้าอากาศ และทรัพยากร เป็นต้น มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

การเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบบที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในรัฐ และเป็นระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากที่สุด แต่ความเป็นจริงแล้วประชาชนทุกคนในประเทศไม่สามารถจะเข้าไปบริหารประเทศได้ด้วยกันทั้งหมด เมื่อเป็นเช่นนั้นประชาชนจะต้องเลือกบุคคลเป็นผู้แทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ต่าง ๆ แทนตน ซึ่งจะต้องเลือกบุคคลที่ซื่อสัตย์สุจริต มีแนวความคิด มีนโยบายบริหารประเทศตรงกับความต้องการหรือเจตจำนงของตน เมื่อมีบุคคลที่เป็นตัวแทนหลาย ๆ คนเข้าไปทำหน้าที่ บุคคลเหล่านั้นก็จำเป็นต้องรวมตัวกันเป็นกลุ่มตัวแทนซึ่งเรียกว่า พรรคการเมือง

พรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่ดีต้องเป็นองค์การทางการเมืองของประชาชน และเป็นหนึ่งในสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นกลุ่มหรือคณะบุคคลที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน และมีผลประโยชน์พื้นฐานร่วมกัน มีจุดประสงค์ในการรวมตัวกันเพื่อแสวงหาอำนาจในการปกครองประเทศ พรรคการเมืองเป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญยอมรับให้เข้ามาทำการควบคุมดูแลกิจการของประชาชนซึ่งรัฐบาลดำเนินการอยู่ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชน พรรคการเมืองต้องเป็นองค์กรที่มีการจัดระบบการบริหารและการควบคุมที่ดี โดยมีคณะผู้บริหารพรรคและมีสมาชิกพรรคซึ่งมีอุดมการณ์และแนวความคิดที่จะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารประเทศ เพื่อการพัฒนาประเทศและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางการเมืองการปกครอง พรรคการเมืองมีความจำเป็น และมีความสำคัญต่อระบอบการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ยุคแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นต้นมา โดยพรรคการเมืองของไทยในสมัยแรก ๆ เกิดขึ้นจากกลุ่มนักคิดและผู้ควบคุมกำลัง พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากประชาชนและเป็นของประชาชนจริง ๆ นั้นมีน้อยมาก พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีความไม่ยั่งยืน และไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์และความประสงค์ที่แท้จริงของประชาชนได้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจทางการบริหารหรืออำนาจทางการเงิน พรรคการเมืองไม่มีอุดมการณ์ พรรคการเมืองถูกรวบงำโดยนายทุนและทุนสามัญ ขาดการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ขาดความพร้อมในการดำเนินการทางการเมือง พรรคการเมืองบางพรรคใช้วิธีซื้อเสียงและซื้อตัวผู้สมัครสมาชิกพรรคการเมืองขาดวินัย ประชาชนขาดความศรัทธาและความเชื่อมั่นในพรรคการเมือง เป็นต้น

จากสาเหตุที่กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้พรรคการเมืองไทยยังไม่เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและยังไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารในที่สุด

จากปัญหาของพรรคการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือปฏิรูประบบพรรคการเมืองเสียใหม่ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ไม่เป็นพรรคการเมืองของนายทุน เป็นพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ เป็นพรรคการเมืองของประชาชน บริหารโดยประชาชนและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

๒. ประเด็นปฏิรูป

ประเด็นหลักของการปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน ประกอบด้วย

- ๒.๑ หน้าที่และการบริหารพรรคการเมือง
 - ๒.๑.๑ หน้าที่ของพรรคการเมือง
 - ๒.๑.๒ การบริหารพรรคการเมือง
- ๒.๒ การเป็นสถาบันทางการเมือง
- ๒.๓ การเป็นพรรคการเมืองของประชาชน
- ๒.๔ การป้องกันการทุจริต การซื้อสิทธิ ขายเสียง ของพรรคการเมือง
- ๒.๕ การหาเสียงของพรรคการเมือง
- ๒.๖ การอุดหนุนเงินทุนให้แก่พรรคการเมือง (Political Finance)
- ๒.๗ การยุบพรรคการเมือง

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในการปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุนนั้น คณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการ ได้พิจารณาศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. การประชุมคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง จำนวน ๕ ครั้ง
๒. การประชุมคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบพรรคการเมือง จำนวน ๔๗ ครั้ง
๓. การสัมมนา จำนวน ๔ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ การสัมมนา เรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง” วันอาทิตย์ที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๘.๐๐ – ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๗ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๒๐ คน ซึ่งมาจากพรรคการเมือง ประชาชน และนักวิชาการ

ครั้งที่ ๒ การสัมมนาเรื่อง “การปฏิรูประบบพรรคการเมืองเพื่อการปฏิรูปการเมือง” วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๘.๐๐ – ๑๕.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๔ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๒๐ คน ซึ่งมาจากพรรคการเมือง ประชาชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน

ครั้งที่ ๓ การสัมมนาเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง” วันศุกร์ที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๔ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๑๒๐ คน ซึ่งมาจากพรรคการเมือง สื่อมวลชน และประชาชน

ครั้งที่ ๔ การสัมมนาเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ” วันจันทร์ที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๘.๐๐ – ๑๕.๐๐ นาฬิกา

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๔ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนา จำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งมาจากนักวิชาการสาขารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์จากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

๔. การค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวกับการเมืองและพรรคการเมือง ดังนี้

๑) เอกสารวิชาการ “สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านการเมือง ส่วนที่ ๒ : ปฏิรูปการเมืองกรณีศึกษาพรรคการเมือง” สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๗

๒) รายงานการวิจัย “แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง”.- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๕๕ โดย ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มิ่งศรีอุโฆษ

๓) บทความ “พรรคการเมือง” สำนักวิจัยและวิชาการ สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒๕๕๕

๔) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง

๕. การเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ ได้แก่

๑) ผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มงานวิชาการ จากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง วันอังคารที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

๒) ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ วันจันทร์ที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

๓) ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๑. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

- คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง เห็นชอบรายงานตามที่คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมืองได้เสนอ โดยได้มีการประชุมเพื่อพิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการ ดังนี้

ครั้งที่ ๑๔ วันจันทร์ที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ พิจารณารายงานความคืบหน้าในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการและกำหนดกรอบหลักการปฏิรูปสมัชชาพลเมือง การปฏิรูประบบพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน การปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา และการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระของคณะอนุกรรมการ

ครั้งที่ ๑๕ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ พิจารณาการกำหนดหลักการปฏิรูปสมัชชาพลเมือง การปฏิรูประบบพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน การปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา และการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระของคณะอนุกรรมการ ในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยที่ประชุมให้มี

การแก้ไขเพิ่มเติมหลักการระบบพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่าง

ครั้งที่ ๑๖ วันอังคารที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ พิจารณาร่างรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง เรื่อง กรอบหลักการปฏิรูปพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน การปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา การปฏิรูปสมาชิกสภาเมือง การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระ และการปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ครั้งที่ ๑๗ วันอังคารที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ พิจารณาเตรียมความพร้อมในการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง เรื่อง กรอบการเข้าสู่อำนาจและระบบพรรคการเมือง เพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ครั้งที่ ๓๐ วันอังคารที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ พิจารณาเตรียมความพร้อมในการนำเสนอวาระปฏิรูปที่ ๒ การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาในวันจันทร์ที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘

๒. สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง

- คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง ได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการ เรื่อง วาระปฏิรูปที่ ๒ กรอบการเข้าสู่อำนาจและระบบพรรคการเมือง เพื่อเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (รายละเอียดตามรายงานที่ได้เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๑๔ ครั้งที่ ๑๕ ครั้งที่ ๑๖ ครั้งที่ ๑๗ และครั้งที่ ๓๐)

๓. สรุปผลการจัดสัมมนา จำนวน ๔ ครั้ง มีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ๑) ผู้เข้าร่วมสัมมนาไม่เห็นด้วยที่ให้มีกลุ่มการเมือง
- ๒) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง
- ๓) รัฐควรสนับสนุนการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกัน
- ๔) การปฏิรูปพรรคการเมืองต้องแก้ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งทุกระดับ
- ๕) พรรคการเมืองที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ต้องเสนอนโยบายโดยที่ไม่ก่อให้เกิดหนี้ภาครัฐ
- ๖) พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม
- ๗) การกระทำความผิดของกรรมการหรือสมาชิกพรรคการเมือง ควรเป็นความผิดเฉพาะตัว ไม่ควรเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมือง
- ๘) ควรมีสถาบันจัดมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมและอบรมนักการเมือง
- ๙) บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคและนักการเมืองต้องเห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

๔. สรุปผลจากการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและพรรคการเมือง มีดังต่อไปนี้

๑) จากเอกสารวิชาการ “สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านการเมือง ส่วนที่ ๒ : ปฏิรูปการเมืองกรณีศึกษาพรรคการเมือง” สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๗

ปัญหาการเมืองไทยเกิดจากระบบการจัดการและกลไกของรัฐที่ไม่สมบูรณ์ ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ดี ทำให้คนไม่ดีสามารถเข้ามาใช้อำนาจรัฐและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ส่งผลกระทบให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประชาชนขาดความศรัทธาเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดิน และทำให้ประเทศขาดโอกาสในการได้รับความร่วมมือจากนานาชาติ การปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ จำเป็นต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต เน้นการส่งเสริม

ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีประชาธิปไตย มีสิทธิควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง เพื่อป้องกันมิให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์ในทางทุจริต มีระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม มีความสุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยกำหนดให้มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาล และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง

การปฏิรูปพรรคการเมือง ต้องพัฒนาให้พรรคการเมืองของไทยมีการบริหารงานที่โปร่งใส มีความเป็นประชาธิปไตยในการคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย มุ่งเน้นการทำงานเพื่อส่วนรวมและประเทศชาติ

๒) จากรายงานการวิจัย “แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง”.

- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า ๒๕๕๕

ปัญหาการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้น มีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง แต่กลับไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน จึงเป็นประเด็นที่ถูกมองข้ามมาโดยตลอด รายงานผลการวิจัยนี้ เป็นการศึกษาทำความเข้าใจสภาพของปัญหา โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับวิวัฒนาการความเป็นมาของระบบเหล่านี้ในต่างประเทศ คือ สหราชอาณาจักรและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งของไทย จากการศึกษาเปรียบเทียบนำมาสู่ข้อสรุปได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งของไทยมาจากแวดวงที่จำกัดทำให้ประชาชนขาดตัวเลือก ในส่วนระบบการเลือกตั้งของไทยยังไม่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ ในขณะที่ระบบพรรคการเมืองยังคงไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

ข้อเสนอแนะ คือ ควรขยายแวดวงของผู้สมัครรับเลือกตั้งออกไป เพื่อเปิดโอกาสให้คนดีเข้ามาเป็นตัวเลือกสำหรับประชาชนมากขึ้น ในขณะเดียวกันควรนำหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมาใช้ในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค โดยผ่านการเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่พรรค ในขณะที่จะต้องมีการพัฒนาพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องเปิดช่องให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปภายในพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดให้สมาชิกพรรคมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าบำรุงพรรค ซึ่งจะทำให้สมาชิกพรรคมีสถานภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม มีปากมีเสียงมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ควรลดการครอบงำของคณะกรรมการบริหารพรรคลง โดยการกำหนดกรอบให้สมาชิกพรรคที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่โดยตำแหน่งไม่ควรมีสิทธิลงคะแนนเสียงเกินหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมทั้งหมด ในส่วนของระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ควรนำแนวความคิดของเยอรมนีมาปรับใช้ โดยให้คะแนนที่เลือกบัญชีรายชื่อเป็นตัวกำหนดว่าพรรคใดควรได้ที่นั่งในสภาเป็นจำนวนเท่าใด

๓) จากบทความเรื่อง “พรรคการเมือง” สำนักวิจัยและวิชาการ สถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒๕๕๕

การจัดประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง โดยกฎหมายกำหนดให้การดำเนินกิจการบางประเภทจะต้องกระทำ โดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ประกอบด้วย ๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายและข้อบังคับของพรรคการเมือง ๒) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค เภรัณยูิกพรรค นายทะเบียนสมาชิกพรรค โฆษกพรรค และกรรมการบริหารอื่นของพรรค ๓) การเลือกตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง คณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง และคณะกรรมการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง ๔) รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมา ๕) แผนการดำเนินการสำหรับปีต่อไป โดยเฉพาะการหารายได้ การส่งเสริมการ

มีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และการพัฒนาบุคลากรทางการเมือง ๖) การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและการรับรองงบการเงินประจำปีของพรรคการเมือง ๗) กิจการที่เสนอโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประธานสาขาพรรคการเมือง ไม่น้อยกว่า ๔ สาขา หรือตัวแทนสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน ๘) กิจการอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๙) กิจการอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้การสนับสนุนพรรคการเมือง และดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง โดยมีชื่อเรียกว่า “กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง” กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมาโดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคง แข็งแรง โดยให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง และดูแล กำกับ ตรวจสอบการดำเนินการของพรรคการเมือง

การจัดสรรเงินกองทุนฯ ให้แก่พรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองที่มีสิทธิจะต้องจัดทำแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงินประจำปียื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการจัดสรรเงินสนับสนุนจะจัดสรรตามหลักเกณฑ์ ๔ ข้อ คือ ๑) จัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด ร้อยละ ๔๐ ๒) จัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด ร้อยละ ๔๐ ๓) จัดสรรตามจำนวนสาขาพรรคการเมือง ร้อยละ ๑๐ ๔) จัดสรรตามจำนวนสมาชิกซึ่งชำระค่าบำรุงรายปี ร้อยละ ๑๐

การสิ้นสภาพ การเลิก และการยุบพรรคการเมือง ๑) ไม่สามารถหาสมาชิก ๕,๐๐๐ คน และจัดตั้งสาขาภาคละ ๑ สาขา ภายใน ๑ ปี นับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ๒) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ๒ ครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลา ๘ ปีติดต่อกัน (สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน) ๓) มีสมาชิกพรรคเหลือไม่ถึง ๕,๐๐๐ คน เป็นระยะเวลาติดต่อกัน ๑ ปี ๔) ไม่มีประชุมใหญ่พรรค หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองติดต่อกัน ๑ ปี

๕. การเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ สรุปได้ดังนี้

ผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มงานวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ความเห็นในฐานะบุคคล ซึ่งไม่ใช่ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

เป้าหมายในการกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถจัดตั้งได้ยากหรือยำนั้น คือ เพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง โดยได้แสดงความเห็นว่าพรรคการเมืองจะเข้มแข็งหรือไม่นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนของสาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคการเมือง แต่ควรพิจารณาที่ความจงรักภักดีต่อพรรคการเมืองของสาขาหรือสมาชิกพรรคการเมือง ส่วนประเด็นเรื่องความเข้มแข็งของพรรคการเมืองนั้น ปัจจุบันยังคงมีปัญหาเนื่องจากสมาชิกพรรคไม่มีความรู้สึกผูกพันกับพรรคการเมือง ทำให้การเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกซึ่งเป็นแนวคิดของต่างประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากประชาชนยังมีความคิดว่าพรรคการเมืองควรเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ อีกทั้ง ยังพบปัญหาเกี่ยวกับสาขาพรรคการเมือง ซึ่งมีข้อปฏิบัติค่อนข้างมาก และหากดำเนินการผิดพลาดจะต้องถูกปรับ ส่งผลให้บางพรรคการเมืองตั้งศูนย์ประสานงานแทนการตั้งสาขาพรรคการเมือง เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นอกจากนี้ เรื่องการสนับสนุนพรรคการเมือง ได้แสดงความเห็นว่ากองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองควรมีแหล่งที่มาของเงินทุนที่แน่นอน เพื่อจะได้ทราบงบประมาณและสามารถวางแผนการดำเนินงานในระยะยาวได้ และจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองและเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบพรรคการเมืองอีกด้วย

นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มงานวิชาการ สำนักคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ตอบข้อซักถามของอนุกรรมการในประเด็นต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

เรื่องแนวทางการส่งเสริมประชาธิปไตย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับการจัดสรรงบประมาณในการส่งเสริมและให้ความรู้ด้านประชาธิปไตย จำนวน ๒๐ - ๓๐ ล้านบาท โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันได้มีแนวความคิดเรื่อง การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) อย่างเป็นทางการร่วมกันกับกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินการผ่านเครือข่ายของกระทรวงศึกษาธิการ โดยวางแผนเพื่อลงพื้นที่ อำเภอละ ๑ ตำบล จำนวนกว่า ๘๐๐ แห่ง และการจัดตั้งศูนย์พัฒนาประชาธิปไตย และการเลือกตั้ง เพื่อพัฒนาประชาชนให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีคุณภาพ สร้างความสมานฉันท์ ส่งเสริมการเรียนรู้กับระบบการเลือกตั้งที่ดี และสามารถทำหน้าที่ช่วยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และทำหน้าที่คอยดูแลตรวจตราในช่วงเลือกตั้ง อีกทั้ง ยังมีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ และได้ร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากนี้ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลต่อการสรรหาบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในส่วนของรูปแบบการสรรหาและกระบวนการสรรหา โดยให้ความเห็นว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนด้วย และหากกระบวนการสรรหามีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้ได้คณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพเช่นกัน

รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะอนุกรรมการสรุปได้ดังนี้

สภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทย

๑) คณะผู้ร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองบางคณะขาดหรือไม่มีอุดมการณ์ร่วมกันที่จะดำเนินกิจการทางการเมือง แต่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อผลประโยชน์อย่างอื่น

๒) พรรคการเมืองไทยส่วนมากมักจัดตั้งขึ้น เพื่อสนับสนุนบางคนหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหรืออิทธิพลและบริหารเท่านั้น สมาชิกพรรคคนอื่นไม่มีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวและดำเนินกิจกรรม

๓) สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่อยู่ในระเบียบวินัย ทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินกิจการทางการเมือง สมาชิกทั่วไปไม่สนใจและมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรค ทำให้พรรคการเมืองไม่ดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่อง

๔) ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบพรรคการเมือง ไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง หรือพรรคการเมืองรับสมาชิกเข้าพรรคการเมืองโดยที่เจ้าตัวไม่ทราบ

๕) พรรคการเมืองมีการดำเนินกิจการทางการเมืองเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้ง ส่วนในเวลาปกติการดำเนินการต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับบทบาทของนักการเมืองไม่ใช่บทบาทของพรรค ประชาชนไม่ให้ความสำคัญของพรรค แต่ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่า

๖) พรรคการเมืองขาดเงินทุนในการสนับสนุน ต้องอาศัยพึ่งพากลุ่มทุน หรือบุคคลที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง ในที่สุดบทบาทของพรรคการเมืองจึงถูกกำหนดโดยกลุ่มทุน

๗) พรรคการเมืองส่วนมากไม่มีความพร้อมในการดำเนินกิจการทางการเมือง ทำให้เกิดการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังมีพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้มีกรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขาพรรค ถูกดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก

๘) พรรคการเมืองไม่ให้ความสำคัญของสาขาพรรค ทำให้สาขาพรรคการเมืองไม่ได้ดำเนินกิจการทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

๙) สมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่ต้องการเป็นกรรมการบริหารพรรค เพราะเมื่อพรรคถูกยุบ กรรมการต้องเสียสิทธิทางการเมืองในการลงสมัครรับการเลือกตั้ง ทำให้กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทุนในพรรคไม่เข้าสู่ระบบพรรคการเมือง จะออกกฎหมายอย่างไรเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มบุคคลหรือนายทุน

๑๐) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรค หรือจัดทำรายงานกิจการภายในรอบปีชำ พรรคการเมืองก็ถูกยุบ ดังนั้น ควรมีระบบแจ้งตักเตือนพรรคการเมืองก่อนการลงโทษ เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่เข้มแข็งไม่ถูกยุบในเรื่องเล็กน้อยที่ไม่ควร ทำให้การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไม่ต่อเนื่อง การยุบพรรคการเมืองควรต้องพิจารณาเป็นรายกรณี และเป็นปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะขอเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไป

๑๑) ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกประการ ถ้าดำเนินการโดยสุจริตจะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา

๑๒) การป้องกันมิให้นักธุรกิจมาครอบงำพรรคการเมือง ปัญหานี้แก้ไขยาก ต้องมีการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค เช่น การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคมีการลงคะแนนโดยลับ มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค การกำหนดองค์ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองให้มีจำนวนที่เหมาะสม พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้งทุกครั้ง เพราะการดำเนินกิจการจะมีผลผูกพันกับการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

๑๓) การบริจาคแก่พรรคการเมือง ตั้งแต่หนึ่งพันบาทขึ้นไป ต้องเปิดเผยชื่อบุคคลผู้บริจาค ต่อสาธารณชน ห้ามบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลบริจาคแก่พรรคการเมืองเกินสิบล้านบาทต่อปี ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนด แต่ถ้าเป็นการจัดงานเลี้ยงโดยคำนวณเงินต่อจำนวนโต๊ะได้เป็นจำนวนมากจะตรวจสอบหรือควบคุมอย่างไร ถ้าเป็นเงินที่เปิดเผยได้ก็ตรวจสอบได้ แต่ถ้าเป็นเงินใต้โต๊ะยากในการควบคุมตรวจสอบ ทั้งนี้ มีหลายองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

ผู้อำนวยการสำนักพรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็นต่อที่ประชุม ในการพิจารณาศึกษาแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อนำมาใช้กับกลุ่มการเมืองโดยอนุโลม สรุปได้ดังนี้

๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้มีการพิจารณาเนื้อหาของกลุ่มการเมือง กลุ่มการเมืองจะเกิดขึ้นในรูปแบบของสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยผู้รับผิดชอบสมาคม คือ กระทรวงมหาดไทย และสมาคมอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รวมถึงกฎหมายอื่น หากสมาคมจัดแจ้งวัตถุประสงค์การจัดตั้งขึ้นใหม่จะสามารถเป็นสมาคมทางการเมืองได้ กลุ่มการเมืองจะจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสมาคมการเมือง แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายมารองรับ จึงต้องนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้เท่าที่จะทำได้ ซึ่งกว้างกว่าโดยอนุโลม การควบคุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นการควบคุมการดำเนินกิจการภายใน หลักการใดที่ใช้ควบคุมพรรคการเมืองจะนำมาใช้กับกลุ่มการเมือง

๒) การคัดสรรผู้นำทางการเมืองที่มีคุณภาพ ในลักษณะของ Primary Vote และปัญหาที่เกิดจากกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่คัดสรรโดยไม่คำนึงถึงการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจากสาขาพรรค หากไม่ให้สมาชิกเป็นเจ้าของพรรคการเมืองโดยแท้จริงแล้วอาจไม่มีทางเป็นไปได้ เนื่องจาก ระบบจะถูกล็อกโดยคณะ

กรรมการบริหารพรรคการเมือง และเห็นว่าในทางปฏิบัติการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากมีการสนับสนุนผู้สมัครจากระดับล่างแล้ว ระดับบนต้องเห็นชอบด้วย

๓) การแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง และการทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจต้องมีการตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนจ่ายค่าพาหนะให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยจัดจ้างให้สถาบันพระปกเกล้าศึกษาวิจัยการชดเชยให้ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนกับวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งได้ข้อสรุปว่า การสร้างแรงจูงใจนั้นไม่มีผลต่อการจูงใจให้คนมาใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนที่เพิ่มขึ้น รัฐไม่ควรจูงใจเนื่องจากเป็นสิทธิส่วนบุคคลแต่ควรส่งเสริมให้ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิได้โดยง่าย โดยการอำนวยความสะดวก ในต่างประเทศมีการสร้างแรงจูงใจ โดยให้เป็นสิ่งของ หรือการลดหย่อนภาษี เป็นต้น หากจะสร้างแรงจูงใจโดยการให้เงินนั้น กฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันยังทำไม่ได้

๔) การป้องกันไม่ให้รายทุนเข้ามาครอบงำในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง ต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองให้เท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดจำนวนป้ายหาเสียงไว้แต่ไม่สามารถลงโทษได้ พรรคการเมืองเล็กจึงไม่สามารถสู้กับพรรคการเมืองใหญ่ได้ จึงต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง สนับสนุน การกำหนดจุดติดป้ายหาเสียง การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งต้องแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๕๙

สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ด้วยวิธีข้างต้น พบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

- ๑.๑ พรรคการเมืองส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมาโดยขาดอุดมการณ์ทางการเมือง
- ๑.๒ พรรคการเมืองไม่มีความเกาะเกี่ยวในเชิงอุดมการณ์ที่แนบแน่น พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นเพียงพรรคการเมืองตามกฎหมาย (Legalistic party)
- ๑.๓ พรรคการเมืองส่วนใหญ่ขาดอัตลักษณ์ของตนเอง ทำให้ไม่มีจุดยืนทางการเมืองของตนเองที่แท้จริง
- ๑.๔ พรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่มีความตั้งใจและความพร้อมในการที่จะดำเนินกิจการทางการเมือง มีผลประโยชน์แอบแฝง
- ๑.๕ พรรคการเมืองส่วนมากจัดตั้งขึ้นโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองการบริหาร และหรือมีอำนาจทางการเงิน
- ๑.๖ พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังขาดศักยภาพและกระบวนการที่จะทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมือง
- ๑.๗ พรรคการเมืองไทยขาดการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในทุกระดับชั้น และทุกพื้นที่ เป็นพรรคการเมืองแบบจังหวัดนิยมและภูมิภาคนิยม
- ๑.๘ พรรคการเมืองไทยไม่มีการบริหารงานที่เป็นประชาธิปไตย
- ๑.๙ พรรคการเมืองบางพรรคอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มทุน ที่สนับสนุนพรรคการเมืองและเป็นทุนสามัญ
- ๑.๑๐ พรรคการเมืองไม่สามารถนำผลประโยชน์ของพรรคไปพัฒนาเป็นผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมและเป็นผลประโยชน์ของชาติ
- ๑.๑๑ พรรคการเมืองส่วนใหญ่จะดำเนินกิจการทางการเมืองไม่ต่อเนื่องกัน คือ จะดำเนินการในระยะเวลาที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น
- ๑.๑๒ พรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่มีพรรคสาขาและไม่ให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมือง
- ๑.๑๓ สาขาพรรคการเมืองมีจำนวนน้อยและไม่เข้มแข็ง

๑.๑๔ พรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองไทยขาดวินัยของพรรคการเมือง และไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของพรรค

๑.๑๕ พรรคการเมืองบางพรรคใช้วิธีการหาผู้สมัครของพรรคด้วยการซื้อตัวผู้สมัคร

๑.๑๖ พรรคการเมืองส่วนใหญ่จะทำการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค โดยผู้บริหารพรรคที่มีอิทธิพลและเงินทุน สมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๑.๑๗ ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของพรรค

๑.๑๘ พรรคการเมืองบางพรรคปฏิเสธการร่วมส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป

๑.๑๙ พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่มีคุณภาพ ไม่มีคุณธรรมจริยธรรม

๑.๒๐ ผู้บริหารพรรคสาขาและกรรมการสาขาของพรรคไม่ทราบขั้นตอนและวิธีการที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

๑.๒๑ พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ขาดเงินทุนสนับสนุนการดำเนินการทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคการเมืองต้องอาศัย หรือพึ่งพาบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทำให้การบริหารพรรคการเมืองเหล่านั้นต้องตกอยู่ในผู้ที่ให้การสนับสนุนพรรค

๑.๒๒ พรรคการเมืองขนาดเล็กขาดเงินทุนในการดำเนินการทางการเมือง ส่วนใหญ่ต้องอาศัยเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

๑.๒๓ พรรคการเมืองบางพรรคใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไม่โปร่งใส ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตย

๑.๒๔ การก่อตั้งหรือยุบเลิกพรรคการเมืองไทยขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่มีอิทธิพลในพรรคการเมืองนั้น ๆ

๑.๒๕ สมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนพรรคการเมืองของตน ทำให้สมาชิกพรรคไม่มีความผูกพันต่อพรรคการเมือง

๑.๒๖ ประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบพรรคการเมือง ไม่เห็นความสำคัญของพรรคการเมือง ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

๑.๒๗ ประชาชนขาดความศรัทธาและความเชื่อมั่นในพรรคการเมือง

๕. ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

จากสรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมืองและคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบพรรคการเมือง มีข้อเสนอสำหรับแนวทางการปฏิรูปพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

ก. ข้อเสนอการปฏิรูป ประกอบด้วย การปฏิรูปดังต่อไปนี้

๕.๑ หน้าที่และการบริหารพรรคการเมือง

๕.๑.๑ หน้าที่ของพรรคการเมือง

๕.๑.๒ การบริหารพรรคการเมือง

๕.๒ การเป็นสถาบันทางการเมือง

๕.๓ การเป็นพรรคการเมืองของประชาชน

๕.๔ การป้องกันการทุจริต การซื้อสิทธิ ขายเสียง ของพรรคการเมือง

๕.๕ การหาเสียงของพรรคการเมือง

๕.๖ การอุดหนุนเงินทุนให้แก่พรรคการเมือง (Political finance)

๕.๗ การยุบพรรคการเมือง

ข. แนวทางดำเนินการ

๕.๑ การปฏิรูป : หน้าที่และการบริหารพรรคการเมือง ประกอบด้วย

๕.๑.๑ ประเด็นปฏิรูป : หน้าที่ของพรรคการเมือง

มาตรการ

โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. **พיתักษ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข** โดยกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับให้พรรคการเมืองมีหน้าที่พיתักษ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒. **พיתักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติ** โดยกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับพรรคให้พรรคต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดเอาไว้ ดังนี้

- ๑) การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ
- ๒) การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ
- ๓) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ
- ๔) การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุข เป็นปึกแผ่น มั่นคงทางสังคม ท่ามกลางพหุสังคม และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
- ๕) ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน
- ๖) ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงาน อาหาร
- ๗) ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ
- ๘) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียน และประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

๓. **คัดสรรผู้นำการเมืองและนักการเมืองที่มีคุณภาพ** โดย

- ๑) เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไปในเขตพื้นที่เลือกตั้งเสนอผู้ นำทางการเมืองและนักการเมือง
- ๒) พรรคการเมืองต้องมีเกณฑ์คัดสรรผู้นำทางการเมืองและนักการเมืองที่มีคุณภาพ มีคุณธรรมและจริยธรรม
- ๓) พรรคการเมืองต้องใช้วิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ นำทางการเมืองและนักการเมือง

๔. **ให้การศึกษาทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแก่ประชาชน** โดย

- ๑) การปราศรัยหาเสียง และการพบปะประชาชน
- ๒) สร้างกลุ่มเยาวชนประชาธิปไตย

๕. **เป็นสื่อกลางเชื่อมโยงความต้องการระหว่างรัฐบาลและประชาชน** โดย

- ๑) จัดตั้งศูนย์รับฟังความคิดเห็น ความเดือดร้อน และความต้องการของประชาชน
- ๒) นำความเดือดร้อนของประชาชนไปสู่รัฐบาล

๖. กำหนดทิศทางการนโยบายการบริหารประเทศ โดย

- ๑) มีนโยบายในการบริหารประเทศที่มีเหตุผลและความเหมาะสม
- ๒) มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์นโยบายของพรรคให้ประชาชนทราบ

๗. สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีบทบัญญัติในข้อบังคับพรรค เพื่อป้องกันการทุจริตของสมาชิกพรรคและมีบทลงโทษ

๘. ต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคัดเลือกและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้ง

๙. พร้อมในการจัดตั้งรัฐบาลและเป็นฝ่ายค้านที่ดี โดย

- ๑) พรรคควรเตรียมบุคลากรเพื่อการเป็นรัฐบาล (Next cabinet) ควบคู่กับการเป็นฝ่ายค้าน
- ๒) ควรจัดตั้งฝ่ายวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อการเป็นรัฐบาล (Next cabinet)

ขั้นตอน

- ๑. เชิญบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองมาร่วมประชุม สัมมนา เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมือง
- ๒. เชิญผู้บริหารและกรรมการพรรคการเมืองมาร่วมประชุมสัมมนา เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง
- ๓. ประเมินผลการสัมมนา

ระยะเวลาดำเนินการ

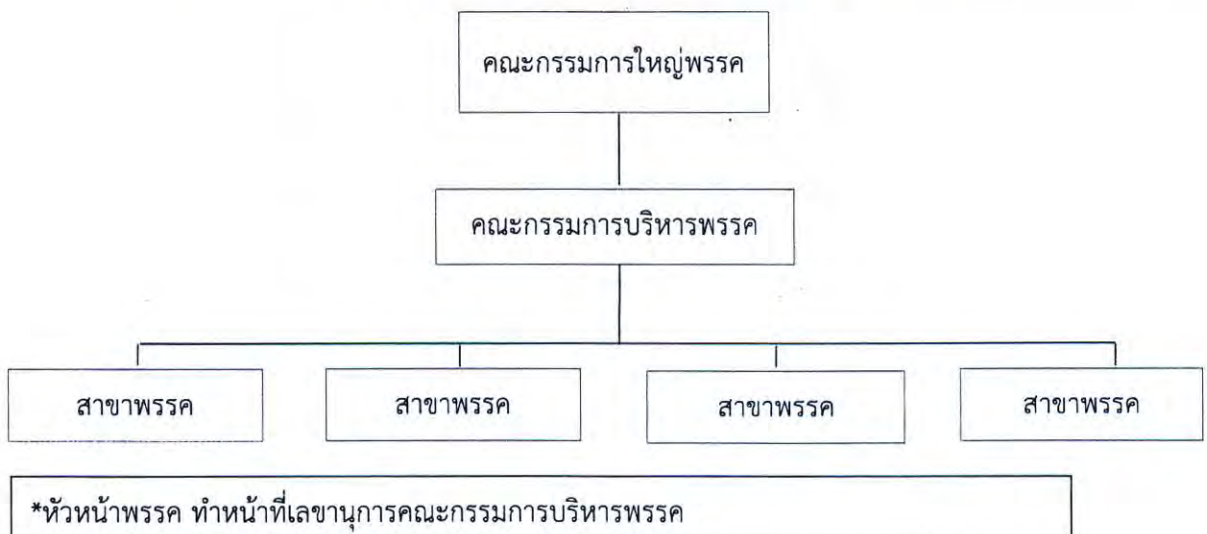
หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และมีการประกาศยกเลิกคำสั่ง ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป

๕.๑.๒ ประเด็นปฏิรูป : การบริหารพรรคการเมือง

มาตรการ

- ๑. กำหนดโครงสร้างการบริหารพรรคการเมือง โดยให้มีคณะกรรมการใหญ่พรรค และกรรมการบริหารพรรค

โครงสร้างพรรคการเมืองใหม่ที่เสนอปฏิรูป



๒. หัวหน้าพรรคต้องผ่านการเลือกตั้งจากสมาชิกพรรค โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง

๓. ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค ต้องผ่านการเลือกตั้งขั้นต้นของสมาชิกพรรคในพื้นที่ (Primary Vote) และอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปี

๔. ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมาจากการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการบริหารพรรค และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการใหญ่พรรค

๕. ผู้ที่ไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องออกจากการเป็นกรรมการใหญ่พรรคและกรรมการบริหารพรรค

ขั้นตอน

หลังจากมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นกฎหมาย

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ในหมวด ๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกัน

ระยะเวลาดำเนินการ

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และมีการประกาศยกเลิกคำสั่ง ของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป

๕.๒ ประเด็นปฏิรูป : การเป็นสถาบันทางการเมือง

มาตรการ

๑. ให้มีระบบพรรคการเมืองเป็นแบบหลายพรรคการเมือง โดยไม่มีกลุ่มทางการเมือง โดย

๑) การจัดตั้งพรรคการเมืองจัดตั้งได้ง่ายขึ้น โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ง่ายขึ้น ยกตัวอย่างการกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๑๕ คน สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้

๒) พรรคการเมืองต้องระบุดมการณ์ทางการเมือง โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองต้องระบุดมการณ์ทางการเมือง

๒. จัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ภายในพรรคการเมือง โดย

๑) ในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการบริหารพรรค และกรรมการบริหารสาขาพรรค ใช้วิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote)

๒) ในการสรรหาตัวแทนของพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) โดยการกำหนดวิธีการสรรหาตัวแทนของพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓) ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขต มีแนวทางดังนี้

๓.๑) ให้สาขาพรรคการเมืองจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) โดยสมาชิกของสาขาพรรค เพื่อให้ได้ตัวแทนของพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งโดยตรง

๓.๒) ให้สาขาพรรคเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลให้คณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณาเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้สมัครของพรรค

๓.๓) กรณีที่มีได้มีสาขาพรรคในทุกเขตเลือกตั้งควรกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถเสนอชื่อผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้นได้

๓.๔) ให้คณะกรรมการใหญ่พรรค มีอำนาจตัดสินหากคณะกรรมการบริหารพรรคไม่เห็นชอบกับมติของสาขาพรรค ทั้งนี้ ให้กรรมการบริหารพรรครายงานต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคในการประชุมครั้งต่อไป

๓. พรรคการเมืองต้องมีบทบาทและมติในการแสดงเจตจำนงต่อเรื่องที่เป็นประเด็นทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดย

๑) พรรคต้องมีมติและความเห็นต่อเรื่องที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Public issues)

๒) พรรคต้องใช้มติของพรรคในการถอดถอนสมาชิกพรรคการเมือง ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๓) พรรคการเมืองต้องแถลงผลงานของพรรคอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

๔. สาขาพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง โดย

๑) ส่งเสริมให้ประชาชนสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

๒) ให้สมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิในการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค

๓) ให้สมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิในการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote)

๔) ให้สมาชิกพรรคการเมืองในสาขาพรรคการเมือง มีสิทธิเลือกกรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการบริหารสาขาพรรคการเมือง

๕) ต้องป้องกันไม่ให้นายทุนเข้ามาเกี่ยวข้องกับทำการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote)

๖) รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนทุกอาชีพเป็นสมาชิกพรรคการเมือง รวมถึงข้าราชการ

๗) การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องไม่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ

ขั้นตอน

๑. การจัดตั้งพรรคการเมือง

๒. การจัดอบรมสัมมนาพรรคการเมือง

๓. ประเมินและติดตามผลการดำเนินงานของพรรคการเมือง

ระยะเวลาดำเนินการ

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และหรือมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

๕.๓ ประเด็นปฏิรูป : การเป็นพรรคการเมืองของประชาชน

มาตรการ

พรรคการเมืองต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ให้ความรู้ในระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง

๒. ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้แก่สมาชิกพรรคการเมือง

๓. ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมแก่เยาวชน

๔. ส่งเสริมความเป็นพลเมืองและหน้าที่ของพลเมืองให้แก่สมาชิกพรรคการเมือง

๕. ให้องค์ความรู้ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแก่ผู้สมัครในนามพรรคการเมือง

๖. ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรค และทำงานในพื้นที่สาขาของพรรคที่ตนเองสมัครมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ในการสรรหาตัวแทนของพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง

๗. ผู้ที่ได้รับการคัดสรรจากสาขาพรรค ต้องผ่านการคัดกรองจากกรมการบริหารพรรค หากความเห็นไม่ตรงกันจะต้องให้คณะกรรมการใหญ่พรรคเป็นผู้ตัดสิน

๘. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคและประชาชนในการบริหารพรรคและการดำเนินการทางการเมืองของพรรคและสาขาพรรค

ขั้นตอน

๑. ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองให้ประชาชนทราบ
๒. ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความสำคัญของการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
๓. ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
๔. ประเมินผลความเป็นพรรคการเมืองของประชาชน

ระยะเวลาดำเนินการ

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และการยกเลิกคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป

๕.๔ ประเด็นปฏิรูป : การป้องกันการทุจริต การซื้อสิทธิและขายเสียงของพรรคการเมือง มาตรการ

๑. ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในทุกระดับการศึกษา

๒. บังคับใช้กฎหมายกับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งอย่างเคร่งครัด

๓. ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งต้องเป็นกลางและปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด

๔. มีบทลงโทษหนักผู้สมัครรับเลือกตั้งและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ซื้อสิทธิขายเสียง

๕. ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ย้ายพรรค ต้องชี้แจงเหตุผลของการย้ายพรรคต่อสมาชิกพรรคใหม่ก่อนการเลือกตั้งขั้นต้นภายในพรรคการเมืองใหม่

๖. อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

๗. ในการหาเสียงของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีกฎระเบียบ หรือเงื่อนไขเพื่อป้องกันการทุจริตทั้งทางตรงและทางอ้อม

๘. สร้างเครือข่ายการติดตามตรวจสอบความโปร่งใสการเลือกตั้ง

๙. การให้รางวัลแก่ผู้ชี้เบาะแสในการทุจริตการเลือกตั้งและการซื้อสิทธิขายเสียง

ขั้นตอน

๑. ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง

๒. สร้างเสริมศักยภาพคณะกรรมการการเลือกตั้งในหน้าที่ป้องกันปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียงในเชิงรุก

๓. ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๔. ให้ความรู้แก่นักการเมืองและประชาชนถึงผลเสียของการซื้อสิทธิขายเสียง

๕. สร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้ง

๖. ใช้เครือข่ายองค์กรเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อป้องปรามการซื้อสิทธิขายเสียงในระหว่างการเลือกตั้ง

๗. เพิ่มบทลงโทษการซื้อสิทธิขายเสียง

ระยะเวลาดำเนินการ

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และการยกเลิกคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป

ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ : ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๕.๕ ประเด็นปฏิรูป : วิธีการหาเสียงของพรรคการเมือง

มาตรการ

๑. ส่งเสริมและสนับสนุนเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสารและการเข้าถึงประชาชนให้แก่พรรคการเมือง

๒. กำหนดเวลา รูปแบบและวิธีการปราศรัยหาเสียงของพรรคการเมืองผ่านสื่อ

๓. กำหนดรูปแบบและสถานที่ติดตั้งป้ายหาเสียง รถหาเสียง และสถานที่ปราศรัยหาเสียง

๔. กำหนดรูปแบบและจำนวนแผ่นพับ (Brochure) หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๕. จัดให้มีการอภิปรายแสดงวิสัยทัศน์ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมือง (Debate)

๖. พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเสนอแผน/วิธีการ/รูปแบบวิธีการหาเสียงของแต่ละพรรคให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า

ขั้นตอน

๑. ออกกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระเบียบว่าด้วยการหาเสียงของพรรคการเมือง

๒. เชิญพรรคการเมืองและสื่อมวลชนมารับรู้รับทราบเกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓. ติดตามตรวจสอบการหาเสียงของพรรคการเมือง

ระยะเวลาดำเนินการ

ภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ : ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับวิธีการหาเสียงของพรรคการเมือง

๕.๖ ประเด็นปฏิรูป : การอุดหนุนเงินทุนให้แก่พรรคการเมือง (Political finance)

เพื่อลดการครอบงำจากนายทุน ส่งเสริมพรรคเล็กให้เจริญเติบโต และให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและเป็นพรรคการเมืองของประชาชน

มาตรการ

๑. การอุดหนุนเงินทุนให้แก่พรรคการเมือง (Political finance)

๑) การสนับสนุนเงินทุนให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

วิธีการสนับสนุนเงินทุน

สนับสนุนด้วยงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน โดยต้องคำนึงถึงความจำเป็นและประสิทธิภาพของการบริหารจัดการพรรคการเมืองที่สนับสนุน และต้องมีการติดตามตรวจสอบโดยเคร่งครัด

เงื่อนไขที่จะสนับสนุน

ก. สำหรับกรณีที่มีการเลือกตั้ง

- ๑) สนับสนุนการจัดทำป้ายหาเสียง
- ๒) สนับสนุนสถานที่ติดตั้งป้ายหาเสียง
- ๓) สนับสนุนการสื่อสารประชาสัมพันธ์พรรคการเมือง

ข. สำหรับการบริหารจัดการพรรคการเมือง

- ๑) ค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการพรรคการเมือง
- ๒) ค่าใช้จ่ายสำหรับการขยายสาขาพรรคการเมือง

ค. สำหรับการส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง ผ่านสื่อต่าง ๆ

- ๒) การสนับสนุนเงินทุนให้แก่พรรคการเมืองโดยภาคเอกชน/ประชาชน

ภาคเอกชน/ประชาชนสามารถบริจาคเงินทุนให้แก่พรรคการเมืองได้ตามความประสงค์ของผู้บริจาค ซึ่งต้องบริจาคโดยเปิดเผยและแจ้งต่อนายทะเบียน และสามารถตรวจสอบที่มาของเงินบริจาคได้

๒. เปิดเผยแพร่รายชื่อผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง หากไม่เปิดเผยจะมีความผิด

ขั้นตอน

๑. ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน

๒. การสนับสนุนเงินทุนให้แก่พรรคการเมืองโดยรัฐและเอกชน/ประชาชน

๓. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินต้องติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนพรรคการเมือง

ระยะเวลาดำเนินการ

ภายหลังจากมีการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ

ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ : ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนพรรคการเมือง

๕.๗ การยุบพรรคการเมือง

ห้ามมิให้ยุบพรรคการเมือง เว้นแต่พรรคการเมืองได้กระทำความผิด ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. กระทำผิดร้ายแรงต่อสถาบันพระมหากษัตริย์
๒. ล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
๓. ทำลายความมั่นคงของชาติ

ทั้งนี้ เมื่อมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรการ

ยุบพรรคการเมืองเมื่อกระทำได้ดังต่อไปนี้

๑. กระทำผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี และองค์รัชทายาท

๒. มีพฤติกรรม และการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีการกระทำที่จะเปลี่ยนระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไปเป็นระบบอื่น

๓. กระทบการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๔. กระทบการ หรือ มีพฤติกรรมที่สื่อเจตนาว่าจะแบ่งแยกราชอาณาจักร

๕. ในกรณีกระทบการล้มล้างอำนาจอธิปไตยทั้งนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ผู้รู้เห็น มีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลยุบพรรคการเมือง ทั้งนี้ หากอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง อัยการจะต้องชี้แจงเหตุผลให้สาธารณชนรับทราบ

ขั้นตอน

๑. ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเมื่อพรรคการเมืองได้รับการกล่าวโทษว่ากระทำผิดร้ายแรงต่อสถาบันพระมหากษัตริย์/ล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข/ทำลายความมั่นคงของชาติ

๒. ยุบพรรคการเมืองเมื่อมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ระยะเวลาดำเนินการ

ตั้งแต่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ ต้องดำเนินการภายในสามสิบวัน

ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ : ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

ผลลัพธ์

๑. ได้พรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และได้พรรคการเมืองที่เป็นของประชาชน
๒. การเมืองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความมั่นคงยั่งยืน
๓. ประชาชนเลื่อมใสและศรัทธาในระบบพรรคการเมืองและนักการเมือง
๔. ความขัดแย้งทางการเมืองและความแตกแยกในสังคมลดน้อยลง
๕. ภาวะเศรษฐกิจและสังคมไทยจะมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน

ผลกระทบ

๑. พรรคการเมืองต้องปรับปรุง แก้ไขตนเอง และปฏิบัติตามกฎหมายที่เคร่งครัด
๒. นักการเมืองต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับการปฏิรูป
๓. การใช้จ่ายงบประมาณของพรรคการเมืองจะถูกตรวจสอบมากขึ้น
๔. การได้มาซึ่งนักการเมืองจะยุ่งยากมากขึ้น
๕. ผู้สนใจเข้าสู่การเป็นนักการเมืองอาจมีจำนวนน้อยลง
๖. จำนวนพรรคการเมืองจะเพิ่มจำนวนขึ้นแต่พรรคการเมืองที่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

จะน้อยลง

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

- ๗.๑ จำนวนพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นของประชาชน
- ๗.๒ จำนวนสมาชิกพรรค จำนวนสาขาพรรค ในแต่ละพรรคการเมือง
- ๗.๓ จำนวนประชาชนและสมาชิกพรรคที่มีส่วนร่วมกับพรรคการเมือง
- ๗.๔ จำนวนคดีเกี่ยวกับพรรคการเมืองและจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้าสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ๗.๕ สัดส่วนประชากรที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
- ๗.๖ ความพึงพอใจของพรรคการเมืองต่อองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- ๗.๗ คุณภาพของพรรคการเมือง ผู้นำทางการเมือง และนักการเมือง
- ๗.๘ ไม่มีการใช้กระบวนการนอกระบบประชาธิปไตย ในการดำเนินการทางการเมือง

คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูประบบพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูประบบพรรคการเมืองไม่เป็นของนายทุน

๒) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษาตามข้อ ๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

ส่วนที่ ๒

แผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา

๑. หลักการและเหตุผล

ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการคัดกรองคนดีเข้าสู่สภาได้ โดยมีข้อสังเกตว่า ระบบการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมจะนำมาซึ่งการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผลของระบบการเมือง เกิดการแตกแยกทางความคิดของคนในชาติ ประชาชนขาดการยอมรับในความเห็นต่างทางการเมือง เกิดความขัดแย้งทางการเมืองจนคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถจัดการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ อย่างมีประสิทธิภาพได้นอกจากนี้ การคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น มักจะถูกครอบงำและคัดเลือกโดยหัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน ทำให้พรรคการเมืองได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกพรรคการเมือง หรือของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้ง ระบบอุปถัมภ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และการสมัครสมาชิกรัฐสภาที่ผ่านมายังมีช่องว่าง ทำให้นักการเมืองที่มีประวัติไม่ดี มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย หรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษี สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภา

ระบบการเลือกตั้งที่ดีจะเกิดขึ้นได้นั้นจำเป็นต้องทำให้ภาคประชาชนเกิดสำนึกในหน้าที่พลเมืองที่จะต้องเข้าใจหลักการเลือกตั้งที่ถูกต้อง ระบบการเลือกตั้งจะต้องเคารพหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่ตระหนักรู้และตื่นตัวทางการเมือง (Active Citizen) ประกอบกับพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมืองจะต้องรองรับและสนับสนุนหลักการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

- ๑) หลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- ๒) หลักความเสมอภาคของประชาชน
- ๓) หลักการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ
- ๔) หลักการเลือกตั้งที่ต้องง่ายต่อการลงคะแนนเสียง
- ๕) หลักการเลือกตั้งอย่างทั่วไปตามเจตจำนงของประชาชน และ
- ๖) หลักการเลือกตั้งที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

ดังนั้น แผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา จึงควรปฏิรูปทั้งระบบเป็นองค์รวม ตั้งแต่ระบบการเลือกตั้ง ระบบการคัดสรรผู้สมัครให้ยึดโยงกับสมาชิกพรรคการเมืองหรือประชาชน ปฏิรูประบบพรรคการเมืองให้เป็นพรรคของประชาชน ปรับปรุงคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรและกลไกการจัดการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการป้องปรามการซื้อสิทธิขายเสียงให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง ส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง สร้างจิตสำนึกพลเมืองดีบนวิถีประชาธิปไตย ให้เป็นพลเมืองที่ตระหนักรู้และตื่นตัวทางการเมือง (Active Citizen) มีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกมิติ ทั้งก่อนการเลือกตั้ง ระหว่างที่มีการเลือกตั้ง และหลังการเลือกตั้ง ที่พลเมืองยังคงติดตามตรวจสอบการทำงานของนักการเมือง และการดำเนินการตามนโยบายที่พรรคการเมือง หรือนักการเมืองได้นำเสนอไว้ก่อนการหาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้ง การมีส่วนร่วมในการนำเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา หรือมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น มีส่วนร่วมดำเนินการในโครงการของรัฐในฐานะพลเมืองซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หัวใจของการเมืองไทยจึงอยู่ที่ความตระหนักรู้และการตื่นตัวทางการเมือง (Active Citizen) ของพลเมืองทุก ๆ คน

๒. ประเด็นการปฏิรูป

๒.๑ ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และเที่ยงธรรม ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อให้ได้คนดีเข้าสู่ระบบการเมือง ลดการซื้อสิทธิขายเสียง

๒.๒ ปฏิรูประบบพรรคการเมืองให้เป็นพรรคของประชาชน สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการเสนอผู้สมควรเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ปฏิรูปกระบวนการกลั่นกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้ได้สมาชิกรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้จริง ลดอำนาจนายทุนพรรคการเมือง ได้ผู้แทนมาจากภาคประชาชนที่หลากหลาย ทั้งมีติกลุ่มอาชีพ พื้นที่ เพศ ชชาติพันธุ์ และศาสนาที่หลากหลาย และได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ไม่มีประวัติเสื่อมเสีย

๒.๓ ปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรและกลไกการจัดการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการและการป้องปรามการซื้อสิทธิขายเสียงให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

๒.๔ ปฏิรูปกระบวนการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง สร้างจิตสำนึกพลเมืองให้เป็นพลเมืองที่ตระหนักรู้ ตื่นตัวทางการเมืองที่มีคุณธรรมและจริยธรรม (Active Citizen) และมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกมิติ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา โดยมีวิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ผ่านมา โดยอนุกรรมการ ประกอบด้วย บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับด้านการเมืองและการจัดการการเลือกตั้ง อาทิเช่น อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อดีตสมาชิกวุฒิสภา บุคลากรจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นักวิชาการ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสามารถให้ข้อคิดเห็นที่มีประโยชน์ต่อการจัดทำแผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา พร้อมทั้งดำเนินการศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

๓.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง ได้รวบรวมผลการพิจารณาการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะการปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา เสนอต่อคณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง

๓.๓ คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง ได้นำรายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง ไปพิจารณา ประกอบกับข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และข้อมูลทางวิชาการ เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสู่สภา ดังที่ได้เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง ได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่า ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่สามารถบรรลุดัตุประสงค์และเจตนารมณ์ในการคัดกรองคนดีเข้าสู่สภาได้ เนื่องจากระบบการเลือกตั้งที่ไม่สุจริต และไม่เที่ยงธรรมจะนำมาซึ่งการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิผลของระบบการเมือง การคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น มักจะถูกครอบงำและคัดเลือกโดยหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน และการสมัครสมาชิกรัฐสภาที่ผ่านมา มีช่องว่างทำให้นักการเมือง

ที่มีประวัติไม่ดี มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย หรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษี สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนเกิดสำนึกในหน้าที่พลเมืองให้เข้าใจหลักการเลือกตั้งที่ถูกต้อง และมีความตื่นตัวทางการเมือง (Active Citizen)

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับการเลือกตั้งในประเทศไทย คือ ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนคู่ขนาน กล่าวคือ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแบบปิด (Close list) จำนวน ๑๐๐ คน เนื่องจากระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนคู่ขนานและบัญชีรายชื่อแบบปิด (Close list) มีจุดแข็ง ดังนี้

๑) การเลือกตั้งแบบเขตใหญ่ จะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงยากขึ้น
๒) การให้ประชาชนเลือกระบบ “หนึ่งคน หนึ่งเสียง” ทำให้สิทธิของความเป็นพลเมืองเท่าเทียมกันโดยแท้จริง

๓) ประชาชนมีความคุ้นเคยกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนคู่ขนานมากกว่า ๑๐ ปี การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจะทำให้ประชาชนสับสน

๔) การเลือกตั้งแบบสัดส่วนคู่ขนานจะตอบสนองต่อแนวคิดแบบ “เลือกคนที่รัก เลือกพรรคที่ชอบ”

๕) จะไม่ทำให้เกิดความแตกแยกในพรรคการเมือง จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง

๖) จะไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในกระบวนการเลือกตั้ง ในบัญชีรายชื่อที่มีจังหวัดใหญ่ จังหวัดเล็ก เพราะใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

๗) การเลือกตั้งแบบสัดส่วนคู่ขนานจะทำให้ง่ายต่อการคิดคำนวณจำนวน ส.ส. ทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ

๘) เจ้าหน้าที่ผู้จัดการเลือกตั้ง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) มีประสบการณ์การจัดการเลือกตั้งแบบสัดส่วนคู่ขนานมาแล้วเป็นอย่างดี

๙) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ได้เข้ามาสู่การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑๐) พิจารณาแล้วเห็นว่าระบบที่เคยใช้อยู่เดิมคือระบบสัดส่วนคู่ขนานเป็นระบบที่ได้พิสูจน์มาแล้วจากการที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ว่ามีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดปัญหา เพียงแต่ต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นเท่านั้น

๕.๒ ปฏิรูปที่มาคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามสมาชิกรัฐสภา

(๑) ให้มีระบบคัดกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยให้สมาชิกพรรคการเมืองคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง (Primary Vote) เพื่อให้ได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง

(๒) ให้มีสมาชิกรัฐสภาจากกลุ่มวิชาชีพ เพศ พื้นที่ และชาติพันธุ์ที่หลากหลาย ซึ่งสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ครอบคลุมหลายมิติ

(๓) กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงการเสียภาษีเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภา โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาต้องยื่นหลักฐานสำเนาการเสียภาษีให้รัฐย้อนหลัง ๕ ปี มาแสดงในวันสมัครรับเลือกตั้ง

(๔) กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อให้ได้นักการเมืองที่ดี ไม่มีประวัติเสื่อมเสียเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภา ดังนี้

ก) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

ข) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม

ค) เคยต้องคำสั่งว่าเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

ง) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(๕) กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการเกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบการเมือง เช่น ห้ามบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้ง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา ทำบุญหรือบริจาคในพื้นที่ของตนเอง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑ ปี ในกรณียุบสภา ห้ามมิให้กระทำการดังกล่าวนับแต่วันมีพระราชกฤษฎีกายุบสภา เพื่อป้องกันการซื้อเสียงล่วงหน้า โดยกำหนดเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ในเรื่องวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อให้มีผลใช้บังคับในการเลือกตั้งคราวต่อไป

(๖) กำหนดให้มีมาตรการให้นักการเมืองที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลสาธารณะจะต้องแสดงตัวโดยขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง ๑ ปี ในกรณียุบสภา ให้แสดงตัวโดยขึ้นทะเบียนภายในเวลา ๗ วัน นับแต่วันมีพระราชกฤษฎีกายุบสภา โดยต้องเข้าร่วมกิจกรรมและเข้ารับการอบรมหน้าที่พลเมือง (Civic Education) ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดมาตรการดังกล่าวให้อยู่ในประเทศเกาหลีใต้ เพื่อให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้รับทราบข้อมูลและจับตาพฤติกรรม ตลอดจนเป็นการหล่อหลอมจิตสำนึกพลเมืองก่อนเข้าไปทำหน้าที่ ทั้งนี้ ให้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อให้มีผลใช้บังคับในการเลือกตั้งคราวต่อไป

๕.๓ ปฏิรูประบบพรรคการเมือง ให้เป็นพรรคของประชาชน สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการเสนอผู้สมควรเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ปฏิรูปกระบวนการกลั่นกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้ได้สมาชิกรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้จริง ลดอำนาจนายทุนพรรคการเมือง ได้ผู้แทนมาจากภาคประชาชนที่หลากหลายทั้งมิติกลุ่มอาชีพ พื้นที่ เพศ ชชาติพันธุ์และศาสนาที่หลากหลาย และได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ไม่มีประวัติเสื่อมเสีย

๕.๔ ปฏิรูปองค์กรและกลไกการจัดการเลือกตั้ง ให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการป้องปรามการซื้อสิทธิขายเสียงให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

๕.๕ ปฏิรูปกระบวนการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง สร้างจิตสำนึกพลเมืองให้เป็นพลเมืองที่ตระหนักรู้ ตื่นตัวทางการเมืองที่มีคุณธรรมและจริยธรรม (Active Citizen) และมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกมิติ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง หน่วยงานของรัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และท้องถิ่น มีหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงาน (Facilitator) กับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชน ในการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) เพื่อสร้างจิตสำนึกพลเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้เป็นพลเมืองที่ตระหนักรู้และตื่นตัวทางการเมือง (Active Citizen) เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียง เพราะการซื้อสิทธิขายเสียงไม่อาจแก้ไขให้สำเร็จได้โดยการป้องกันปราบปรามเพียงอย่างเดียว ต้องมีการให้ความรู้แก่ประชาชนควบคู่ไปด้วย ส่งเสริมให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในทุกมิติ ทั้งก่อนการเลือกตั้ง ระหว่างที่มีการเลือกตั้ง และหลังการเลือกตั้งที่พลเมืองยังคงยึดติดตามตรวจสอบการทำงานของนักการเมือง และการดำเนินการตามนโยบายที่พรรคการเมือง หรือนักการเมืองได้นำเสนอไว้ก่อนการหาเสียงเลือกตั้ง มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐในฐานะพลเมืองซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองที่มีความตระหนักรู้และตื่นตัวทางการเมืองที่มีคุณธรรมและจริยธรรม (Active Citizen)

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

๖.๑ ประเทศไทยมีพรรคการเมืองที่ดี มีนักการเมืองที่ดี มีคุณธรรมและจริยธรรม มีคุณภาพ ได้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชน มีความรับผิดชอบต่อปวงชนชาวไทย และรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง

๖.๒ มีกระบวนการกลั่นกรองการเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมืองที่มีประสิทธิภาพ พลเมืองมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสูงสุด

๖.๓ ไม่มีการแทรกแซงจากนายทุนพรรคการเมือง เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๖.๔ ลดการทุจริตและการซื้อสิทธิขายเสียง

๖.๕ ส่งเสริมกระบวนการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง สร้างจิตสำนึกพลเมืองให้เป็นพลเมืองที่ตระหนักรู้ ตื่นตัวทางการเมืองที่มีคุณธรรมและจริยธรรม (Active Citizen) และมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกมิติ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๗.๑ มีกฎหมายและกระบวนการจัดการการเลือกตั้งที่ทำให้ประเทศไทยมีนักการเมืองที่ดี มีคุณภาพ ได้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชน มีความรับผิดชอบต่อปวงชนชาวไทย รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง

๗.๒ ไม่มีการแทรกแซงจากนายทุนพรรคการเมือง เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๗.๓ มีกระบวนการกลั่นกรองการเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมืองที่มีประสิทธิภาพ พลเมืองมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสูงสุด

๗.๔ ลดการทุจริตและการซื้อสิทธิขายเสียง

๗.๕ ส่งเสริมกระบวนการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง สร้างจิตสำนึกพลเมืองให้เป็นพลเมืองที่ตระหนักรู้ ตื่นตัวทางการเมืองที่มีคุณธรรมและจริยธรรม (Active Citizen) และมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกมิติ

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสภา โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปการคัดเลือกคนดีเข้าสภา

๒) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษาตามข้อ ๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

ส่วนที่ ๓

แผนปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระ

แผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑. หลักการและเหตุผล

เนื่องด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น การจัดทำแผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการทำงานเชิงรุก และมีส่วนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้ง

ดังนั้น แผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้

๑.๑ ปัญหาความเป็นอิสระและคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๑) กระบวนการสรรหา และการทำงานถูกฝ่ายบริหารและนักการเมืองแทรกแซง

(๒) กระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการโดยตัวแทนจากฝ่ายตุลาการ และฝ่ายการเมืองโดยไม่มีตัวแทนจากภาคส่วนอื่น ๆ การมีตัวแทนจากฝ่ายการเมือง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ไปตรวจสอบโดยตรง เข้ามาเป็นกรรมการสรรหา ทำให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และทำให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง ถูกกล่าวหาว่าเป็นฝ่ายการเมืองข้างใดข้างหนึ่ง ถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงาน และนำไปสู่วิกฤตศรัทธาต่อองค์กรเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

(๓) การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางส่วนไม่โปร่งใส ไม่เป็นกลางทางการเมือง

(๔) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งบางส่วนมีการทำงานไม่เป็นอิสระโดยเฉพาะงานสืบสวนสอบสวนซึ่งเป็นงานที่ให้คุณให้โทษแก่นักการเมืองได้ เป็นที่มาของการเรียกรับผลประโยชน์ หรือถูกแทรกแซง

๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับการเลือกตั้ง

(๑) การหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองมีความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่มีทุนมากได้เปรียบผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่มีทุนน้อยในการหาเสียงเลือกตั้ง อีกทั้งการปิดป้ายประกาศหาเสียงเลือกตั้งไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย

(๒) พรรคการเมืองมีการนำนโยบายหาเสียงที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว มาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งแบบไม่มีความรับผิดชอบ

(๓) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจรัฐให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบทั้งในช่วงก่อนและระหว่างการเลือกตั้ง

๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง

- (๑) การกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ในกรณีเกิดเหตุสุดวิสัย ภัยพิบัติธรรมชาติ การจลาจล การขัดขวาง การเลือกตั้ง หรือเหตุอื่น ๆ จนทำให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งพร้อมกันทั่วประเทศตามบทบัญญัติของกฎหมายได้
- (๒) ไม่สามารถเปิดรับสมัครเลือกตั้งในกรณีที่มีการขัดขวาง
- (๓) เจ้าหน้าที่ไม่เป็นกลางเนื่องจากเป็นคนของนักการเมือง ทำให้เปิดโอกาสที่จะมีการทุจริต

๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม การกำกับ การป้องกันและการปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

- (๑) การป้องกันการทุจริตเลือกตั้งไม่มีประสิทธิภาพ
- (๒) การสอบสวนการทุจริตเริ่มจากต้องมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้การปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ
- (๓) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการสืบสวนสอบสวนในกรณีพบการทุจริตไม่มีอำนาจในการตรวจค้น หรือเรียกพยานมาให้ปากคำ ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์รอบด้าน
- (๔) มีข้อจำกัดการประกาศผลการเลือกตั้งที่มีการกำหนดกรอบเวลาการประกาศผลการเลือกตั้ง และกรอบเวลาการสืบสวนสอบสวนหลังการเลือกตั้ง ทำให้ต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบและอาจไม่ได้ผลครบถ้วนรอบด้าน ส่งผลให้ประสิทธิผลการนำคดีขึ้นสู่ศาลลดลง
- (๕) ผลของการเลือกตั้งใหม่ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งมักไม่แตกต่างจากผลการเลือกตั้งที่มีปัญหา
- (๖) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง เข้าไปเป็นตัวแทนหรือหัวคะแนนให้กับผู้สมัครหรือพรรคการเมือง
- (๗) องค์การเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามน้อย ไม่มีตัวแทนของภาคประชาชนเข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้งอย่างจริงจัง
- (๘) พยานในคดีเลือกตั้งถูกจ้างวานหรือข่มขู่เพื่อไม่ให้ไปให้การในชั้นศาล หรือกลับคำให้การทำให้ศาลยกคำร้อง
- (๙) พยานต้องไปให้การในชั้นศาลทั้งในคดีเลือกตั้ง คดีอาญา และคดีแพ่ง (ฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่) โดยต้องให้การใหม่ในทุกคดี

๒. ประเด็นการปฏิรูป

- ๒.๑ ปฏิรูปการสรรหา จำนวน และคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๒.๒ ปฏิรูปโครงสร้างและการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๒.๓ ปฏิรูปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๒.๔ ปฏิรูปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีวิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง โดยอนุกรรมการ ประกอบด้วย บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับด้านการเมืองและการจัดการการเลือกตั้ง อาทิเช่น อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อดีตสมาชิกวุฒิสภา บุคลากรจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นักวิชาการ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสามารถให้ข้อคิดเห็น

ที่มีประโยชน์ต่อการจัดทำแผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยอนุกรรมการได้มีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง ที่มา อำนาจหน้าที่ ผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมา โดยเชิญผู้แทนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เข้าร่วมประชุม เพื่อชี้แจงข้อมูล ข้อเสนอแนะ และแสดงความคิดเห็น พร้อมทั้งดำเนินการศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔

๓.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง ได้รวบรวมผลการพิจารณาศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะการปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

๓.๓ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้นำรายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง ไปพิจารณา ประกอบกับข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และข้อมูลทางวิชาการ เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังที่ได้เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง ได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมา พบว่า มีประเด็นที่เป็นปัญหาต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

- ๑) ความเป็นอิสระและคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๒) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการควบคุม กำกับการเลือกตั้ง และการจัดการเลือกตั้ง
- ๓) การควบคุม การกำกับ การป้องกันและการปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ การปฏิรูปการสรรหา จำนวน และคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

องค์ประกอบและกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระ ซึ่งคุณสมบัตินี้ครอบคลุมทั้งประเด็นคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการสรรหา หลักเกณฑ์กระบวนการสรรหาที่ต้องแสดงถึงความเป็นกลางและปราศจากความครอบงำในทุกขั้นตอน

(๑) ปรับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ลดอิทธิพลของตัวแทนกรรมการสรรหาจากฝ่ายการเมือง เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสรรหา เพื่อให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นกลาง ไม่ถูกครอบงำจากการเมือง โดยให้คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

- (ก) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๒ คน
- (ข) ประธานรัฐสภา จำนวน ๑ คน
- (ค) ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน ๑ คน
- (ง) อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่น้อยกว่า ๓ คน เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน
- (จ) กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมาย เลือกกันเอง จำนวน ๓ คน
- (ฉ) ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

(ข) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

(ข) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

(๒) เพิ่มจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งจากเดิม ๕ คน เป็นจำนวน ๗ คน เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานหน้าที่

(๓) พิจารณาปรับแก้ไขคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยนำประสบการณ์หรือผลงานมาเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการสรรหา รวมถึงกำหนดองค์ประกอบที่เหมาะสมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ

(๔) แก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ดังนี้

(ก) ให้สมาชิกคุณธรรมเป็นผู้ดำเนินการสรรหา เพื่อให้ได้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีความน่าเชื่อถือปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและระบบอุปถัมภ์

(ข) กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสรรหารายภาคแต่ละจังหวัดกำหนดให้มีการสรรหาในรูปองค์คณะ โดยให้มีหลายองค์คณะ แต่ละองค์คณะสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ จำนวน ๑ คน จัดทำบัญชีรายชื่อไว้แล้วคัดเลือกองค์คณะเป็นคราว ๆ เมื่อจะมีการสรรหา เพื่อมิให้ทราบว่าจะอยู่ในคณะใด แล้วให้สรรหาทันที

(ค) เปิดเผยแพร่ประวัติผู้สมัคร และกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อสื่อมวลชนและสาธารณะ เปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและคัดค้านผู้เข้ารับการสรรหาหรือกรรมการสรรหาได้ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ไม่ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับสำนวน

(ง) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในทุกระดับมีความรับผิดชอบ พร้อมทั้งนำระบบการประเมินผล การตรวจสอบ และการลงโทษมาใช้อย่างจริงจัง กำหนดกลไกตรวจสอบและลงโทษที่เข้มข้น

(๕) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเปิดเผยผลการลงมติในสำนวนต่าง ๆ และให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ที่เป็นอิสระ ประเมินผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นประจำทุกปี หากไม่ผ่านการประเมินก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง

(๖) เปิดเผยแพร่ข้อมูลคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถเข้าดูข้อมูลได้ เพื่อเป็นการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการสรรหา

(๗) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องกำหนดมาตรการให้สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลกันได้ ใช้มาตรการลงโทษทางวินัยอย่างเด็ดขาด แม้พบการกระทำผิดแต่ไม่ถึงขั้นไล่ออกหรือให้ออก ก็ต้องจำคุกหรือย้ายไม่ให้ผู้ที่มีประวัติเกี่ยวกับการเรียกรับผลประโยชน์เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนอีก

๕.๒ ปฏิรูปโครงสร้างและการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๑) จัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการที่ทำหน้าที่เชิงรุกในการสืบสวนและหาข้อเท็จจริง กรณีมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดขึ้น ปฏิบัติการเชิงรุก โดยวิเคราะห์พื้นที่เป้าหมายที่มีการแข่งขันรุนแรง และส่งชุดปฏิบัติการหาข่าว ชุดสืบสวนสอบสวน ลงพื้นที่เพื่อจัดทำสำนวนพร้อมข้อมูลการข่าวนำเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๒) พัฒนาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสืบสวนสอบสวนภายในองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่จัดการและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้งเชิงรุก เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน และเพื่อเป็นประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลให้ภาคประชาสังคมสามารถติดตามตรวจสอบได้

(๔) จัดทำข้อมูลและบัญชีหัวคะแนน และข้อมูลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งข้อมูลและบัญชีรายชื่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมเป็นหัวคะแนน หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือเป็นคุณเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง โดยนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด และเป็นพยานหลักฐานประกอบการสืบสวนสอบสวน

(๕) จัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยมีผู้แทนของหน่วยงานด้านความมั่นคง เพื่อเป็นการบูรณาการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้งให้เป็นรูปธรรม และเป็นศูนย์รวมข้อมูลผู้สมัคร ตัวแทน หัวคะแนน และข้อมูลในการเลือกตั้ง โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยสนับสนุนในการปฏิบัติงาน

(๖) สร้างระบบจริยธรรมสำหรับพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมี การลงโทษทางวินัยที่รุนแรงหากพบว่ามีการฝ่าฝืนจริยธรรม

๕.๓ การปฏิรูปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๕.๓.๑ ด้านการควบคุมและกำกับเลือกตั้ง

(๑) กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการจัดการหาเสียงเลือกตั้งที่เป็นธรรมแก่ผู้สมัครและพรรคการเมือง เช่น การจัดทำหนังสือแนะนำตัวผู้สมัครและพรรคการเมือง การจัดสรรเวลาออกอากาศการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ การติดตั้งป้ายรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องทุนทรัพย์ของผู้สมัครและพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง และสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

(๒) กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องออกกฎเกณฑ์ในการควบคุมการหาเสียงเลือกตั้ง เช่น การหาเสียงล่วงหน้า การนำนโยบายหาเสียงที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาวมาใช้ ในการเลือกตั้ง

(๓) พิจารณาการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะ เพื่อพิจารณาการนำนโยบายหาเสียงที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาวมาใช้ทั้งในระหว่างการหาเสียงการเลือกตั้ง ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ และหรือนโยบายระหว่างเป็นคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว ต้องใช้ผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายด้าน

๕.๓.๒ ด้านการจัดการเลือกตั้ง

(๑) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจพิจารณากำหนดวันเลือกตั้งและสามารถพิจารณาเลื่อนวันเลือกตั้งออกไปได้ ในกรณีที่เห็นว่าวันเลือกตั้งที่กำหนดไว้นั้นไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดวันเลือกตั้ง โดยแยกพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งออกจากจากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

(๒) ระเบียบเกี่ยวกับวิธีการรับสมัครเพื่อรองรับกรณีเกิดเหตุที่ทำให้ไม่สามารถเปิดรับสมัครเลือกตั้งได้หากสถานที่ถูกขัดขวาง

(๓) เปิดโอกาสให้มีการร้องคัดค้านการแต่งตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ในกรณีที่เห็นว่าไม่เป็นกลาง

(๔) กำหนดให้มีตัวแทนผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนสภาประชาชน และตัวแทนสมัชชาพลเมือง เป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) ทุกหน่วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของผู้สมัครและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

(๕) กำหนดให้มีการสลับกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) ภายในเขตเลือกตั้งเดียวกัน กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่หรือตำบลที่ตนพักอาศัย

(๖) สนับสนุนให้มีตัวแทนองค์การเอกชน ตัวแทนภาคประชาสังคม เช่น ตัวแทนจากสมัชชาพลเมือง ตัวแทนจากสภาตรวจสอบภาคประชาชน และตัวแทนพรรคการเมืองเป็นผู้สังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้งอย่างจริงจัง

(๗) กรณีเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง ให้กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการทางวินัยได้โดยตรง กรณีที่เป็นบุคคลทั่วไป หากกระทำผิดต้องได้รับโทษตามกฎหมาย

(๘) ให้ดำเนินการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง และส่งผลการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้งนั้นไปรวมที่เขตเลือกตั้ง เพื่อนับคะแนนรวม แล้วให้ประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่นหรือมีเหตุอันสมควรอื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดให้นับคะแนน รวมผลการนับคะแนน และประกาศผลการนับคะแนนเป็นอย่างอื่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(๙) ให้การลงคะแนนเลือกตั้งสามารถลงคะแนนด้วยบัตรเลือกตั้งหรือวิธีอื่นใด ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด เช่น นำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์มาใช้

(๑๐) บัตรเลือกตั้งที่จะนำมาใช้ไม่ควรมีความยุ่งยากในการลงคะแนน

๕.๓.๓ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(๑) เพิ่มอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนกรณีมีเหตุอันเชื่อได้ว่าเลือกตั้งไม่สุจริต โดย

(ก) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน โดยมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว

(ข) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจเข้าไปตรวจค้นสถานที่ที่เกี่ยวกับการจัดกิจกรรมทางการเมืองและจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยไม่ต้องมีหมายค้นหรือหมายจับในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง

(ค) ในกรณีมีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ให้ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา ดังเช่นกรณีสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการพิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลภายในระยะเวลา ๗ วัน ที่กำหนดแยกเป็น ๒ ระดับ ดังนี้

(ก) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกเพิกถอนสิทธิสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์กลางเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัย

(ข) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกเพิกถอนสิทธิสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภาค หรือศาลอุทธรณ์แผนกคดีเลือกตั้งแล้วแต่กรณี

(๓) ในการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ให้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่มีหน้าที่พิสูจน์หักล้างข้อกล่าวหา และใช้สำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา เช่นเดียวกับสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเปิดโอกาสให้ผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งเข้าไปเป็นโจทก์ร่วมในคดีเลือกตั้งได้

(๔) แกไขกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้มีการพิจารณาดำเนินการ แยกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

(ก) กรณีพบว่าผู้สมัครเป็นผู้กระทำความผิด ให้พิจารณาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแทนการสั่งให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่

(ข) กรณีผู้กระทำความผิดไม่ใช่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้พิจารณาปรับผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาตามพฤติกรรมและความร้ายแรงแทน

(๕) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่า เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง กระทำให้การเลือกตั้งในหน่วยนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ถ้าไม่มีผลเปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งยุติเรื่องโดยไม่ต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ได้

(๖) กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด หรือผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์กลาง เพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต (ใบแดง) ผู้สมัครนั้น ทั้งนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อศาลอุทธรณ์กลางในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือศาลอุทธรณ์ภาคในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ภายในระยะเวลา ๗ วัน

(๗) กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด หรือผู้สมัครผู้ใดกระทำความผิดให้ผู้อื่นกระทำความ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์กลาง เพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต (ใบแดง) ผู้สมัครนั้น ในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค เพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต (ใบแดง) ผู้สมัครนั้น

(๘) เมื่อศาลสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต (ใบแดง) ผู้สมัครนั้นแล้ว หากผู้ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต (ใบแดง) เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งให้ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนบุคคลดังกล่าวด้วย

(๙) แกไขปรับปรุงกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนตั้งแต่กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตโดยไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียน

(๑๐) กำหนดกลไกการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ โดยให้มีบทบาทกำหนดโทษที่เหมาะสมเพื่อให้การทำงาน

ในการควบคุม การกำกับ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้งมีความเป็นอิสระโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

(๑๑) ปรับลดสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องได้รับการประกาศรับรองผล เพื่อเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความคล่องตัวมากขึ้น รวมถึงแก้ไขข้อกำหนดระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนก่อนประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

(๑๒) ปรับแก้ไขกรอบระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอย่างเพียงพอ เช่น จากเดิมต้องประกาศผลภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง เป็นหกสิบวัน นับแต่วันเลือกตั้ง และกรณีมีเหตุจำเป็นให้สามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสามสิบวัน เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาสำนวนที่สามารถนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อดำเนินการแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ

(๑๓) ห้ามข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปช่วยผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้ง โดยเด็ดขาด โดยระบุไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนว่า ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่มีส่วนในการช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งในและนอกเวลาราชการ ทั้งนี้เพราะความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(๑๔) ขยายระยะเวลาการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง จากเดิมกฎหมายกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน ก่อนวันครบวาระ เป็น ๑๘๐ วัน ก่อนวันครบวาระ

(๑๕) ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง เพื่อให้พยานมั่นใจว่าจะปลอดภัยจากการมาเป็นพยานให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๑๖) ในคดีเลือกตั้ง ให้ศาลวินิจฉัยให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายในการจัดการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา แทนค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ เพื่อไม่ให้พยานต้องไปให้การในคดีแพ่งอีก

๕.๔ การปฏิรูปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(๑) ปรับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้มีความยึดโยงกับภาคประชาสังคม โดยเฉพาะพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

(๒) เพิ่มอำนาจภาคประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบการเลือกตั้ง รวมทั้ง เพิ่มให้มีอำนาจฟ้องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(๓) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาสำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบ ติดตาม และสอบถามความคืบหน้าได้ที่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบความคืบหน้าผ่านทางเว็บไซต์ รวมทั้ง ให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้

(๔) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงาน (Facilitator) กับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รวมทั้ง การสนับสนุนส่งเสริมประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) เพื่อสร้างจิตสำนึกพลเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้เป็นพลเมืองที่ตื่นตัว (Active Citizen) เพื่อให้ประชาชน

เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการซื้อสิทธิขายเสียง เพราะการซื้อสิทธิขายเสียงไม่อาจแก้ไขให้สำเร็จได้โดยการป้องกันปราบปรามเพียงอย่างเดียว ต้องมีการให้ความรู้แก่ประชาชนควบคู่ไปด้วย

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

๖.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

๖.๒ การดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยการทำงานเชิงรุก

๖.๓ การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีระบบและมีกระบวนการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ สามารถจัดการเลือกตั้งอย่างราบรื่น โปร่งใส ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม

๖.๔ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้ง

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

มีกฎหมายที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีระบบและมีกระบวนการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ สามารถจัดการเลือกตั้งอย่างราบรื่น โปร่งใส ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม สามารถดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้งได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยการทำงานเชิงรุก และสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้ง

คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษาตามข้อ ๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๑. หลักการและเหตุผล

จากรายงานผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายโดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลกและกลุ่มความร่วมมือ Asia Pacific Groupon Money Laundering (APG) ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงมีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งประเมินความพร้อมของไทยเปรียบเทียบกับข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force - FATF) เกี่ยวกับการฟอกเงิน ๔๐ ข้อเสนอแนะพิเศษเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ๙ ข้อปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐหรือกลไกและมาตรการด้าน AML/CFT ของไทย ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของ FATF โดยในส่วนของมาตรการทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไถ่นั้นจากรายงานผลการประเมินพบว่า มีข้อบกพร่องที่จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหลายประการ

ภายหลังปี พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้พยายามดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เรื่อยมาตามลำดับ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ (๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๒ (๓) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖

นอกจากประเด็นเรื่องความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลแล้ว การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมามีพบว่ามีบทบัญญัติบางประการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดข้อขัดข้องและขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบกับในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยจะต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้าน AML/CFT นั้น นอกจากการประเมินความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลของกฎหมายแล้ว ยังมีการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายด้วยว่าเป็นไปตามมาตรฐานสากล (Effectiveness) หรือไม่ ซึ่งหากประเทศไทยไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพก็อาจจะทำให้ FATF มีมติให้ขึ้นบัญชีรายชื่อประเทศไทยกลับไปอยู่ในคำประกาศสาธารณะ (Public Statement) อีกครั้งหนึ่ง เหมือนในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพราะเหตุประเทศไทยมีข้อบกพร่องเรื่องการบังคับใช้กฎหมายด้าน AML/CFT ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของ FATF อาจใช้มาตรการตอบโต้ (Countermeasures) ทางการเงินที่จะส่งผลให้การทำธุรกรรมของลูกค้ำที่เป็นชาวไทย/สถาบันการเงินไทย มีความยากลำบากมากขึ้นเพราะจะถูกสถาบันการเงินต่างประเทศตรวจสอบธุรกรรมอย่างเข้มข้น (Enhanced Due Diligence) รวมทั้ง ประเมินความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินไทยอย่างต่อเนื่องและอาจมีผลต่อการตัดสินใจในการยกเลิกความสัมพันธ์จนอาจกระทบต่อการค้าการลงทุนของประเทศไทยในที่สุด ประเด็นการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมมิให้ลุกลามสร้างความเสียหายในทางเศรษฐกิจและกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ทั้งยังสามารถสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและในหมู่ประชาชน

ฉะนั้น เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การบังคับใช้กฎหมายมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย อันจะส่งผลให้การตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมมีประสิทธิภาพ

และประสิทธิผล เป็นที่ยอมรับในระดับสากลและในหมู่ประชาชน จึงจำเป็นต้องปฏิรูป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

๒. ประเด็นการปฏิรูป

- ๒.๑ มาตรการในการป้องกันการฟอกเงิน
- ๒.๒ มาตรการในการปราบปรามการฟอกเงิน
- ๒.๓ การบูรณาการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๔ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน
- ๒.๕ จัดระบบและกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ
- ๒.๖ สิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ
- ๒.๗ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
- ๒.๘ การประเมินผลและการตรวจสอบ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแผนปฏิรูป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยมีวิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้ตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ และคณะทำงานขึ้นมา เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว โดยจัดประชุมพิจารณาศึกษา วิเคราะห์โครงสร้าง ที่มา อำนาจหน้าที่ ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยเชิญผู้แทนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเข้าร่วมประชุม เพื่อชี้แจงข้อมูล ข้อเสนอแนะ และแสดงความคิดเห็น และได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ คำโครงการรัฐธรรมนูญ ข้อมูลจากเอกสาร The Fatf Recommendations มาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง งานวิจัย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยคณะทำงานวิชาการสถาบันพระปกเกล้า

๓.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ ได้รวบรวมผลการพิจารณาศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะการปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

๓.๓ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้นำรายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระไปพิจารณา ประกอบกับนำข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และข้อมูลทางวิชาการ เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังที่ได้เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามข้อเสนอแนะของ FATF

๔.๒ ด้านการสืบสวนและวิเคราะห์ธุรกรรมทางการเงิน ยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพ เนื่องจากถูกจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของบางส่วนราชการ

๔.๓ ด้านการประสานงานกับหน่วยบังคับใช้กฎหมายการประสานงานข้อมูลคดีข้อมูลสถิติ ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ยังไม่มีการบูรณาการและนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพทำให้เสียโอกาสในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

๔.๔ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสถิติและระบบติดตามประเมินผลการจัดเก็บข้อมูลบางประเภท ยังไม่เป็นระบบขาดการบูรณาการข้อมูลร่วมกันส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถรายงานผลการดำเนินงาน ต่อ FATF ได้ครบถ้วน

๔.๕ ขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้มีจำนวนทั้งสิ้น ๒๕ คน ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง จำนวน ๑๖ คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๙ คน มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ขาดความเป็นอิสระ สามารถถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

๔.๖ สิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ไม่มีเหมือนหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน

๔.๗ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ ปฏิรูปมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินดำเนินงานด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๕.๑.๑ การส่งเสริมและประสานความร่วมมือกับภาคประชาชนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นให้ข้อเสนอแนะหรือแนวนโยบายหรือร่วมทำงานกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการดำเนินการตามกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๕.๑.๒ การส่งเสริมและประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ

๕.๑.๓ การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้

๕.๑.๔ การพัฒนาบุคลากร

๕.๒ ปฏิรูปมาตรการในการปราบปรามการฟอกเงิน

๕.๒.๑ กรณีการฟอกเงิน

๑) แก้ไขความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการพนันโดยการตัดเงื่อนไขเรื่องจำนวนผู้เล่นและวงเงินในการกระทำความผิดออกเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เกี่ยวกับความผิดมูลฐานความผิดนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒) กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงภาษี ตามประมวลรัษฎากรเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มขึ้นอีก ๑ มูลฐาน และกำหนดให้การจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อให้สามารถนำมาตราการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับกับความผิดดังกล่าวได้

๓) เกี่ยวกับการกำกับผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ปรับปรุงให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจในการกำกับตรวจสอบองค์กรไม่แสวงกำไร และธุรกิจหรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือทรัพย์สิน โดยกำหนดให้องค์กรเหล่านั้นเป็นผู้มีหน้าที่รายงานในการทำธุรกรรม และอยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยที่มาตรการในการกำกับตรวจสอบองค์กรไม่แสวงกำไรให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลตามข้อเสนอแนะของ FATF

๔) เกี่ยวกับการควบคุมการขนทรัพย์สินผ่านแดน

(ก) กำหนดให้บุคคลต้องสำแดงเงินตรา

(ข) กำหนดให้มีมาตรการควบคุมตราสารผ่านแดนโดยต้องสำแดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร และกำหนดให้รายงานข้อมูลการสำแดงตราสารดังกล่าวให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบด้วย

(ค) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีอำนาจตรวจค้นบุคคลยานพาหนะใด ๆ ตู้ขนส่งสินค้าพัสดุไปรษณีย์หรือไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ออกไปนอกประเทศหรือเข้ามาในประเทศได้หากมีเหตุอันควรสงสัย

๕) เกี่ยวกับการรับจ้างเปิดบัญชีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินกำหนดความผิดและโทษ กรณีมีการใช้ชื่อบุคคลอื่นหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ชื่อตน เพื่อเปิดบัญชีหรือทำธุรกรรมกับผู้มีหน้าที่รายงานหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ชื่อหรือบัญชีของตน เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน

๕.๒.๒ กรณีการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายปรับปรุงความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย กรณีการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเกี่ยวกับการก่อการร้าย เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามข้อเสนอแนะของ FATF ควรเร่งรัดให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายในส่วนที่ประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบันให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

๕.๒.๓ ปรับปรุงองค์ประกอบของกฎหมาย เช่น อำนาจหน้าที่การรายงานการคุ้มครองการประเมินความเสี่ยงการคัดเลือกการเก็บรักษาทรัพย์บทลงโทษการปกอาวุธ เป็นต้น

๕.๒.๔ ตรากฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามข้อ ๕.๒.๑ ๕.๒.๒ และ ๕.๒.๓ ให้สามารถปฏิบัติได้จริงควรมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามต่าง ๆ เช่น ความผิดมูลฐานทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และพนักงานเจ้าหน้าที่เพิ่มบทนิยามคำว่าเงินตราตราสารเปลี่ยนมือผู้มีหน้าที่รายงานและยกเลิกบทนิยามบางคำ เช่น สถาบันการเงินและรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องตามมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับที่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร

๒) แก้ไขเพิ่มเติมความผิดฐานฟอกเงินให้ครอบคลุมมาตรฐานสากล

๓) แก้ไขเพิ่มเติมการรายงาน การแสดงตน และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

๔) แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แก้ไขเพิ่มเติมวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองแต่ยังมีจุดยึดโยงกับประชาชน

๕) แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการธุรกรรมที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แม้กรรมการธุรกรรมบางคนพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังมีได้แต่งตั้งกรรมการธุรกรรมแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น กำหนดให้คณะกรรมการธุรกรรมแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการหรือผู้ช่วยกรรมการธุรกรรม และแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรม เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

๖) แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรณีสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมโดยลดภาระงานที่ต้องรายงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๗) แก้ไขเพิ่มเติมการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลให้ครอบคลุมถึงผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายด้วย

๘) กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการมีอำนาจเพิ่มเติมนอกเหนือจากมาตรา ๓๘ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๙) กำหนดให้มีความช่วยเหลือผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือผู้ช่วยเหลือผู้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งถูกฟ้องหรือถูกดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

๑๐) แก้ไขเพิ่มเติมให้กรรมการธุรกรรมได้รับค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับที่มีการปรับโครงสร้างองค์กร

๑๑) ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้ต้องรายงานผลการใช้อำนาจต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อลดภาระงานของคณะกรรมการธุรกรรม เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากมีภาระงานประจำมากอยู่แล้ว

๑๒) แก้ไขเพิ่มเติมให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และภารกิจของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามที่กฎหมายกำหนด

๑๓) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้ควบคุมและกำกับการบริหารราชการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับที่มีการปรับโครงสร้างองค์กร

๑๔) กำหนดให้มีข้าราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กำหนดวิธีการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการสำนักงาน กำหนดให้ข้าราชการสำนักงานมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง บำเหน็จบำนาญ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และเครื่องราชย์อิสริยาภรณ์ และกำหนดห้ามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรืออนุกรรมการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการบริหารของสำนักงานและการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการธุรกรรม เลขาธิการ และข้าราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับที่มีการปรับโครงสร้างองค์กร

๑๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับที่มีการปรับโครงสร้างองค์กร และเพื่อความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของสำนักงาน

๑๖) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในการควบคุมดูแลและบริหารราชการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับที่มีการปรับโครงสร้างองค์กร

๑๗) แก้ไขเพิ่มเติมที่มา การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับที่มีการปรับโครงสร้างองค์กร

๑๘) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจพิเศษในการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานและให้สำนักงานได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์ เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และรองรับกับภารกิจที่มีความเสี่ยงต่อชีวิตและร่างกายของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

๑๙) กำหนดให้มีมาตรการควบคุมและตรวจสอบเกี่ยวกับการนำเงินตรา ตราสาร เปลี่ยนมือ หรือทรัพย์สินออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ เพื่อป้องกันการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สิน เพื่อการฟอกเงินหรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

๒๐) กำหนดหลักเกณฑ์การให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งมีมูลค่าเล็กน้อย ตกเป็นของกองทุนได้หากผู้ที่เป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินดังกล่าวไม่ใช่สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งยึดหรืออายัดและแสดงเจตนายินยอมให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของกองทุน เพื่อลดขั้นตอนและประหยัดงบประมาณดำเนินการของสำนักงาน พนักงานอัยการและศาล

๒๑) แก้ไขเพิ่มเติมการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่หรือแต่งตั้งนายความ เพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้หากไม่อาจหาข้อยุติในเรื่องที่ส่งให้พนักงานอัยการ เพื่อให้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และปรับปรุงระยะเวลาการเก็บรักษาทรัพย์สินก่อนที่จะตกเป็นของกองทุนกรณีที่ไม่มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้กระบวนการยื่นคำร้องมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ส่วนการปรับปรุงระยะเวลานั้นจะช่วยลดภาระของสำนักงานในการเก็บรักษาทรัพย์สิน และการเสียไปเปล่าของทรัพย์สิน

๒๒) แก้ไขเพิ่มเติมการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในความผิดมูลฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นหน่วยงานหลักในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในความผิดมูลฐาน

๒๓) แก้ไขเพิ่มเติมให้นำทรัพย์สินทั้งหมดที่ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน ส่งเข้ากองทุนและปรับปรุงระยะเวลาการเก็บรักษาทรัพย์สินก่อนที่จะตกเป็นของกองทุนกรณีที่ไม่มีความเหมาะสม เพื่อให้กองทุนมีทรัพย์สินมากเพียงพอในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ส่วนการปรับปรุงระยะเวลานั้นจะช่วยลดภาระของสำนักงานในการเก็บรักษาทรัพย์สิน และการเสียไปเปล่าของทรัพย์สิน

๒๔) แก้ไขเพิ่มเติมให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่พบการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อพิจารณาดำเนินการและการรับพิจารณาดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกรณีเกี่ยวพันหรือทับซ้อนกับการดำเนินการตามกฎหมายอื่น

๒๕) แก้ไขเพิ่มเติมให้สามารถนำทรัพย์สินจากกองทุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปใช้ เพื่อดำเนินกิจการอื่นที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของสำนักงานหรือ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้ง กำหนดให้นำทรัพย์สินของกองทุนที่เหลือเป็นจำนวนมากส่งให้กระทรวงการคลัง เพื่อให้สามารถนำเงินมาใช้ในการดำเนินการที่จำเป็นตามภารกิจของสำนักงาน ส่วนกรณีมีเงินเหลือเป็นจำนวนมาก จะได้มีช่องทางในการส่งทรัพย์สินนั้นให้กระทรวงการคลัง เพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน

๒๖) แก้ไขเพิ่มเติมให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรืออนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีความผิดทางอาญาหากได้ใช้ หรือสั่งการให้คณะกรรมการธุรกรรม เลขาธิการ รองเลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือให้กระทำการโดยทุจริต เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างอิสระไม่ถูกแทรกแซง

๒๗) กำหนดให้ผู้ที่ใช้ชื่อบุคคลอื่นหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ชื่อตนเปิดบัญชีหรือทำธุรกรรมกับผู้มีหน้าที่รายงานหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ชื่อหรือบัญชีของตน เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดมูลฐานหรือการฟอกเงินเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา เพื่อป้องปรามมิให้การรับจ้างเปิดบัญชีที่มักนำบัญชีดังกล่าวไปใช้ในการกระทำความผิด

๒๘) กำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรืออนุกรรมการที่ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบริหารงานของสำนักงานและการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการธุรกรรม เลขธิการ และข้าราชการสำนักงานมีความผิดเพื่อป้องปรามมิให้มีการแทรกแซงการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรม เลขธิการ และข้าราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๒๙) แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดความผิดและกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ

๓๐) ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

๕.๓ การบูรณาการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕.๓.๑ จัดทำบันทึกข้อตกลงในการใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารของราชการ

๕.๓.๒ กำหนดกรอบแนวทางการประสานข้อมูลระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับสถาบันการเงินหน่วยบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจน

๕.๓.๓ กำหนดแนวทางการจัดเก็บข้อมูลสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบสามารถนำไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

๕.๓.๔ สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานด้านการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดเก็บข้อมูล

๕.๓.๕ ตั้งคณะกรรมการประสานคดีระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด อัยการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลผู้มีหน้าที่รายงาน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันและเพื่อสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกัน โดยให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้แต่งตั้ง

๕.๓.๖ จัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางการจัดเก็บข้อมูลสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นระบบ รวมทั้ง การกำหนดกรอบแนวทางจัดทำระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้แต่งตั้ง

๕.๔ การขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

ปรับปรุงด้านโครงสร้างองค์กรของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ

๕.๔.๑ กำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยงานองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

๕.๔.๒ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน” ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คน เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือกฎหมาย หรือเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย มีเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ (รวมคน) และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นกรรมการธุรกรรมด้วย

๕.๔.๓ ที่มาของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นบุคคลที่มีหลักประกันความเชื่อถือได้ และไม่เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

- ๑) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๒ คน
- ๒) ประธานรัฐสภา จำนวน ๑ คน
- ๓) ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน ๑ คน
- ๔) อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่น้อยกว่า ๓ คน เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน
- ๕) กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมายเลือกกันเอง จำนวน ๓ คน
- ๖) ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเลือกกันเอง จำนวน ๑ คน
- ๗) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามบัญชีของสำนักงาน

คณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

๘) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

รวมเป็น ๑๑ คน

๕.๔.๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินคัดเลือกเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๕.๕ จัดระบบและกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

กระบวนการดำเนินงานถูกต้องตามกฎหมาย มีความเป็นธรรม มีมาตรฐานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมกับคดี มีประสิทธิภาพไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน และต้องเปิดเผยให้ทราบเป็นการทั่วไป ผู้ถูกกล่าวหา ทนายความของผู้ถูกกล่าวหา มีหน้าที่ร่วมมือกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ถ้ามีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ย่อมต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม ต้องกำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนเพื่อให้เกิดความชัดเจน ดังแสดงในหน้า ๔๘ แผนภาพที่ ๑ แผนภูมิ (Flowchart) และขั้นตอนการปฏิบัติงาน

๕.๖ สิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนเพิ่ม

กำหนดอัตราเงินเพิ่มสำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนเพิ่ม สำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษโดยเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม

๕.๗ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

๕.๗.๑ จัดให้มีกลไกส่งเสริมสนับสนุนและประสานการดำเนินงานภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง

๕.๗.๒ แก่กฎหมายเพิ่มอำนาจแก่ประชาชนในการร่วมตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

๕.๗.๓ รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

๕.๘ การประเมินผลและการตรวจสอบ

๕.๘.๑ ต้องมีหน่วยงานประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นรายบุคคล โดยมอบหมายให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติดำเนินการ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบประเมินพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายบุคคล และให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ นำรายงานการประเมินผลดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือวิธีการอื่นที่เห็นสมควร

๕.๘.๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ต้องมีการทำงานดังนี้

๑) มีแผนปฏิบัติการชัดเจน โดยระบุรายละเอียดว่าต้องทำอะไรมากกว่าการเขียนข้อเสนอให้ส่งเสริมหรือสนับสนุน

๒) กำหนดตัวชี้วัดที่เน้นผลลัพธ์เพื่อให้กลไกการตรวจสอบสามารถทำงานได้และมั่นใจว่าแผนนั้นให้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง รวมทั้ง ทำให้การประเมินผลสำเร็จเป็นไปได้

๓) ระบุผู้รับผิดชอบรายบุคคลที่ผ่านมามีจะระบุเป็นชื่อหน่วยงาน เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องซึ่งบอกไม่ได้ว่าใครคือผู้รับผิดชอบจริง ๆ

๔) กำหนดระยะเวลาในการวัดผล การวัดผลประเมินผลจะทำได้ถ้าไม่มีการกำหนดกรอบเวลาว่าเป้าหมายที่กำหนดจะบรรลุผลภายในระยะเวลาเท่าใด

๕) ตัวอย่างแผนการประเมินผล

เรื่อง	ตัวอย่างปฏิบัติการ	ตัวชี้วัด (KPI)	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลา
ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโดยการเปิดเผยข้อมูลเพิ่ม บทลงโทษและเร่งดำเนินคดีคอร์รัปชัน	๑. เปิดเผยข้อมูลโครงการขนาดใหญ่ของรัฐออกสู่สาธารณะเพื่อเพิ่มช่องทางการตรวจสอบ	- คะแนน Corruption Perception Index (CPI) - สัดส่วนของจำนวนโครงการขนาดใหญ่ที่มีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ	นายกรัฐมนตรี ฯลฯ	ภายใน ๑ ปี ๖ เดือน
	๒. ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจัง ทั้งเพิ่มบทลงโทษและเร่งดำเนินคดี	- สัดส่วนคดีคอร์รัปชันที่ตัดสินแล้วเสร็จ	ฯลฯ	ภายใน ๑ ปี
	๓. ห้ามข้าราชการนั่งเป็นกรรมการในบอร์ดรัฐวิสาหกิจ	- สัดส่วนของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการประจำ	ผู้อำนวยการสำนักงาน	๖ เดือน

๕.๘.๓ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การกล่าวหาหรือฟ้องร้องสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่ว่าจะในฐานะใด ๆ เช่น ในฐานะองค์คณะไต่สวนว่าร้ายรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้มีความชัดเจน โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมอื่นเพื่อประวิงเวลา อันจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้รวมถึงองค์คณะไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าวด้วย

๕.๘.๔ การกล่าวหาสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่ว่าจะในฐานะใด ๆ ว่าร้ายรายผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

- ๖.๑ เกิดความยุติธรรมในสังคม ความแตกแยกของประชาชนในประเทศจะได้รับการแก้ไข
- ๖.๒ สามารถนำงบประมาณของประเทศมาพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๖.๓ การปกครองประเทศจะเป็นนิติรัฐอย่างแท้จริง
- ๖.๔ ไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง
- ๖.๕ การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ
- ๖.๖ การบริหารงบประมาณเป็นอิสระ

๖.๗ ประชาชนเปลี่ยนทัศนคติว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ เป็นการทำลายความมั่นคงของประเทศ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๗.๑ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามข้อเสนอแนะของ FATF

๗.๒ การสืบสวนและวิเคราะห์ธุรกรรมทางการเงิน สามารถเข้าถึงข้อมูลของบางส่วนราชการ

๗.๓ การประสานงานกับหน่วยบังคับใช้กฎหมาย การประสานงานข้อมูลคดี ข้อมูลสถิติผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน มีการบูรณาการและนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

๗.๔ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล สถิติและระบบติดตามประเมินผล การจัดเก็บข้อมูลเป็นระบบ บูรณาการข้อมูลร่วมกัน ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถรายงานผลการดำเนินงานต่อ FATF ได้ครบถ้วน

๗.๕ มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

๗.๖ ได้รับเงินค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ

๗.๗ กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพ สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยเร็ว

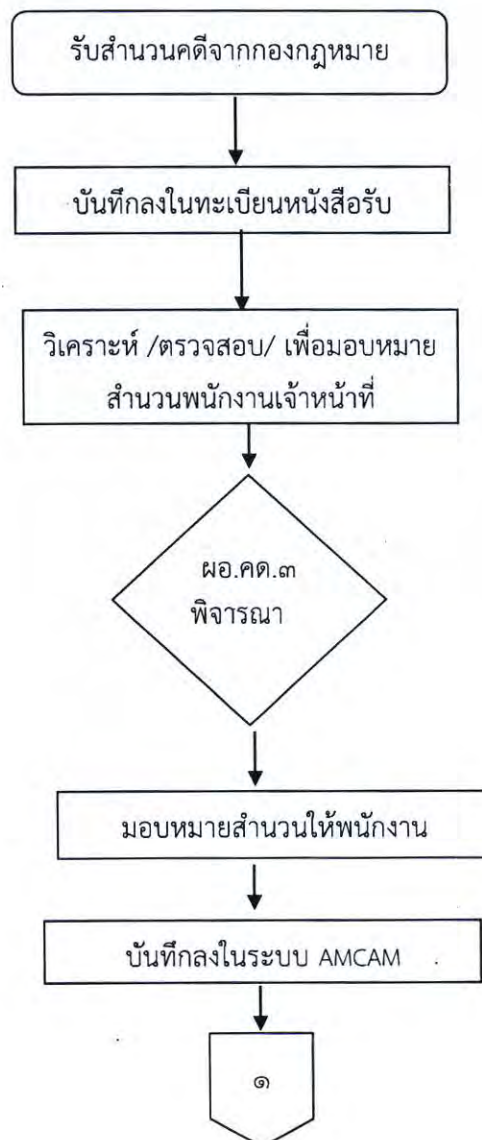
แผนภาพที่ ๑ แผนภูมิ (Flowchart) และขั้นตอนการปฏิบัติงาน
(ต้องระบุเวลาการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน)

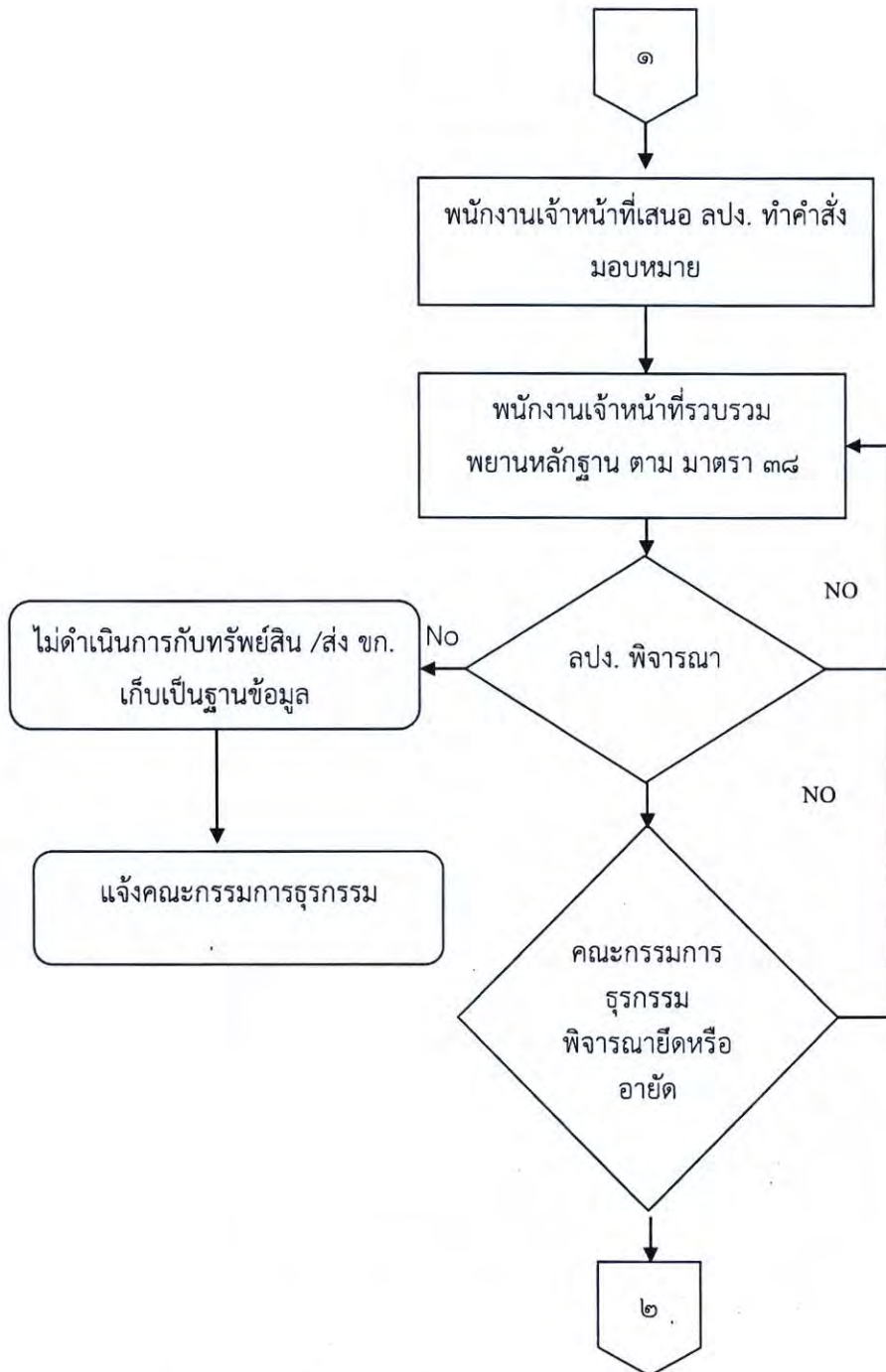
๑) ส่วนปฏิบัติการงานคดี

๑.๑) ผังงาน (Flowchart) ส่วนปฏิบัติการงานคดี

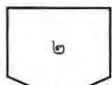
๑.๑.๑) การดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒





หมายเหตุ: คต. ๓ หมายถึง กองคดี ๓
 ขก. หมายถึง กองข่าวกรองและสืบสวนทางการเงิน
 คชก. หมายถึง คณะกรรมการธุรกรรม
 ลปง. หมายถึง เลขานุการ ปปง.
 บส. หมายถึง กองบริหารจัดการทรัพย์สิน



พนักงานเจ้าหน้าที่ เสนอ ลปง. ในบันทึกข้อความถึงประธาน
กรรมการธุรกรรมเพื่อลงนามคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

ประเมินราคาทรัพย์สิน/ส่ง
ทรัพย์สินให้ บส.

แจ้งคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือ
ผู้มีส่วนได้เสีย

ผู้มีส่วนได้เสียได้แจ้งคัดค้าน
ภายในเวลาที่กำหนด

พนักงานเจ้าหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน สรุปลำนวน
เสนอ ลปง. เพื่อพิจารณา เสนอ กกก.ธุรกรรม



NO

YES

กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการโอน
จำหน่าย หรือยกย้ายทรัพย์สินที่
เกี่ยวกับการกระทำความผิด ลปง.
ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้อง



NO

YES

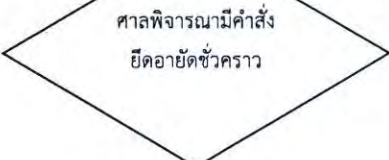
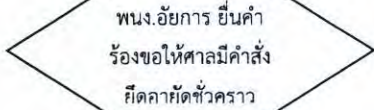
เพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

แจ้ง บส.

แจ้งผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วน
ได้เสีย

พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งสำนวนให้
พนักงานอัยการ (ตัวจริงพร้อม
สำเนา ๓ ชุด)

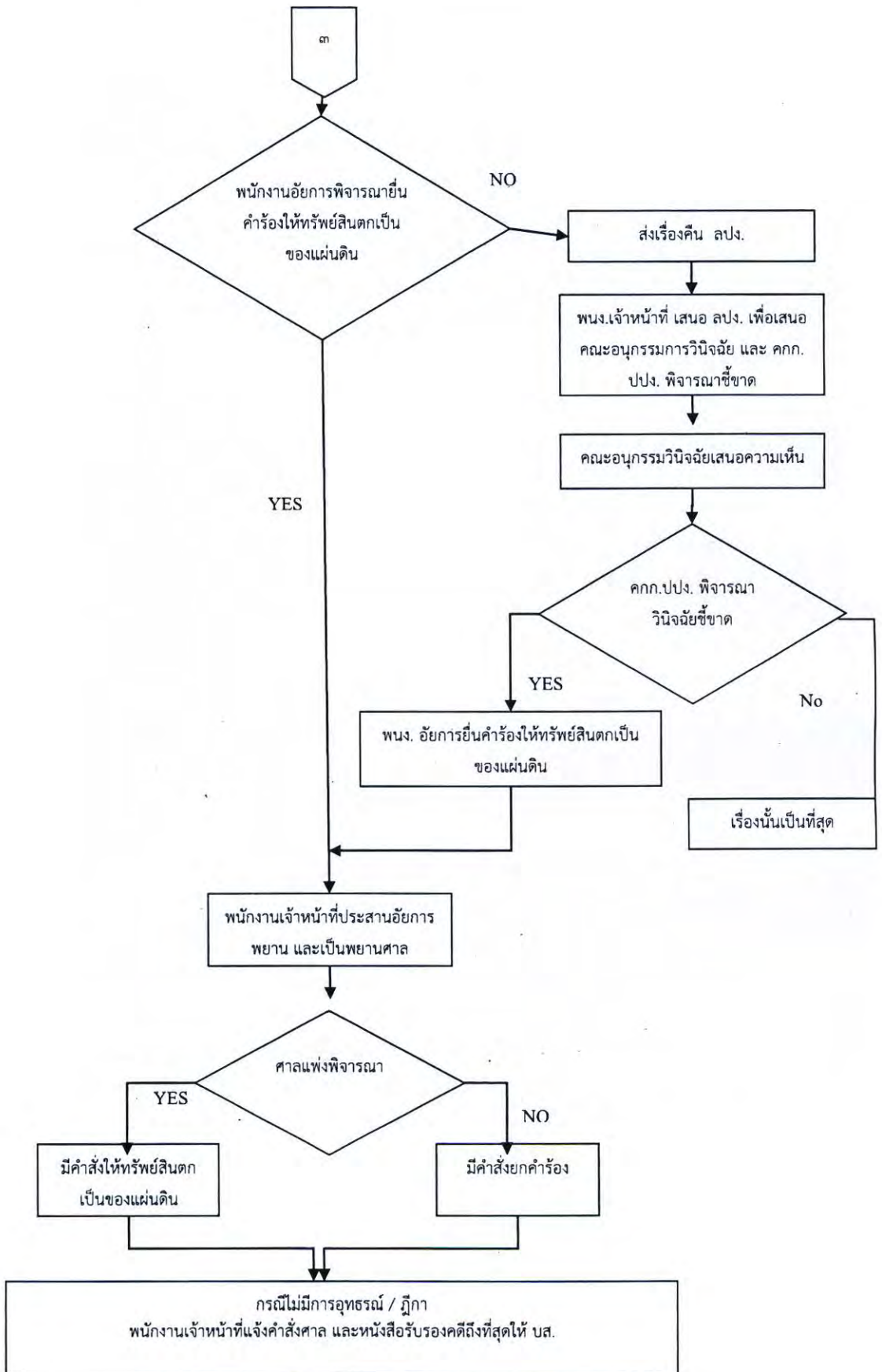
พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสำเนา ๑ ชุด ส่ง กม.
เพื่อเก็บรักษาตามระเบียบ ฯ



พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่งยึดอายัด
ชั่วคราว ให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสีย

พนักงานเจ้าหน้าที่รวบรวมเอกสาร
พยานหลักฐานเพิ่มเติมส่ง พนง. อัยการ





๑.๒) รายละเอียดและขั้นตอนการปฏิบัติงาน

ลำดับ	เรื่อง/งาน/ขั้นตอน	ระยะเวลา (วัน/ชั่วโมง)	เอกสารอ้างอิง แบบฟอร์ม
๑	รับเรื่องจากกองกฎหมาย ส่วนบริหารงานคดี ๓ เสนอเรื่องเพื่อมอบหมายให้ผู้อำนวยการส่วนปฏิบัติการงานคดี ๓ และผู้อำนวยการกองคดี ๓ พิจารณาสั่งการ	ไม่เกิน ๒ วัน ทำการ	-
๒	ส่วนบริหารงานคดี ๓ บันทึกข้อมูลคดีลงในระบบ AMCAM มอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความเห็น ข้อ ๑	ภายใน ๑ วัน	-
๓	พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการธุรกรรม ๓.๑ จัดทำคำสั่งมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ ๓.๒ รวบรวมพยานหลักฐาน ตรวจสอบทรัพย์สิน ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ประมวลเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อเสนอคณะกรรมการธุรกรรมพิจารณา	- ไม่เกิน ๗ วัน ทำการ - ระยะเวลา ๙๐ วัน ทั้งนี้ อาจขยาย ได้ตามระเบียบ คณะกรรมการ ธุรกรรมว่าด้วยการ รับเรื่องฯ (ภายใน ๓๐ วัน ขยายได้ไม่เกิน ๑๕ วัน)	- ตัวอย่างคำสั่ง มอบหมาย พนักงาน เจ้าหน้าที่
๔	คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณามีมติ ๔.๑ ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอ หรือ ๔.๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม เสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาเพื่อสั่งการ		-
๕	พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมติคณะกรรมการธุรกรรมตามขั้นตอนที่ ๔ หากมีมติให้ยึดหรืออายัดให้ดำเนินการ ๕.๑ จัดทำคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ๕.๒ แจ้งคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียโต้แย้งคำสั่ง ๕.๓ ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่มีคำสั่งยึดหรืออายัด มาส่งให้กองบริหารจัดการทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงิน ๕.๔ รวบรวมพยานหลักฐานทำสำนวนคดี เสนอผู้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้น เพื่อเสนอคณะกรรมการธุรกรรมพิจารณา	ภายใน ๙๐ วัน นับแต่คณะกรรมการ ธุรกรรมมีมติ (ตามมาตรา ๔๘,๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน) (ภายใน ๓๐ วัน ขยายได้ไม่เกิน ๑๕ วัน)	- ตัวอย่างคำสั่ง ยึดหรืออายัด ทรัพย์สิน

ลำดับ	เรื่อง/งาน/ขั้นตอน	ระยะเวลา (วัน/ชั่วโมง)	เอกสารอ้างอิง แบบฟอร์ม
๖	<p>คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณา</p> <p>๖.๑ คำขอโต้แย้งคัดค้าน/เห็นชอบส่งสำนวนคดีให้พนักงานอัยการตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอ หรือ</p> <p>๖.๒ เพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน</p>		-
๗	<p>พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมติคณะกรรมการธุรกรรมตามขั้นตอนที่ ๖</p> <p>๗.๑ กรณีคณะกรรมการธุรกรรมเห็นชอบพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้ส่งสำนวนคดีให้พนักงานอัยการพิจารณา ยื่นคำร้องต่อศาล โดยเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นส่งสำนวนคดีให้พนักงานอัยการโดยส่งตัวจริงพร้อมด้วยสำเนา จำนวน ๓ ชุด และจัดทำสำเนา จำนวน ๑ ชุด ส่ง กม. เพื่อจัดเก็บไว้ตามระเบียบฯ</p> <p>๗.๒ กรณีพนักงานอัยการให้รวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ</p> <p>๗.๓ กรณีคณะกรรมการธุรกรรมพิจารณาให้เพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและแจ้งคำสั่งเพิกถอนให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและกองบริหารจัดการทรัพย์สินทราบ</p>	ภายใน ๓ วัน ทำการ นับแต่ มีมติเพิกถอน	-

หมายเหตุ ๑. การดำเนินการตามขั้นตอนที่ ๑ - ๗ คณะกรรมการธุรกรรมอาจใช้อำนาจสั่งยับยั้งทรัพย์สินได้ตามมาตรา ๓๕ และ ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. กรณีจำเป็นเร่งด่วน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จะสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมก่อนได้ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ลำดับ	เรื่อง/งาน/ขั้นตอน	ระยะเวลา (วัน/ชั่วโมง)	เอกสารอ้างอิง แบบฟอร์ม
๘	<p>พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนคดีที่ได้รับจากสำนักงาน ปปง.</p> <p>๘.๑ กรณียื่นคำร้อง และศาลรับคำร้อง ศาลส่งสำเนา ประกาศศาลแพ่ง ให้เลขาธิการ ปปง. ปิดประกาศไว้ที่ สำนักงาน และสถานีตำรวจท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ พนักงาน เจ้าหน้าที่แจ้งเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสีย</p> <p>๘.๒ กรณีศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ก่อนมีคำพิพากษา พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่งยึดหรืออายัด ทรัพย์สินชั่วคราวให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย</p> <p>๘.๓ กรณีเห็นว่าเรื่องยังไม่สมบูรณ์พอที่จะยื่นคำร้องขอให้ ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นของ แผ่นดิน ส่งเรื่องให้สำนักงาน ปปง. ดำเนินการต่อไป ตาม มาตรา ๔๙ วรรค ๒ มีขั้นตอนดังนี้</p> <p>๑. พนักงานเจ้าหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน เพิ่มเติมเสนอเลขาธิการ ปปง. เพื่อส่งเรื่องเพิ่มเติมให้ พนักงานอัยการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง</p> <p>๒. พนักงานอัยการเห็นว่าไม่มีเหตุเพียงพอที่จะยื่นคำ ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็น ของแผ่นดิน พนักงานอัยการรีบแจ้งให้เลขาธิการ ปปง. ทราบ เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ปปง. วินิจฉัยชี้ขาด</p> <p>๓. พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการ วินิจฉัยพิจารณา และเลขาธิการ ปปง. เสนอคณะกรรมการ ปปง. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและเมื่อคณะกรรมการ วินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดให้พนักงานอัยการและเลขาธิการ ปปง. ปฏิบัติไปตามนั้น หากคณะกรรมการ ปปง. มีได้วินิจฉัย ชี้ขาดภายในกำหนดเวลาให้ปฏิบัติตามความเห็นของพนักงาน อัยการ</p>	<p>- ภายใน ๕ วัน ทำการ นับแต่ พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้รับประกาศ</p> <p>- ระยะเวลาขึ้นอยู่กับพยานหลักฐาน ของแต่ละสำนวน</p> <p>- ภายใน ๓๐ วัน นับแต่เลขาธิการ ปปง. ส่งเรื่องให้ คณะกรรมการ ปปง. (ภายใน ๑๕ วัน ขยายได้ ไม่เกิน ๕ วัน)</p>	-
๙	<p>การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระหว่างการพิจารณา ของศาล</p> <p>๙.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานพนักงานอัยการและพยาน</p> <p>๙.๒ พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพยานศาล</p>	- ระยะเวลาขึ้นอยู่กับเวลาที่ศาลกำหนด	

ลำดับ	เรื่อง/งาน/ขั้นตอน	ระยะเวลา (วัน/ชั่วโมง)	เอกสารอ้างอิง แบบฟอร์ม
๑๐	<p>การดำเนินการภายหลังศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือยกคำร้อง</p> <p>๑๐.๑ ส่วนปฏิบัติการงานคดี แจ้งคำสั่งศาลให้กองบริหารจัดการทรัพย์สิน และกองกฎหมาย ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง</p> <p>๑๐.๒ พนักงานเจ้าหน้าที่ขอหนังสือรับรองคดีถึงที่สุด และส่งให้กองบริหารจัดการทรัพย์สิน</p>	<p>- ภายใน ๗ วัน ทำการนับแต่ได้รับแจ้งผล คำพิพากษาจาก พนักงานอัยการ</p> <p>- ภายใน ๗ วัน ทำการนับแต่ได้รับ หนังสือรับรอง</p>	-

คดีแบบเดิม รวม ๒๔๒ วัน ประมาณ ๘ เดือน

ข้อเสนอเห็นควรให้ใช้เวลา ๑๔๒ วัน ประมาณ ๕ เดือน

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๒) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษาตามข้อ ๑) ให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑. หลักการและเหตุผล

การทุจริตและประพฤติมิชอบ สำหรับประเทศไทยเป็นปัญหาสังคมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นปัญหาที่บั่นทอนการพัฒนาประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเจริญในสังคม และความผาสุกแก่ประชาชนมาเป็นระยะเวลายาวนาน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันสังคมไทยมีความเข้าใจและตระหนักถึงปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบมากขึ้น แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีรูปแบบการทุจริตที่เปลี่ยนแปลงและแตกต่างไปจากอดีตมากขึ้น ขยายตัวออกไปในวงกว้างและมีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น สร้างความมั่งคั่งให้กับฝ่ายการเมืองและข้าราชการที่แสวงประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐ หากปล่อยให้สภาพการณ์ยังคงดำเนินไปในลักษณะดังกล่าว อาจนำมาสู่ปัญหาการล้มละลายของประเทศ จึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน

คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ ได้รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ในฐานะองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยได้เชิญประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมาให้ข้อมูล รวมทั้ง ได้รวบรวมปัญหาที่ได้รับจากผู้ที่เคยปฏิบัติงานในหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ข้อเสนอจากองค์กรภาคประชาสังคมและภาคเอกชน และนำมาพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน โดยสรุปปัญหาได้ดังนี้

ปัญหาในภาพรวม

- ๑) ฝ่ายการเมืองระดับชาติ กลุ่มทุนการเมืองและข้าราชการระดับสูงได้ร่วมมือกันออกนโยบาย แก่กฎหมายระเบียบข้อบังคับให้เอื้อต่อการทุจริตและเกิดความยุ่งยากในการตรวจสอบ
- ๒) กลไกการตรวจสอบทางสังคมอ่อนแอ เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน สื่อสารมวลชนถูกแทรกแซง ช่มชู้คุกคาม หรือจูงใจด้วยผลประโยชน์
- ๓) กระแสสังคมที่ผ่านมายอมรับการทุจริตจึงไม่เกิดการกดดันคนโกง (โกงได้แต่ขอให้แบ่งกัน) เพราะประชาชนถูกมอมเมาด้วยนโยบายประชานิยมและผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ชุมชนอ่อนแอและรอพึ่งพานักการเมืองทุจริตฉ้อฉล
- ๔) กลไกการตรวจสอบบางหน่วยงานมีแนวโน้มทุจริตเสียเอง
- ๕) กลไกการแก้ปัญหาและการตรวจสอบถูกคุกคามและทำให้อ่อนแอ จึงขาดประสิทธิภาพ งานล่าช้า ผู้ทำผิดไม่กลัวการลงโทษ
- ๖) กลไกของรัฐทุกระดับและกลไกท้องถิ่นตกเป็นเครื่องมือกลายเป็นเครือข่ายร่วมทุจริตเพิ่มมากขึ้นทุกระดับ
- ๗) ประชาชนถูกอ้างและถูกใช้เป็นเครื่องมือ หรือได้รับประโยชน์จากการทุจริตเพิ่มมากขึ้น และถูกครอบงำจูงใจให้ยอมรับการทุจริตมากขึ้น
- ๘) นโยบายประชานิยม ค่านิยมสังคมบริโภคนิยมและพึ่งพาสูงขึ้น แต่จริยธรรมคุณธรรมต่ำลง ทำให้การทุจริตสูงขึ้น
- ๙) รัฐบาลไม่ทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบ ต่อปัญหา สนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มที่ ไม่แทรกแซง บั่นทอน ลดความน่าเชื่อถือ ช่มชู้ คุกคาม รัฐต้องปฏิบัติตามคำแนะนำ ข้อเสนอแนะ หรือแนวทางปฏิบัติที่องค์กรต่อต้านการทุจริตกำหนด

๑๐) การดำเนินการล่าช้าขาดกรอบเวลาที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ และไม่สามารถหยุดยั้งการทุจริตและความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ทำให้ประชาชนขาดศรัทธา

ปัญหาภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑) กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บัญญัติให้คดีเกี่ยวกับการทุจริตและการประพฤตินับชอบทุกเรื่อง ต้องส่งไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้กระบวนการตรวจสอบการทุจริตค้างที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด ขณะที่บุคลากรของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีจำนวนไม่เพียงพอ

๒) ขาดความเป็นอิสระด้านงบประมาณ

๓) ที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีจำนวนกรรมการน้อยเกินไป (๕ คน) และไม่เชื่อมโยงกับประชาชน

๔) ไม่สามารถทำงานได้ทันต่อจำนวนคดีทุจริต ซึ่งมีผลต่อความพึงพอใจและความศรัทธาของประชาชน การตรวจสอบหาข้อเท็จจริงและไต่สวนใช้ระยะเวลานานและขาดกรอบเวลาที่แน่ชัด

๕) การประสานงานกับหน่วยบังคับใช้กฎหมาย การประสานงานข้อมูลคดี ข้อมูลสถิติ ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ยังไม่มีการบูรณาการและนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เสียโอกาสในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

๖) ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรและกำลังคนเท่าที่ควร จำนวนคนและทรัพยากรน้อยเมื่อเทียบกับปัญหาจึงส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ทัน

๗) องค์กรและกลไกการตรวจสอบถูกแทรกแซง ช่มชู้คุกคาม และถูกจำกัดทรัพยากรทำให้อ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพและงานล่าช้า

๘) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เช่น การจัดการทรัพยากรบุคคล การทำหน้าที่สอบสวนหาข้อเท็จจริง (หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคือ วินิจฉัย)

ปัญหาภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

๑) ขาดความเป็นอิสระเนื่องจากคณะกรรมการถูกคัดเลือกและแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง เลขาธิการถูกคัดเลือกและแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนตัวเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐถึง ๘ คน และผู้บริหารองค์กรอยู่ภายใต้การกำกับสั่งกรรให้คุณให้โทษโดยฝ่ายการเมือง

๒) ไม่สามารถทำงานได้ทันต่อจำนวนคดีทุจริต ซึ่งมีผลต่อความพึงพอใจและความศรัทธาของประชาชน การตรวจสอบหาข้อเท็จจริงและไต่สวนใช้ระยะเวลานานและขาดกรอบเวลาที่แน่ชัด

๓) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ไม่สนองตอบต่อนโยบายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เนื่องจากคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการให้คุณและให้โทษสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ แต่ทำตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง

๔) ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรและกำลังคนเท่าที่ควร จำนวนคนและทรัพยากรน้อยเมื่อเทียบกับปัญหา จึงส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ทัน

๕) อำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เสนอนโยบายต่อฝ่ายบริหารแต่ไม่มีอำนาจบังคับใช้หากฝ่ายบริหารไม่เห็นชอบ

๖) อำนาจในการสอบสวนและไต่สวน ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้กำหนดกระบวนการสอบสวนและไต่สวนไว้ ดังนั้น พนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต้องเทียบเคียงกับกฎหมายอื่น ทำให้พนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขาดความคล่องตัวในการทำหน้าที่ อำนาจการดำเนินงานของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และไม่ครอบคลุมภารกิจที่จะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน และไม่เด็ดขาด หน่วยงานอื่น ๆ สามารถยกกฎหมายของตนขึ้นมาอ้างได้

ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ อันก่อให้เกิดหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาดังกล่าวหลายประการ และขณะนี้ประเทศไทยอยู่ระหว่างถูกประเมินและติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว การที่ประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศไทยในเรื่องภาพลักษณ์ของประเทศ การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันภายในประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปองค์กร ปรับปรุงมาตรการในการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

๒. ประเด็นการปฏิรูป

- ๒.๑ โครงสร้างและอำนาจ
- ๒.๒ การป้องกัน
- ๒.๓ การปราบปราม
- ๒.๔ จัดระบบและกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ
- ๒.๕ การตรวจสอบของภาคประชาสังคม
- ๒.๖ ทิศนคติของสังคม
- ๒.๗ การประเมินผลและการตรวจสอบ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแผนปฏิรูปสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีวิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้ตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ และคณะทำงานขึ้นมา เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว โดยจัดประชุมพิจารณาศึกษา วิเคราะห์โครงสร้าง ที่มา อำนาจหน้าที่ ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเชิญผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเข้าร่วมประชุม เพื่อชี้แจงข้อมูล ข้อเสนอแนะ และแสดงความคิดเห็น และได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ ส่วนที่ ๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ (มาตรา ๒๔๖ – มาตรา ๒๕๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑ คำโครงการรัฐธรรมนูญ ข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยคณะทำงานวิชาการสถาบันพระปกเกล้า

๓.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ ได้รวบรวมผลการพิจารณาศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะการปฏิรูปสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

๓.๓ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้นำรายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระไปพิจารณา ประกอบกับนำข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และข้อมูลทางวิชาการ เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิรูปสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดังที่ได้เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ประเด็นปัญหาที่มีปัญหาหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานปราบปรามการทุจริต สามารถสรุปได้ คือ ปัญหาในภาพรวม ปัญหาภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รายละเอียดได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

๔.๒ จากข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมทั้งหมด พบว่าปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งสองหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพ และประชาชนขาดความเชื่อมั่น คือ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและสำนักงาน กระบวนการเข้าสู่อำนาจหรือการได้มาซึ่งตัวบุคคลผู้เป็นกรรมการ ข้อจำกัดในทางกฎหมาย

๔.๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐยังมีภาพลักษณ์ที่ดี ประชาชนยังให้ความเชื่อมั่นและให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงาน ส่งผลให้มีเครือข่ายและกลไกมากขึ้น

๔.๔ ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

๔.๕ หน่วยงานภาครัฐภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

๔.๖ ค่านิยมการทุจริตจะถูกทำลายไปในที่สุด ประชาชนเปลี่ยนทัศนคติว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ เป็นการทำลายความมั่นคงของประเทศ และมาช่วยกันแก้ไขปัญหา ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาประเทศได้ทัดเทียมอารยประเทศ

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ โครงสร้างและอำนาจ

๑) สรุปัญหเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจ

(๑) องค์การและกลไกการตรวจสอบถูกแทรกแซง

(๒) คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มีจำนวนกรรมการน้อยเกินไป (๕ คน) และไม่เชื่อมโยงกับประชาชน

(๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขาดความเป็นอิสระเนื่องจากถูกคัดเลือกและแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง

(๔) อำนาจตามกฎหมายขาดความคล่องตัวในการทำหน้าที่ อำนาจการดำเนินงานของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และไม่ครอบคลุมภารกิจที่จะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและไม่เด็ดขาด หน่วยงานอื่น ๆ สามารถยกกฎหมายของตนขึ้นมาอ้างได้

๒) จากปัญหาดังกล่าว มีผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ดังนี้

(๑) ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ - ๒๕๕๗

(ก) จำนวนคดีที่รับมา	๑๑,๖๙๘ คดี
(ข) ดำเนินการเสร็จ	๒,๑๘๒ คดี (ศาลพิพากษา ๗๖ คดี)
คงเหลือ	๙,๕๑๖ คดี

(๒) ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในภาครัฐ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๘

(ก) จำนวนคดีที่รับมา	๑๗,๕๐๑	คดี
(ข) ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว	๙,๕๙๖	คดี
(ค) อยู่ระหว่างดำเนินการ	๗,๙๑๔	คดี
(ง) ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ	๙๑	คดี
(จ) ศาลพิพากษา	๒	คดี
คงเหลือ	๑๗,๔๐๘	คดี

(๓) มีการส่งเรื่องระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจ

(ก) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเรื่องคืนให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เนื่องจากอยู่ในอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จำนวน ๒,๕๐๘ เรื่อง

(ข) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ส่งเรื่องคืนให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากอยู่ในอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๓,๗๐๑ เรื่อง

๓) แนวทางแก้ไขปัญหา

๑. การแก้ไขปัญหากับโครงสร้างอำนาจ

๑.๑ ให้มีคณะกรรมการชุดใหญ่กำกับการทำงานในภาพรวมคณนโยบายหลัก

๑ คณะ เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๑๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ มีคุณวุฒิ ทักษะหรือความเชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ ๑ คน ด้านนิติศาสตร์ ๓ คน ด้านการเงินการบัญชีและเศรษฐศาสตร์ ๒ คน ด้านการบริหารงานภาครัฐ ๒ คน ภาคเอกชน ๑ คน ด้านประชาสังคม ๑ คน ด้านอื่นที่มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ๑ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และรวมหน่วยงานด้านการป้องกันการทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นหน่วยงานเดียวกัน

๑.๒ การแบ่งมอบความรับผิดชอบงาน

๑.๒.๑ งานปราบปรามการทุจริตแบ่งงานออกเป็น ๒ ด้าน ๑) ด้านผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภาคเอกชนให้มีเลขาธิการรับผิดชอบงาน ๑ คน รับผิดชอบเฉพาะงานปราบปราม ๒) ด้านภาครัฐและภาคเอกชนให้มีเลขาธิการรับผิดชอบงาน ๑ คน รับผิดชอบเฉพาะงานปราบปราม

๑.๒.๒ งานป้องกันการทุจริต ให้มีคณะกรรมการด้านการป้องกันการทุจริต ๓ คน มีเลขาธิการรับผิดชอบงาน ๑ คน รับผิดชอบเฉพาะงานด้านการป้องกัน วางมาตรการแนวทางและส่งเสริมสนับสนุนสถาบันการศึกษา สถาบันทางศาสนา หน่วยงานของรัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ ความสุจริตและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๓. ที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๑ คน โดยให้คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

- ๑) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๒ คน
- ๒) ประธานรัฐสภา จำนวน ๑ คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน)
- ๓) ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน ๑ คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน)
- ๔) อดีตผู้ว่าราชการนครแห่งประเทศไทย ไม่น้อยกว่า ๓ คน เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน
- ๕) กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมายเลือกกันเอง จำนวน ๓ คน
- ๖) ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเลือกกันเอง จำนวน ๑ คน
- ๗) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน
- ๘) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

รวมเป็น ๑๑ คน

๑.๔ ที่มาของคณะกรรมการด้านการป้องกันการทุจริต (ป.ก.ท.) ให้คณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สรรหาคณะกรรมการด้านการป้องกันการทุจริต (ป.ก.ท.) จำนวน ๓ คน

๑.๕ ให้คณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตั้งองค์คณะไต่สวนการทุจริตที่มีความเชี่ยวชาญให้สอดคล้องกับประเภทของคดี จำนวนไม่เกิน ๓ คน (ใช้ตามรูปแบบของศาลปกครอง) เพื่อรับผิดชอบวินิจฉัยเฉพาะด้าน การตั้งองค์คณะไต่สวนให้ตั้งจากพนักงานไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑.๖ การตั้งองค์คณะไต่สวนการทุจริต ตั้งที่คณะก็ได้ให้เหมาะสมกับจำนวนคดี เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์คณะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญสอดคล้องกับประเภทของคดี เพื่อรับผิดชอบวินิจฉัยเฉพาะด้านให้องค์คณะเลือกกันเองเป็นประธานองค์คณะ ๑ คน สามารถเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาเป็นองค์คณะได้ ในกรณีคดีที่มีความสำคัญถ้าคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความเห็นว่า เกินขีดความสามารถขององค์คณะตามปกติ คณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถลงมาเป็นองค์คณะได้

๑.๗ แก้อักเสบหมายให้ครอบคลุมภารกิจที่จะต้องดำเนินการ เช่น

๑.๗.๑ แก้อักเสบหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่บัญญัติให้คดีเกี่ยวกับการทุจริตและการประพฤติมิชอบทุกเรื่องต้องส่งไปให้คณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด ให้หน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการได้ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นต้น

๑.๗.๒ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้ความผิดคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานดำเนินการ

๑.๗.๓ ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถเสนอการปรับปรุง กฎ กฏหมาย ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการอื่นใด เพื่อการป้องกันการและปราบปรามการทุจริต ให้ภาครัฐปฏิบัติ และหากภาครัฐไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติแล้วสามารถประเมินผลได้ว่าไม่มีประสิทธิภาพ ถือว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ บทลงโทษให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๗.๔ การสอบสวนคดีของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถจัดลำดับความเร่งด่วนการสอบสวนคดีได้ โดยให้ความสำคัญกับคดีที่มีความเสียหายร้ายแรงเป็นอันดับแรก

๑.๗.๕ คดีเกี่ยวกับการทุจริต การพิจารณาคดี ให้ขึ้นศาล ๒ ศาล คือ ด้านที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภาคเอกชนให้ขึ้นศาลแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอุทธรณ์ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ด้านที่เกี่ยวกับภาครัฐและภาคเอกชนให้ขึ้นศาลแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในศาลอาญา และศาลอุทธรณ์

๑.๗.๖ ให้คดีทุจริตคอร์รัปชันไม่มีอายุความ

๑.๘ อำนาจของคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑.๘.๑ เป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด้านผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภาคเอกชน ด้านภาครัฐและภาคเอกชน และด้านการป้องกัน

๑.๘.๒ วินิจฉัยชี้ขาดคดี

๑.๘.๓ สามารถเสนอเกี่ยวกับการบริหารภายในต่อเลขาธิการ เพื่อปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และมีอำนาจในการปลดเลขาธิการได้หากประเมินแล้วพบว่าการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ

๑.๙ อำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

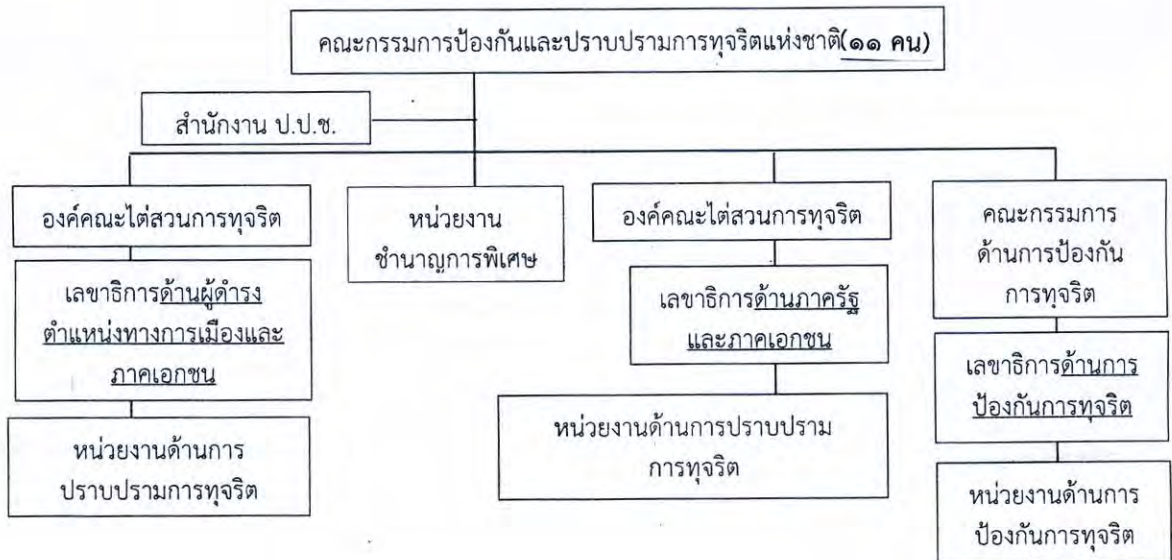
๑.๙.๑ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและลูกจ้าง

๑.๙.๒ มีอำนาจบริหารภายใน สามารถ เลื่อน ลด ปลด ย้าย เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการ

๑.๑๐ ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หรือเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีสิทธิสมัครเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โครงสร้างการจัดองค์กร



หมายเหตุ

การตั้งองค์คณะไต่สวน

๑. องค์คณะตั้งจากพนักงานไต่สวนของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ องค์คณะไม่เกิน ๓ คน เป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญสอดคล้องกับประเภทของคดีเพื่อรับผิดชอบวินิจฉัยเฉพาะด้าน

๒. ให้องค์คณะเลือกกันเองเป็นประธานองค์คณะ ๑ คน

๓. สามารถเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาเป็นองค์คณะได้

๔. ในกรณีคดีที่มีความสำคัญถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความเห็นว่าเกินขีดความสามารถขององค์คณะตามปกติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถลงมาเป็นองค์คณะได้

หน่วยงานชำนาญการพิเศษ

๑. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนี้ต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน สามารถสอบสวนคดีได้รวดเร็ว ทำงานแบบมืออาชีพเต็มเวลาโดยจัดเป็นชุดปฏิบัติงาน

๒. ดำเนินการต่อคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง สามารถระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทันสถานการณ์

๒. การแก้ไขปัญหา

๑) บุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอไม่สามารถทำงานได้ทันต่อจำนวนคดีทุจริตคดีขาดอายุความ

๒) ไม่สามารถระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทันสถานการณ์ จึงควรดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ จัดตั้งหน่วยงานชำนาญการพิเศษ ดำเนินการต่อคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ทำงานแบบมืออาชีพเต็มเวลา

๒.๒ ให้แบ่งกลุ่มความเสียหายของการทุจริต ออกเป็นกลุ่ม ๆ เช่น เสียหายน้อย เสียหายมาก เสียหายร้ายแรง การสอบสวนคดีของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถจัดลำดับความเร่งด่วนการสอบสวนคดีได้โดยให้ความสำคัญกับคดีที่มีความเสียหายร้ายแรงเป็นอันดับแรก

๒.๓ เพิ่มจำนวนบุคลากรให้เพียงพอสามารถทำงานได้ทันต่อจำนวนคดีทุจริต รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรตรวจสอบอย่างพอเพียง โดยคิดจากการขยายตัวขององค์กรและขนาดของปัญหา โดยการจัดสรรงบประมาณนั้นให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร การพิจารณางบประมาณให้มีคณะกรรมการร่วมด้านการจัดสรรงบประมาณ ที่มาของคณะกรรมการดังกล่าวนั้น ควรมาจากผู้แทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

๒.๔ ปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ กระบวนการดำเนินงานต้องถูกต้องตามกฎหมาย มีความเป็นธรรม มีมาตรฐานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมกับคดี มีประสิทธิภาพไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน และต้องเปิดเผยให้ทราบเป็นการทั่วไป และทนายความผู้ถูกกล่าวหาต้องมีหน้าที่ร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ถ้ามีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตย่อมต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม ให้ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน เช่น ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มี ๒๐ ขั้นตอน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มี ๑๒ ขั้นตอน ต้องลดขั้นตอนและกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติงานในทุกขั้นตอนให้เกิดความชัดเจน เช่น เมื่อได้รับเรื่องแล้ว ภายใน ๓๐ วัน ต้องมีความคืบหน้าอย่างไร ภายใน ๖๐ วัน ต้องมีความคืบหน้าอย่างไร ประเภทของคดีแต่ละคดีควรมีเวลาในการดำเนินคดีไม่เกินกี่ปี ลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็น

๒.๕ เพื่อประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการดำเนินงานไต่สวนข้อเท็จจริง ให้เลขาธิการด้านผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภาคเอกชน เลขาธิการด้านภาครัฐและภาคเอกชน มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วนำเสนอสำนวนต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ เลขาธิการด้านผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภาคเอกชน เลขาธิการด้านภาครัฐและภาคเอกชน อาจมอบหมายให้พนักงานสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนได้โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

๕.๒ การป้องกัน

- ๑) การสร้างความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่รัฐ
- (ก) เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินหนี้สินในระบบ IT ทุกปี
- (ข) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ทุกปี
- (ค) ห้ามบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ
- ๒) การดำเนินการกับนักการเมืองและข้าราชการผู้ใหญ่
- (ก) แจ้งบัญชีทรัพย์สินหนี้สินในระบบ IT ทุกปี
- (ข) ใช้มาตรการตรวจสอบการเสียภาษีย้อนหลัง
- (ค) ห้ามเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- (ง) ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบทรัพย์สินทุกปี
- (จ) ต้องรับผิดชอบทั้งแพ่งและอาญาเมื่อบริหารงานผิดพลาดอย่างร้ายแรง
- ๓) การกำหนดมาตรการป้องกันเรื่องที่มีความเสี่ยง
- (ก) การจัดซื้อ/จัดจ้าง
- (ข) การแต่งตั้งโยกย้าย
- (ค) การอนุมัติ อนุญาต
- (ง) นำเทคโนโลยีมาใช้แทนคนเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจ
- (จ) กระบวนการทำงานการบริการประชาชนต้องโปร่งใส มีกรอบเวลาชัดเจน และตรวจสอบได้
- ๔) การสร้างความโปร่งใส
- (ก) กำหนดให้ภาคประชาสังคมเข้าไปร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างทุกระดับ
- (ข) กำหนดให้ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจต้องเปิดเผยข้อมูลตามที่ภาคประชาชนหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตร้องขอ
- (ค) กำหนดให้ทุกองค์กรภาครัฐนำมาตรการบริหารเพื่อความโปร่งใสมาใช้ หากไม่ดำเนินการถือว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่
- ๕) การหยุดยั้งและควบคุมไม่ให้เกิดการทุจริต
- (ก) ให้ทุกกระทรวง กรม จังหวัด จัดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุม และตรวจสอบทุจริตขึ้นในทุกระดับ
- (ข) ให้ทุกหน่วยงานจัดให้มีช่องทางขององค์กร เพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายประชาชนให้ทั่วถึงและรวดเร็ว
- (ค) เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนหรือที่มีมูลว่ามีการทุจริต ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน หากจำเป็นสามารถขยายเวลาได้แต่ต้องไม่เกิน ๖๐ วัน
- (ง) ทุกหน่วยงานจัดให้มีหน่วยบริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและต้องเปิดเผยข้อมูลทุกชนิดตามที่ประชาชนร้องขอ และตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

(จ) เมื่อผลการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าพบว่ามีการกระทำผิดจริงให้ดำเนินการลงโทษอย่างรวดเร็ว

(ฉ) หากมีการอุทธรณ์คำสั่ง หรือการฟ้องร้องดำเนินคดี และคดียังไม่ถึงที่สุด ให้ใช้มาตรการทางปกครองตามอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาจะพึงมีได้ตามกฎหมาย

๖) การบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสทุกหน่วยงาน

(ก) ให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนการปรับปรุงส่วนราชการให้มีธรรมาภิบาล

(ข) ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จัดให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแล้วรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบทุก ๓ เดือน

(ค) ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงบประมาณ สนับสนุนการดำเนินการตามแผนตามความจำเป็น

(ง) ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงบประมาณจัดมาตรการจูงใจ และรางวัลแก่หน่วยงานที่สามารถดำเนินการได้สำเร็จเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีแก่องค์กรอื่น

๗) การรณรงค์สร้างจิตสำนึก คุณธรรม และจริยธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน

(ก) ให้ทุกหน่วยงานจัดให้มีแผนการรณรงค์สร้างจิตสำนึก คุณธรรม จริยธรรม แก่บุคลากรภายในหน่วยงานของตนเอง

(ข) ให้ทุกหน่วยงานจัดให้มีมาตรการจูงใจและรางวัล และความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการประเมินว่ามีคุณธรรมจริยธรรม

(ค) ให้ทุกหน่วยงานจัดให้มีการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงาน ความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม จริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนโดยประชาชนผู้มาใช้บริการ และให้นำมาเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติราชการประจำปี

(ง) ให้ทุกหน่วยงานจัดให้มีการรณรงค์เรื่องความซื่อสัตย์สุจริต การป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบแก่เจ้าหน้าที่และผู้มาใช้บริการอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างจิตสำนึกและป้องกันการทุจริตในองค์กร

๕.๓ ประสิทธิภาพการปราบปราม

๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

(ก) จัดตั้งศาลพิเศษเรื่องคดีการทุจริตคอร์ปชั่น (เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ได้มีประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ของเจ้าหน้าที่รัฐในศาลอาญา)

(ข) ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาให้รวดเร็ว

(ค) ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้กล่าวหาหรือฟ้องร้องได้เองหากมีการตรวจสอบพบว่ามีกรทุจริต โดยไม่ต้องมีผู้กล่าวหาหรือฟ้องร้อง

(ง) ให้ศาลใช้วิธีพิจารณาโดยวิธีไต่สวน

(จ) ให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ความบริสุทธิ์

(ฉ) เพิ่มโทษให้สูงขึ้น ไม่รอกการลงโทษ

(ช) ให้คดีทุจริตไม่มีอายุความ

- (ซ) ให้ประชาชนมีอำนาจกล่าวหาฟ้องร้องได้
- (ฌ) ตัดสิทธิทางการเมืองทุกระดับตลอดชีวิต และห้ามดำรงตำแหน่งในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เสี่ยงต่อการทุจริตตลอดชีวิต
- (ญ) กำหนดให้การพิจารณาคดีในศาลดำเนินต่อเนื่องแม้ผู้ถูกกล่าวหา จำเลยจะหลบหนี
- (ฎ) กำหนดให้คดีทุจริตที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อประเทศรุนแรง เป็นคดีที่ศาลต้องพิจารณาต่อเนื่องอย่างรวดเร็ว
- (ฏ) กำหนดให้มีความผิดฐานเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำ อันมิชอบด้วยหน้าที่
- (ฐ) ใช้มาตรการอายัดทรัพย์สินให้ผู้ถูกอายัดเป็นผู้พิสูจน์
- (ฑ) ใช้มาตรการลงโทษทางวินัยและการปกครองโดยเด็ดขาด
- (๑) เมื่อตรวจสอบพบว่ามีมูลลงโทษทางวินัยให้ดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวน และดำเนินการสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน ถ้าจำเป็นสามารถขยายเวลาได้ แต่ไม่เกิน ๑๘๐ วัน
- (๒) ในระหว่างสอบสวนให้ใช้มาตรการทางปกครองในทันที ทั้งการให้ออกจากราชการไว้ก่อน พักราชการ โยกย้ายจากตำแหน่งหรือห้องที่รับผิดชอบเดิม โดยคำนึงถึงความหนักเบา และความรุนแรง และผลกระทบจากการกระทำผิด และเพื่อความสะดวก และรวดเร็วในการสอบสวน ข้อเท็จจริงและการสอบสวนเพื่อการลงโทษทางวินัยถ้าผลการสอบสวนไม่มีความผิดต้องมีการเยียวยา
- ๒) ทำให้องค์กรตรวจสอบเข้มแข็งและเป็นอิสระ
- (ก) แก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการตรวจสอบนักธุรกิจ นิติบุคคล หรือเอกชนที่ทำการทุจริตต่อรัฐหรือร่วมกับนักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่รัฐในการทุจริตทั้งในและต่างประเทศ
- (ข) รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรตรวจสอบอย่างพอเพียง โดยคิดจากการขยายตัวขององค์กรและขนาดของปัญหา
- (ค) เพิ่มอำนาจตรวจสอบให้แก่เจ้าพนักงานโดยให้มีอำนาจเรียกเอกสาร พยาน ที่เกี่ยวข้องได้จากทุกหน่วย ทุกเรื่อง โดยไม่มีข้อยกเว้น ภายในเวลาที่กำหนด
- (ง) กำหนดระยะเวลาการสอบสวน
- (จ) คดีสำคัญ เร่งด่วน ไม่เกิน ๖ เดือน
- (ฉ) คดีปกติทั่วไป ไม่เกิน ๑ ปี
- (ช) มีอำนาจสืบสวนด้วยวิธีพิเศษ เช่น การอำพรางตัว การเข้าถึงข้อมูลด้วยวิธีพิเศษ หรือการล่อซื้อ เป็นต้น
- ๓) เพิ่มความเด็ดขาดมาตรการบังคับโทษ
- (ก) ในช่วงเวลา ๑๐ ปีแรกของการรับโทษ ต้องไม่มีการลดโทษ และอภัยโทษ
- (ข) ต้องไม่มีการรอลงอาญา
- (ค) นักการเมืองต้องรับโทษเป็น ๓ เท่า
- (ง) ต้องชดใช้ความเสียหายทางแพ่งเมื่อบริหารงานผิดพลาดและก่อความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างร้ายแรง

๔) การตรวจสอบซ้ำ

(ก) ให้องค์กรในระดับกระทรวงกรม ที่มีผู้ตรวจกระทรวงกรม ผู้ตรวจสอบภายใน ดำเนินการตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางที่รัฐบาลกำหนด และรายงานผลให้นายกรัฐมนตรีทราบทุกเดือน

(ข) ให้หน่วยงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ดำเนินการตรวจสอบซ้ำในหน่วยงานที่มีการร้องเรียนซ้ำหรือไม่รับการร้องขอจากประชาชน หรือที่เห็นว่ายังไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

๕.๔ จัดระบบและกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ดังแสดงในหน้า ๗๒ แผนภาพการจัดระบบและกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

ปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพกระบวนการดำเนินงานต้องถูกต้องตามกฎหมาย มีความเป็นธรรม มีมาตรฐานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมกับคดีมีประสิทธิภาพไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน และต้องเปิดเผยให้ทราบเป็นการทั่วไป ผู้ถูกกล่าวหาทนายความมีหน้าที่ร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ถ้ามีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตย่อมต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติกระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (๒๐ ชั้น) ชั้นที่ ๑ การตรวจรับเรื่องกล่าวหาแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน (๑๐ ชั้นย่อย) ชั้นที่ ๒ ชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง (๘ ชั้นย่อย) ชั้นที่ ๓ ชั้นการสนับสนุนดำเนินคดี (๒ ชั้นย่อย) กระบวนการเหล่านี้ควรลดขั้นตอนลง

๕.๕ การตรวจสอบของภาคประชาสังคม

๑) จัดให้มีองค์กร กลไก การส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง

๒) ให้จัดงบประมาณ ทรัพยากร สนับสนุนภาคประชาสังคมให้เพียงพอและคล่องตัว

๓) แก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน ในการร่วมตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูล

ข่าวสาร

๔) ให้มีมาตรการปกป้องคุ้มครองตามที่ภาคีร้องขอ

๕) สร้างมาตรการจูงใจให้ภาคีเข้าร่วม

๕.๖ ทัศนคติของสังคม

๑) กำหนดเป้าหมาย แผน การรณรงค์ ปรับเปลี่ยนทัศนคติ แก่ประชากรทุกกลุ่มเป้าหมายในระยะยาว ๕ - ๑๐ ปี

๒) ให้มีการดำเนินการตามแผนอย่างต่อเนื่อง

๓) ให้มีการประเมินผลและปรับแผนทุกปี

๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดกระแสสังคมต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน (คนทุจริตต้องไม่มีที่ยืนในสังคม) อย่างต่อเนื่อง

๕) สร้างมาตรการจูงใจให้ประชาชนเข้าร่วมในการสร้างกระแสต่อต้านการทุจริต เช่น ถ้าแจ้งเบาะแสการทุจริตอาจได้รางวัล

๖) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของทุกส่วนราชการต้องสร้างทัศนคติต่อต้านการทุจริต ทั้งในหน่วยงานตนเอง และประชาชนผู้ใช้บริการ

๕.๗ การประเมินผลและการตรวจสอบ

๑) ต้องมีหน่วยงานประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นรายบุคคลโดยมอบหมายให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติดำเนินการ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายบุคคล และให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาตินำรายงานการประเมินผลดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือวิธีการอื่นที่เห็นสมควร

๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องมีการทำงาน ดังนี้

(๑) มีแผนปฏิบัติการชัดเจนแผนปฏิบัติการต้องมีความชัดเจนโดยระบุรายละเอียดว่าต้องทำอะไร มากกว่าการเขียนข้อเสนอให้ส่งเสริมหรือสนับสนุน

(๒) กำหนดตัวชี้วัดที่เน้นผลลัพธ์เพื่อให้กลไกการตรวจสอบสามารถทำงานได้ และมั่นใจว่าแผนนั้นให้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวังรวมทั้งทำให้การประเมินผลสำเร็จเป็นไปได้

(๓) ระบุผู้รับผิดชอบรายบุคคลที่ผ่านมามากจะระบุเป็นชื่อหน่วยงาน เช่น สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องซึ่งบอกไม่ได้ว่าใครคือผู้รับผิดชอบจริง ๆ

(๔) กำหนดระยะเวลาในการวัดผลการวัดผลประเมินผลจะทำได้ถ้าไม่ได้มีการกำหนดกรอบเวลาว่าเป้าหมายที่กำหนดจะบรรลุผลภายในระยะเวลาเท่าใด

(๕) ตัวอย่างแผนการประเมินผลที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องทำ

เรื่อง	ตัวอย่างปฏิบัติการ	ตัวชี้วัด (KPI)	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลา
ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโดยการเปิดเผยข้อมูลเพิ่มบทลงโทษและเร่งดำเนินคดีคอร์รัปชัน	๑. เปิดเผยข้อมูลโครงการขนาดใหญ่ของรัฐออกสู่สาธารณะเพื่อเพิ่มช่องทางการตรวจสอบ	- คะแนน Corruption Perception Index (CPI) - สัดส่วนของจำนวนโครงการขนาดใหญ่ที่มีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ	นายกรัฐมนตรี เลขาธิการ ป.ป.ช.	ภายใน ๑ ปี ๖ เดือน
	๒. ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจังทั้งเพิ่มบทลงโทษและเร่งดำเนินคดี	- สัดส่วนคดีคอร์รัปชันที่ตัดสินแล้วเสร็จ	เลขาธิการ ป.ป.ช.	ภายใน ๑ ปี
	๓. ห้ามข้าราชการนั่งเป็นกรรมการในบอร์ดรัฐวิสาหกิจ	- สัดส่วนของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการประจำ	ผู้อำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ	๖ เดือน

๓) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การกล่าวหาหรือฟ้องร้อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ว่าจะในฐานะใด ๆ เช่น ในฐานะองค์คณะไต่สวน ว่าร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้มีความชัดเจน โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น มีอำนาจพิจารณาพิพากษา เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมอื่นเพื่อประวิงเวลา อันจะส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกำหนดให้รวมถึงองค์คณะไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าวด้วย

๔) การกล่าวหา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ว่าจะในฐานะใด ๆ ว่าร้ายวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

- ๖.๑ เกิดความยุติธรรมในสังคม ความแตกแยกของประชาชนในประเทศจะได้รับการแก้ไข
- ๖.๒ สามารถนำงบประมาณของประเทศมาพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๖.๓ การปกครองประเทศจะเป็นนิติรัฐอย่างแท้จริง

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

- ๗.๑ คดีไม่ขาดอายุความ
- ๗.๒ สามารถติดตามดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ทุกคดี
- ๗.๓ สามารถระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทันสถานการณ์
- ๗.๔ มีการคานอำนาจ ระหว่างหน่วยงานตรวจสอบ
- ๗.๕ สามารถติดตามเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินกลับคืนมาเป็นของแผ่นดินได้อย่าง

แท้จริง

๗.๖ สามารถยับยั้งโครงการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เงินงบประมาณของแผ่นดินไว้ก่อนได้ทันท่วงที

๗.๗ ที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการอื่น ๆ ไม่ถูกแทรกแซงจากนักการเมือง

๗.๘ การประสานงานกับหน่วยบังคับใช้กฎหมาย การประสานงานข้อมูลคดี ข้อมูลสถิติ ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน มีการบูรณาการและนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

๗.๙ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล สถิติ และระบบติดตามประเมินผล การจัดเก็บข้อมูลเป็นระบบบูรณาการข้อมูลร่วมกัน

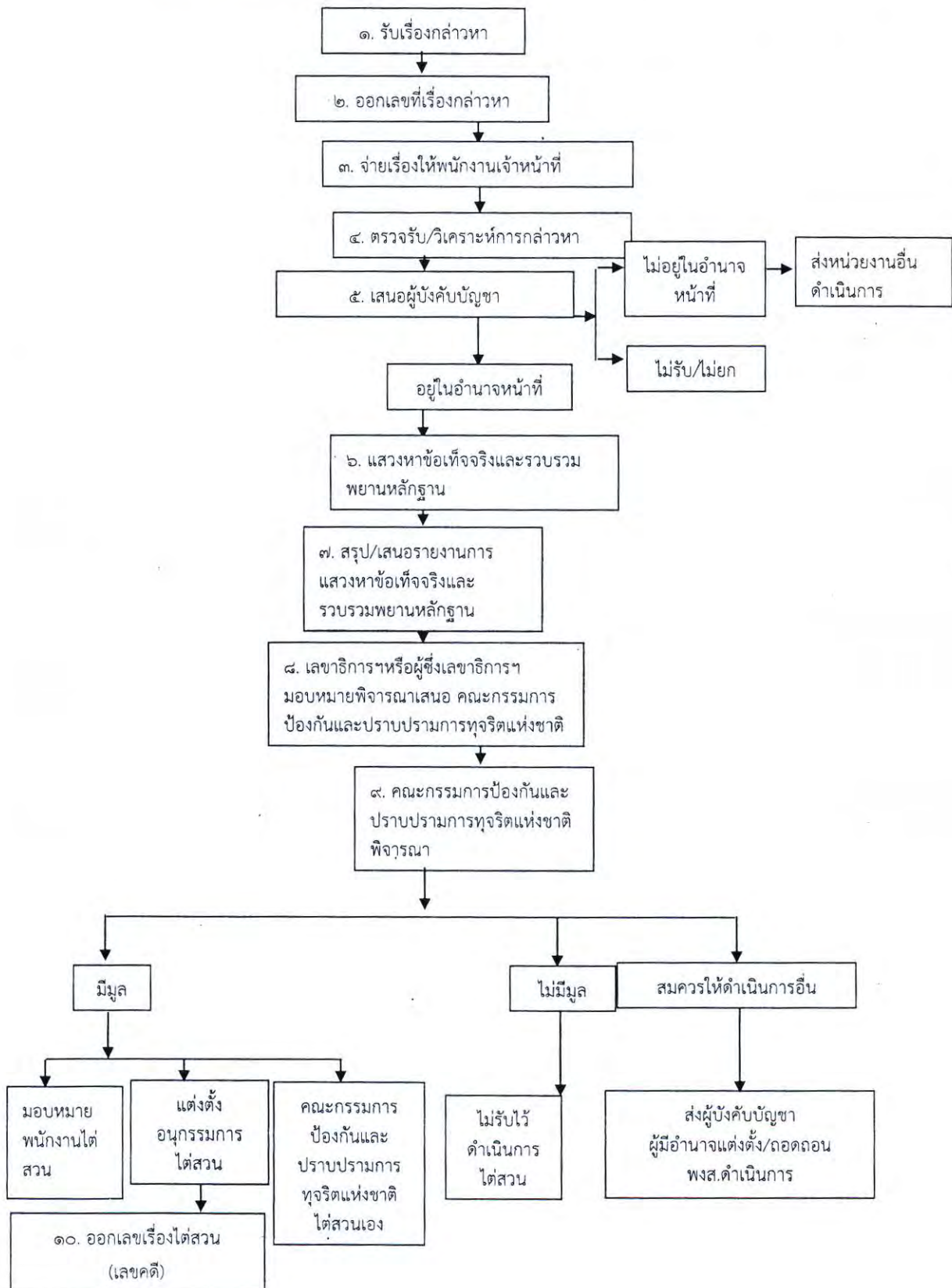
๗.๑๐ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

๗.๑๑ กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยเร็ว

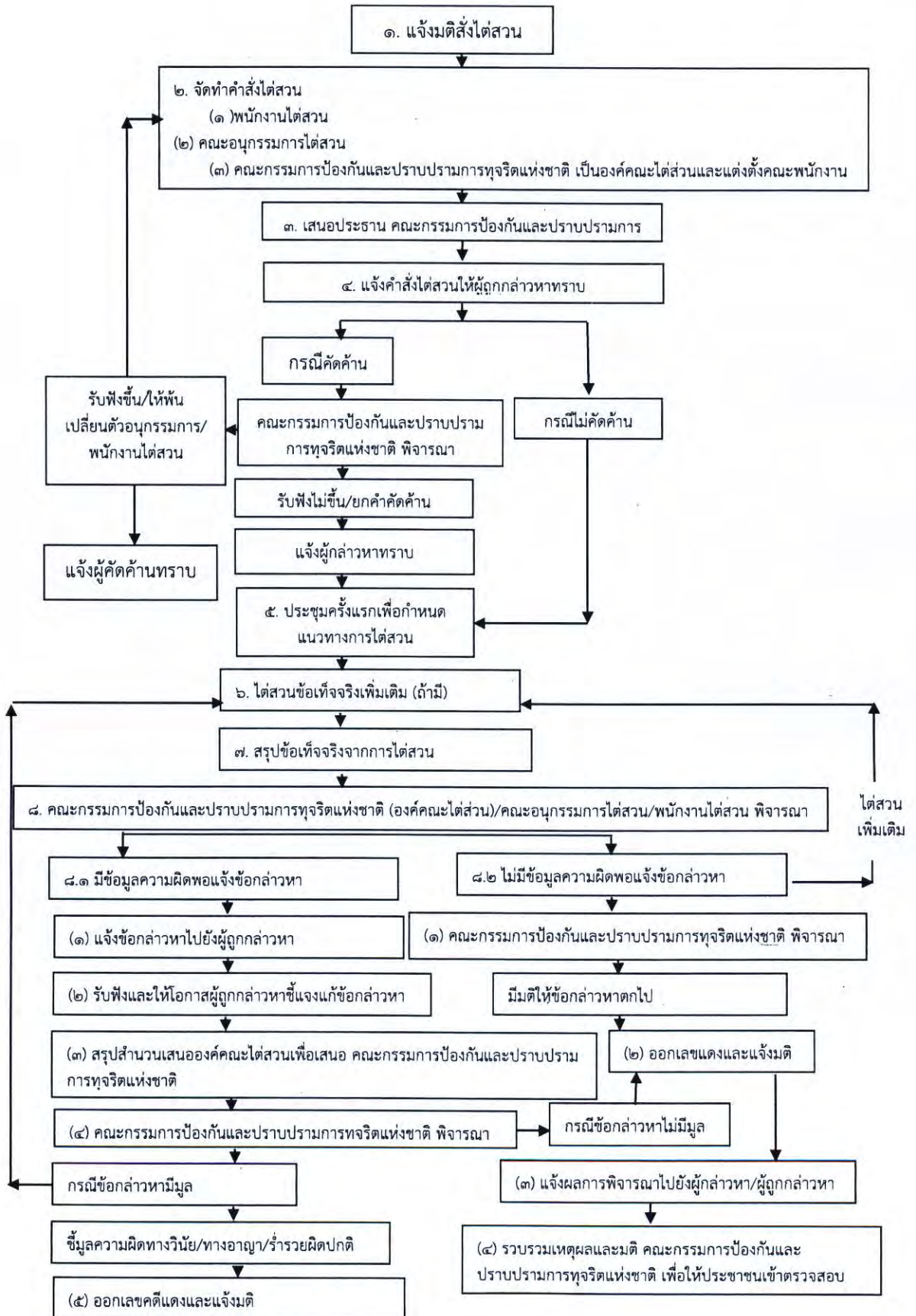
แผนภาพการจัดระบบและกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ (ต้องระบุให้ชัดเจนว่าแต่ละชั้นใช้เวลาเท่าใด)

- ๑) กระบวนการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- เดิม (๒๐ ชั้น)
- (๑๐ ชั้นย่อย)
- ชั้นที่ ๑ การตรวจรับเรื่องกล่าวหาแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน
- ชั้นที่ ๒ ชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง (๘ ชั้นย่อย)
- ชั้นที่ ๓ ชั้นการสนับสนุนดำเนินคดี (๒ ชั้นย่อย)

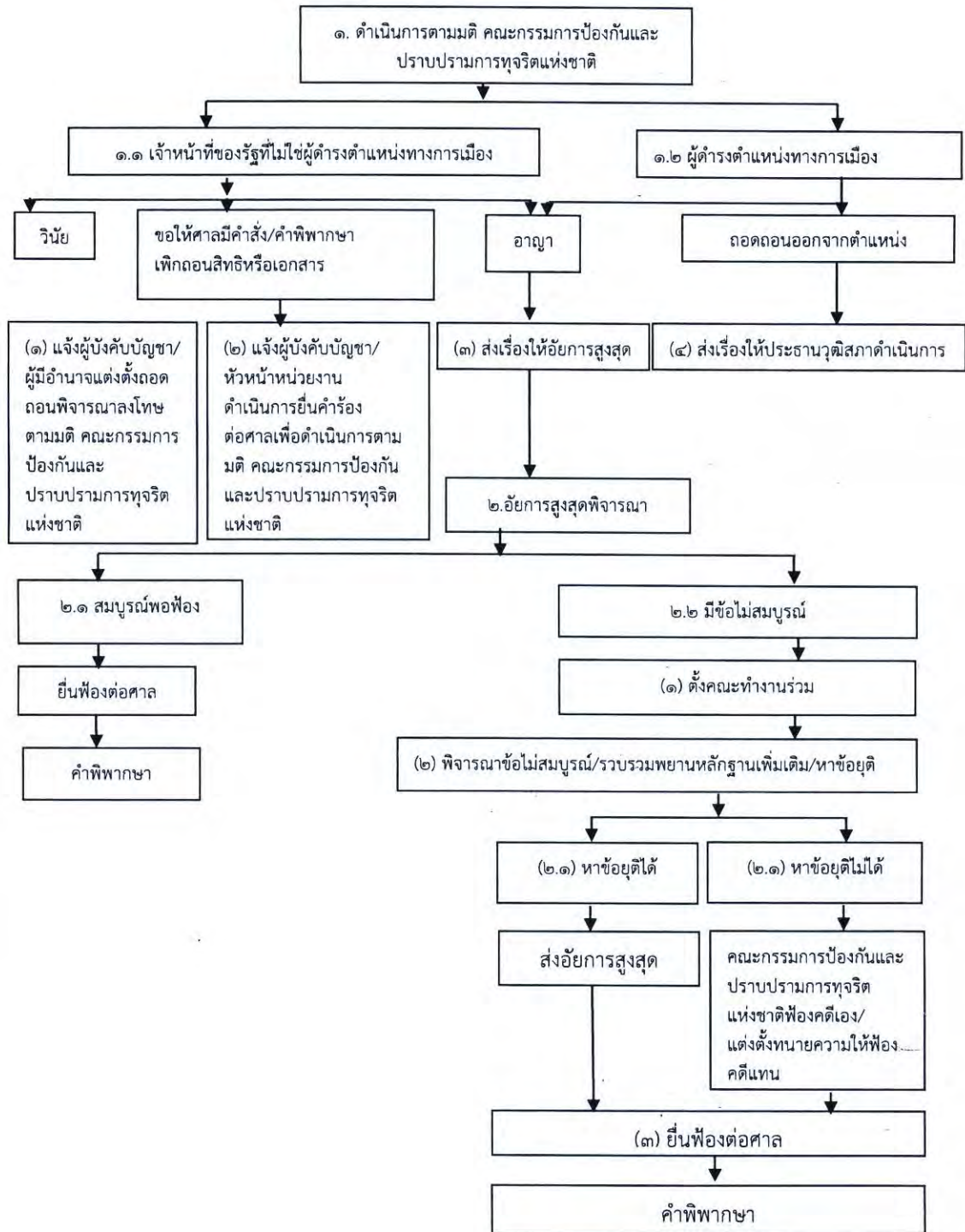
ขั้นที่ ๑ การตรวจรับเรื่องกล่าวหาแสวงหาข้อเท็จจริงและ
รวบรวมพยานหลักฐาน (๑๐ ขั้นตอนย่อย)



ขั้นที่ ๒ ขั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง (๘ ขั้นตอนย่อย)



ขั้นที่ ๓ ขั้นการสนับสนุนดำเนินคดี (๒ ชั้นย่อย)

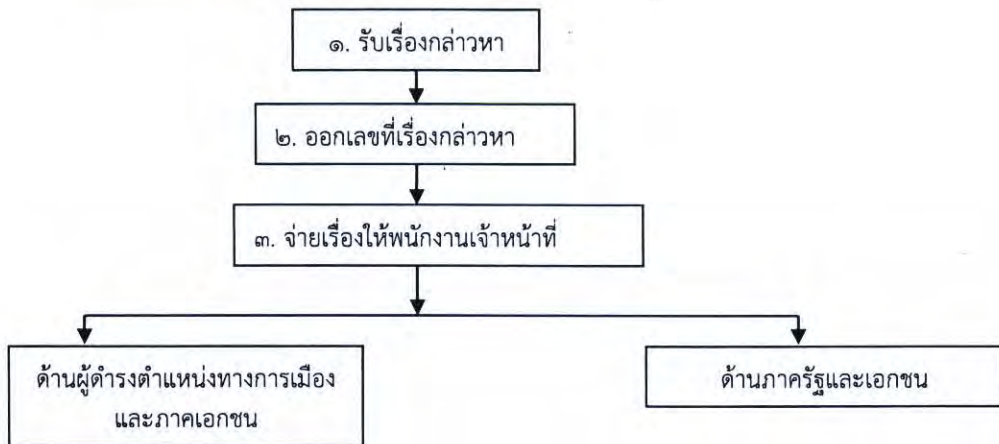


๒) การปรับกระบวนการไต่สวนของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีประสิทธิภาพควรกำหนดขั้นและเวลาที่แน่นอนตามแนวทางดังนี้

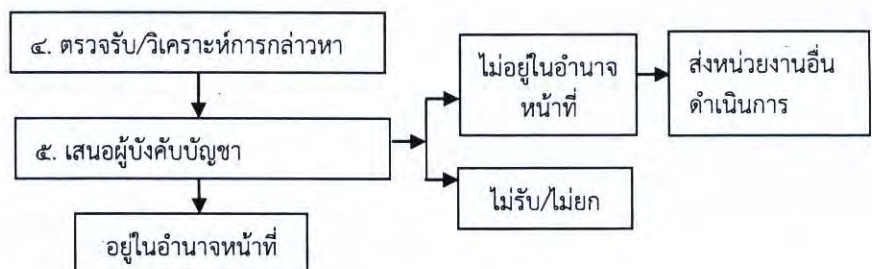
(๑) คดีทั่วไปขั้นที่ ๑ การตรวจรับเรื่องกล่าวหาแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

ขั้นที่ ๑ การตรวจรับเรื่องกล่าวหาแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

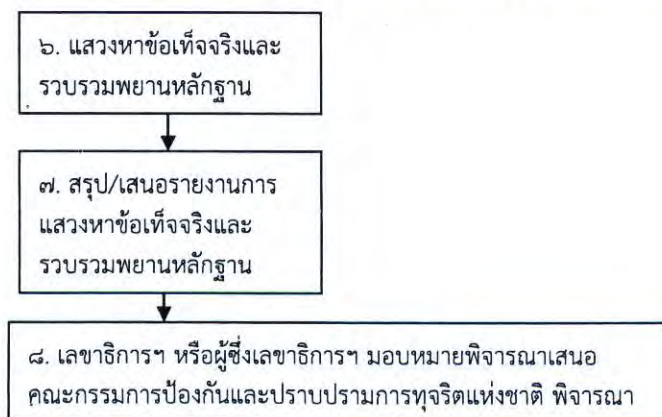
การรับเรื่องจ่ายเงิน



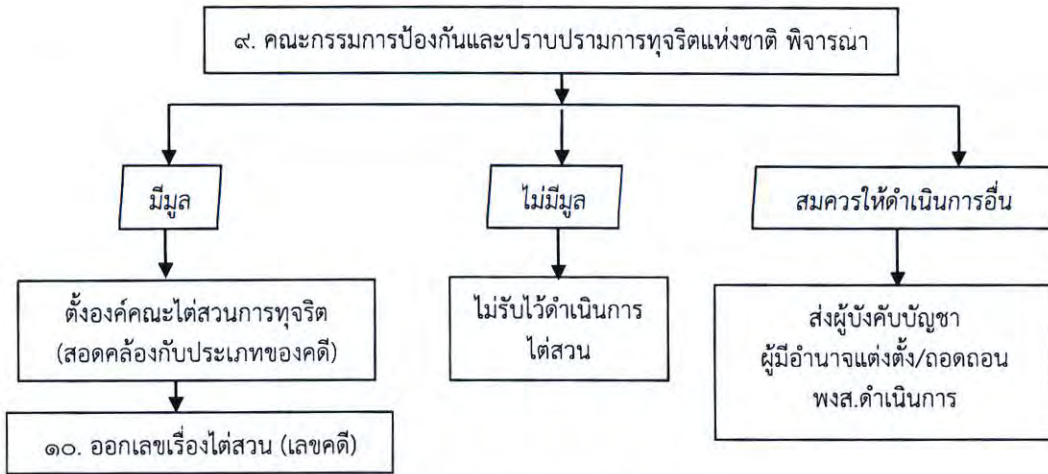
ตรวจรับ/วิเคราะห์การกล่าวหา



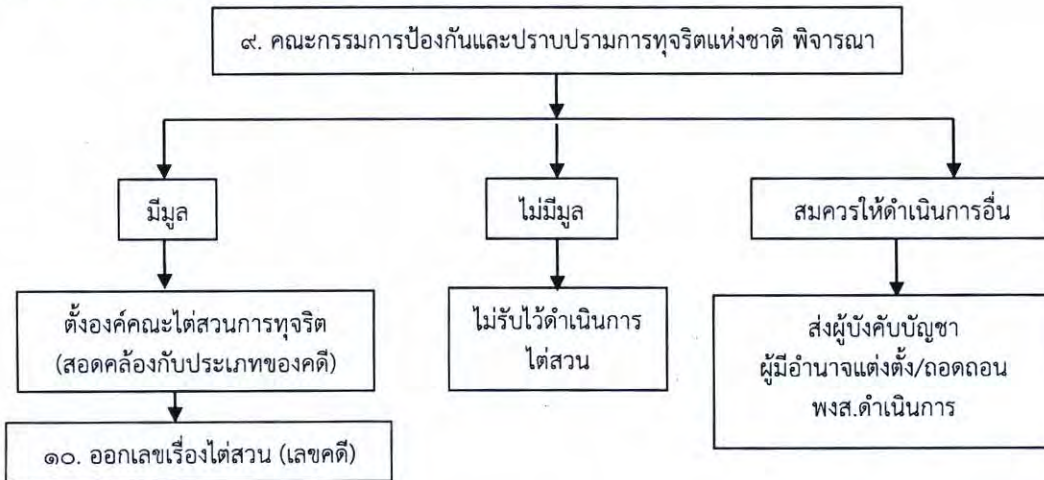
การพิจารณาเสนอ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



การพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

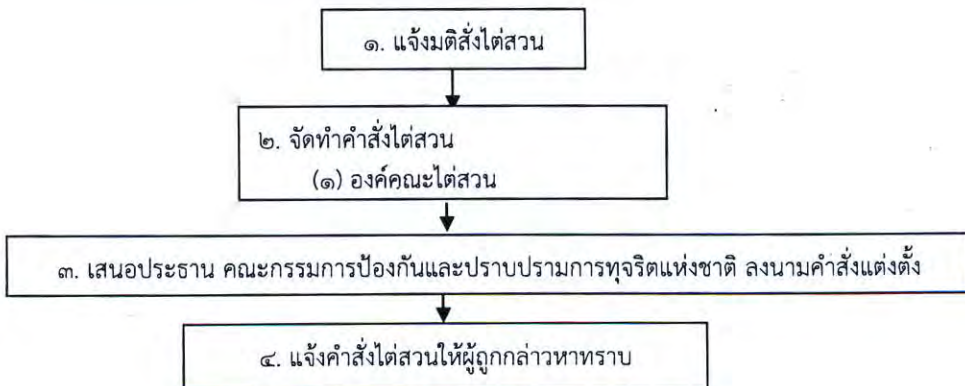


การพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

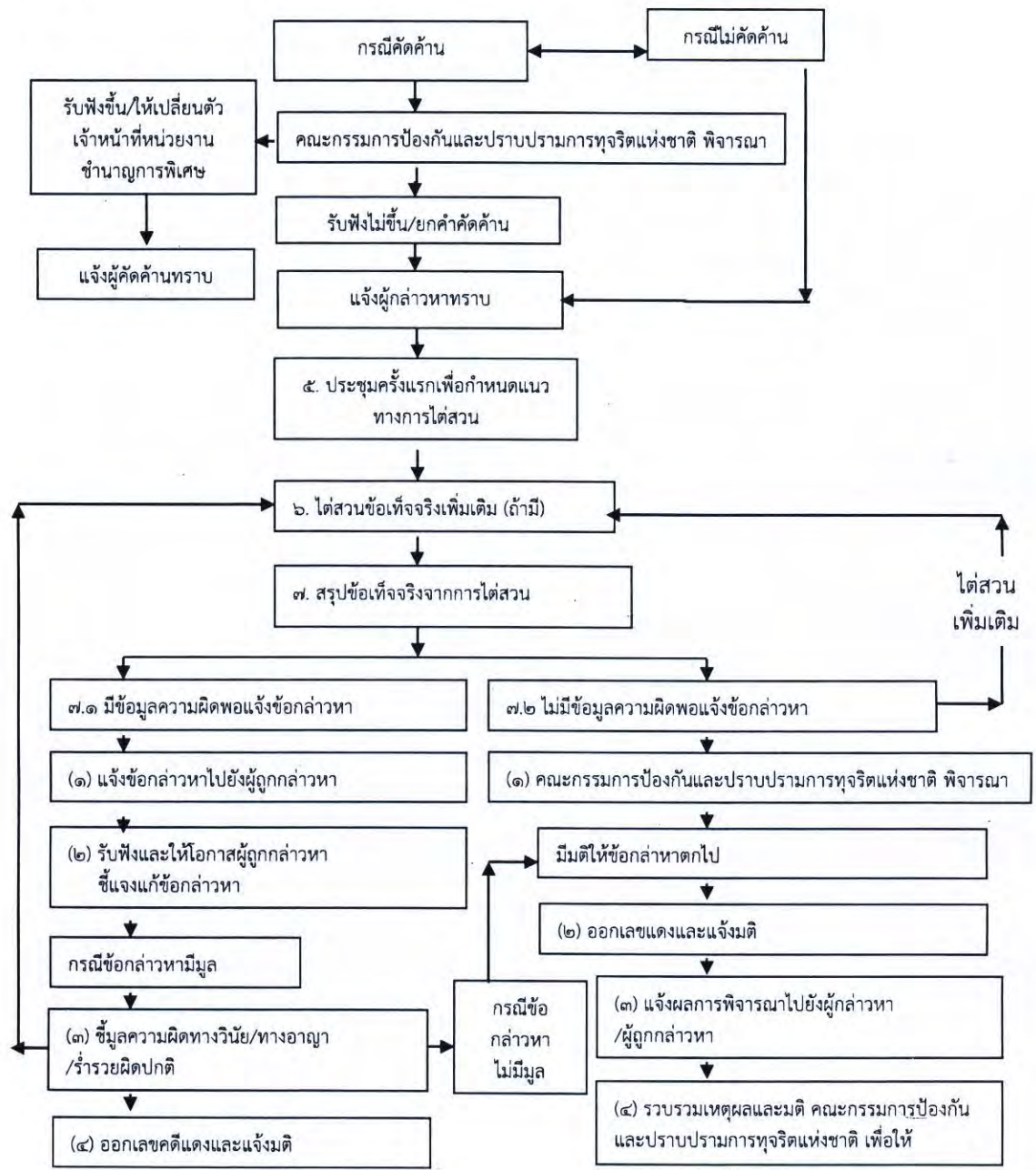


ขั้นที่ ๒ ขั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง

การแจ้งมติไต่สวนและจัดทำคำสั่ง

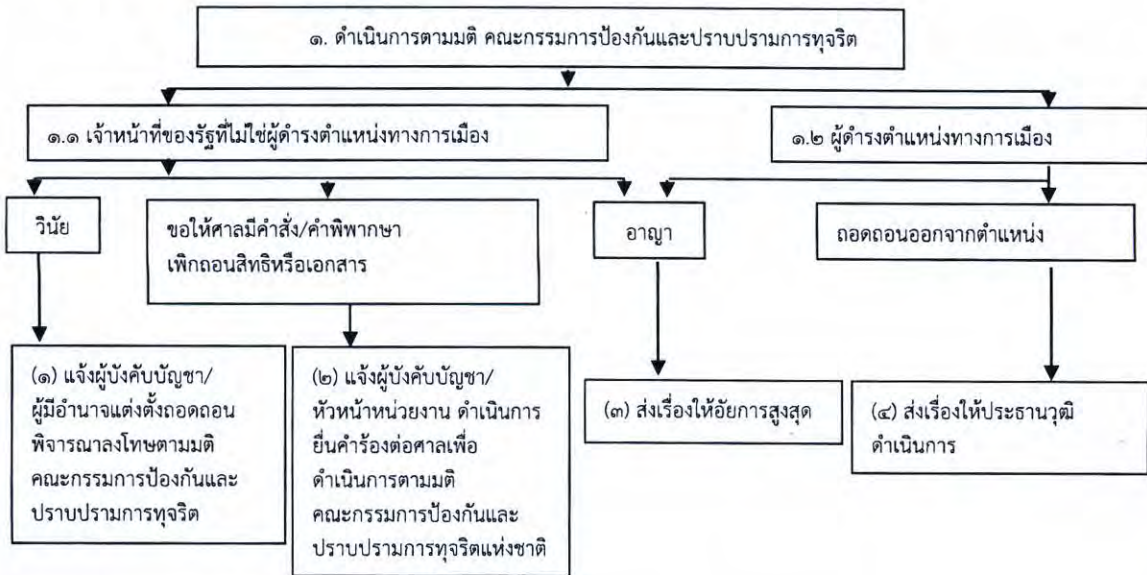


การชี้มูลความผิด

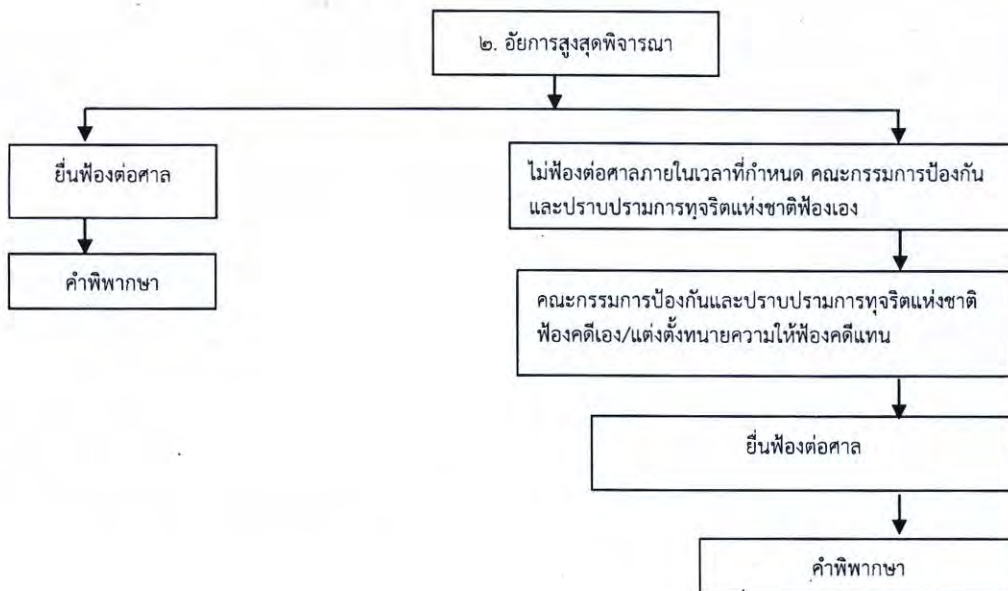


ขั้นที่ ๓ ขั้นการสนับสนุนดำเนินคดี

การดำเนินการตามมติ



การพิจารณาของอัยการสูงสุด



คณะกรรมการบริหารปฏิบัติการเมือง จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา ดังนี้

๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๒) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษาตามข้อ ๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

แผนปฏิรูปองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

๑. หลักการและเหตุผล

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์อื่นใด แต่ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคในเรื่องอำนาจหน้าที่บางประการที่ต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้กลไกการตรวจสอบมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจำเป็นต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่หลักไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นเพื่อมิให้มีปัญหาอำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีโครงสร้างที่แตกต่างจากองค์กรอิสระอื่น โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลและคานอำนาจกัน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาผลไม่มีอำนาจตรวจสอบ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบไม่มีอำนาจพิจารณาผล เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาผลได้เอง

เนื่องจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเพียงตรวจสอบและชี้มูลความผิด เมื่อตรวจสอบพบว่ามี การทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ ในทางแพ่งและวินัยข้าราชการ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยรับตรวจตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและทางวินัยข้าราชการ เพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายและลงโทษทางวินัย จึงอาจทำให้มีการสอบข้อเท็จจริงเป็นการช่วยเหลือกันและในการเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจำนวนมาก ก็ไม่สามารถบังคับคดีได้เต็มตามจำนวนที่เกิดความเสียหายขึ้นจริง ในทางอาญา องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวน ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ดำเนินคดีอาญาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกระบวนการที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างแท้จริง ทั้งที่กระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถพิสูจน์ความผิดได้อย่างสมบูรณ์ เพียงแต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวน จึงไม่อาจกล่าวโทษได้เองต้องส่งสำนวนไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนการตรวจสอบโดยใช้เหตุ อีกทั้ง เรื่องที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบกลับส่งไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กำกับของฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินคดี จึงไม่อาจรับประกันได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าวจะเป็นไปโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วโดยสรุปองค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาดังต่อไปนี้

๑.๑ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

๑.๑.๑ ทางอาญา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบและชี้มูลความผิดและต้องส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องไปเริ่มต้นกระบวนการใหม่ตั้งแต่ต้นส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ดำเนินการไปแล้วทั้งหมดแทบไม่เกิดประโยชน์ ทั้งนี้ โดยเฉลี่ยเรื่องที่ส่งไปให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกว่าจะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ใช้เวลาเกือบ ๑๐ ปี และนับตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ถึงปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบและส่งเรื่องไปให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑,๔๘๗ เรื่อง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำลังดำเนินการ จำนวน ๒๖๓ เรื่อง ยังไม่ดำเนินการ จำนวน ๑,๑๘๒ เรื่อง และมีหลายเรื่องที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องส่งต่อไปให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งปรากฏว่า ทั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติยืนยันตรงกันว่าสำนวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีพยานหลักฐานละเอียดครบถ้วนแล้ว แต่กว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะส่งสำนวนไปให้ เรื่องดังกล่าวค้างอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๗ ถึง ๘ ปี โดยมีเพียงใบปะหน้าเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแผ่นจากสำนวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้นและหากผลการสอบสวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ พบว่ามีนักการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องก็ต้องส่งกลับมาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการอีก ผลเสีย คือ

- ๑) ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวและทำผิดซ้ำอีก
- ๒) พยานบุคคลอาจจำเหตุการณ์ไม่ได้ หรืออาจมีปัจจัยบางอย่าง ทำให้พยานบุคคล

กลับคำให้การ

- ๓) พยานวัตถุอาจถูกทำลายโดยตั้งใจหรืออาจเสื่อมสภาพตามกาลเวลา
- ๔) คดีขาดอายุความ
- ๕) ไม่สามารถระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทันสถานการณ์
- ๖) สิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช้เหตุเพราะต้องทำงานซ้ำซ้อน
- ๗) ความซับซ้อนทางบัญชีและความไม่เข้าใจในเอกสารทางบัญชี ทำให้มีหลายคดี

ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยุติเรื่องโดยสรุปว่าคดีไม่มีมูล

๑.๑.๒ ทางแพ่ง การแจ้งให้หน่วยรับตรวจตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิด ส่วนใหญ่จะสอบช่วยเหลือกัน และเมื่อบังคับคดีจะเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นหลัก จึงทำให้ไม่สามารถติดตามเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่โอนเปลี่ยนมือไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นกลับคืนมาเป็นรายได้ของแผ่นดินอย่างแท้จริง จึงไม่สามารถตัดวงจรการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายได้โดยเด็ดขาด

๑.๑.๓ ทางด้านป้องปราม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินว่าเป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลหรือไม่ แต่ตามกฎหมายไม่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริงจึงไม่สามารถยับยั้งโครงการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เงินงบประมาณของแผ่นดินไว้ก่อนได้ทันทั่วทั้งที่

๑.๒ ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ผ่านมาไม่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง

๑.๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่กำหนด ยังไม่ตรงกับงานทางด้านการตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่ควร

๑.๔ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นความผิดที่ลงโทษปรับทางปกครอง หากบัญญัติให้ทุกเรื่องต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยทางการคลังและการงบประมาณ จะทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันสถานการณ์ โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง ๔ ปี และเนื่องจากโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด เป็นโทษปรับทางปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ทุกกรณีต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองก่อนจึงจะลงโทษได้ แต่ควรกำหนดให้ออกคำสั่งลงโทษทางปกครองได้เลย ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครองหากกรณีมีข้อโต้แย้งหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งสามารถยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้อยู่แล้ว แต่ถ้าเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว คดีก็จบได้โดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล

๑.๕ การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมีสิทธิเข้ามารับการสรรหาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้อาจได้บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับงานทางด้านการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องมาเรียนรู้งานใหม่ และอาจไม่ได้รับการยอมรับจากข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๑.๖ มาตรา ๕๘ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณยังขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ทำให้ไม่สามารถบริหารงบประมาณได้เป็นอิสระอย่างแท้จริง

๑.๗ ปัญหาด้านบุคลากรมีน้อยไม่สอดคล้องกับหน่วยรับตรวจ

เพื่อให้กลไกการตรวจสอบและการป้องกันการทุจริตขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินของแผ่นดินได้อย่างทันสถานการณ์ และสามารถควบคุมการใช้จ่ายการเงินภาครัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด จึงควรจัดให้มีการปฏิรูปองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

๒. ประเด็นการปฏิรูป

๒.๑ อำนาจหน้าที่

๒.๒ ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

๒.๓ การบริหารงบประมาณ

๒.๔ ด้านบุคลากร

๒.๕ การจัดระบบและกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

๒.๖ อำนาจตรวจสอบภาคประชาชน

๒.๗ การประเมินผลและการตรวจสอบ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแผนปฏิรูปสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีวิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้ตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ และคณะทำงานขึ้นมา เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวโดยจัดประชุมพิจารณาศึกษา วิเคราะห์โครงสร้าง ที่มา อำนาจหน้าที่ ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค การดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเชิญผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เข้าร่วมประชุม เพื่อชี้แจงข้อมูล ข้อเสนอแนะ และแสดงความคิดเห็น และได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย

และข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. (ร่างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) คำโครงการรัฐธรรมนูญ ข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยคณะทำงานวิชาการสถาบันพระปกเกล้า

๓.๒ คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ ได้รวบรวมผลการพิจารณาศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะการปฏิรูปสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง

๓.๓ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเมือง ได้นำรายงานผลการศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระไปพิจารณา ประกอบกับนำข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้อมูลทางวิชาการ เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิรูปสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังที่ได้เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ พบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง ๓ เรื่อง คือ ทางอาญา ทางแพ่ง ทางด้านป้องปราม รายละเอียดตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๔.๒ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบ ต้องส่งไปให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินคดี ไม่อาจรับประกันได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าว จะเป็นไปโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

๔.๓ ที่มาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ผ่านมาไม่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง

๔.๔ องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่กำหนด ยังไม่ตรงกับงานทางด้าน การตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่ควร

๔.๕ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันสถานการณ์

๔.๖ ไม่สามารถบริหารงบประมาณได้เป็นอิสระอย่างแท้จริง

๔.๗ บุคลากรมีน้อยไม่สอดคล้องกับหน่วยรับตรวจ

๔.๘ สร้างความคุ้มค่าของงบประมาณให้แก่องค์กร

๔.๙ การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ

๔.๑๐ การบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีประสิทธิภาพ

๔.๑๑ ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคในเรื่องอำนาจหน้าที่บางประการที่ต้องปรับปรุงแก้ไข

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ อำนาจหน้าที่

๕.๑.๑ ควรจะบัญญัติรูปแบบ ที่มา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และเพื่อมิให้มีปัญหาเรื่องบัญญัติอำนาจหน้าที่ขัดรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) การกำหนดนโยบายในการตรวจเงินแผ่นดิน

๒) การพิจารณาวินิจฉัยผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อแจ้งข้อบกพร่อง เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือให้ชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่อง หรือปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง หรือดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดไว้ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ

๓) การพิจารณาวินิจฉัยผลการสอบสวนหรือไต่สวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในความผิดคดีอาญามูลฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเงินของแผ่นดิน เพื่อส่งเรื่องให้อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลคดีทุจริต เฉพาะความผิดคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๔) การมีอำนาจไต่สวนความผิดคดีอาญาที่ผลการสอบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตาม ๓) ปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะตัวการ ตัวการร่วม ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ผู้เรียกรับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สิน และผู้ให้ ขอให้ หรือยอมรับจะให้เงินหรือทรัพย์สิน ในกรณีที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๕) พิจารณาและเสนอความเห็นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อยับยั้งโครงการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินงบประมาณของแผ่นดินอย่างร้ายแรงไว้ก่อนจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีแนวทางในการจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้แล้ว

๖) พิจารณาวินิจฉัยการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในโครงการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ รวมถึงติดตามและเรียกบรรดาเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินที่เสียหาย หรือบรรดาเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินที่ตกไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาโดยไม่มีสิทธิ หรือมีการยกย่ายถ่ายโอนโดยมิชอบ หรือโอนโดยชอบ แต่ผู้โอนไม่มีสิทธิเพื่อส่งอัยการยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินหรือทรัพย์สินคืนเป็นรายได้ของแผ่นดิน ในกรณีที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องเหมาะสม

๗) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาเบื้องต้นเป็นของคณะกรรมการวินัยทางการคลังและการงบประมาณ และในกรณีที่คู่กรณีมีข้อโต้แย้งคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองให้เสนอความเห็น เพื่อให้มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณได้

๕.๑.๒ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ควรบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑) การเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๒) การบริหารการตรวจสอบ การสอบสวน หรือการไต่สวน และรายงานผลการตรวจสอบ การสอบสวน หรือการไต่สวนให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณา

๓) การทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอก

๕.๑.๓ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ควรบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑) การมีอำนาจตรวจสอบเกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน

๒) การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจสอบสวนหรือไต่สวนความผิดคดีอาญามูลฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเงินของแผ่นดิน

๓) การมีอำนาจประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย รวมถึงตรวจสอบสถานะของเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินที่ตกไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาโดยไม่มีสิทธิ หรือมีการยกย่ายถ่ายโอนโดยมิชอบ หรือโอนโดยชอบแต่ผู้โอนไม่มีสิทธิ เพื่อเสนอคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาส่งเรื่องให้

อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อติดตามเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเรียกให้ส่งคืนเป็นรายได้ของแผ่นดินต่อไป

๔) ความมีอิสระในการบริหารงบประมาณ ควรให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจงงบประมาณต่อสภาโดยตรงมิใช่ชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรี

๕) กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๕.๑.๔ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ควรปฏิรูปให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดให้ความผิดคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานดำเนินการ

๕.๒ ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ปฏิรูปเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา

๕.๒.๑ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย

- ๑) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๒ คน
- ๒) ประธานรัฐสภา จำนวน ๑ คน
- ๓) ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน ๑ คน
- ๔) อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่น้อยกว่า ๓ คนเลือกกันเอง จำนวน ๑ คน
- ๕) กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมายเลือกกันเอง จำนวน ๓ คน
- ๖) ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเลือกกันเอง จำนวน ๑ คน
- ๗) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามบัญชีของสำนักงาน

คณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

๘) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

รวมเป็น ๑๑ คน

๕.๒.๒ องค์กรประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรกำหนดให้มีจำนวน ๙ คน มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีและเป็นได้เพียงวาระเดียว เพื่อป้องกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง และควรกำหนดประเภทและจำนวนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภทให้ชัดเจน เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถตรงกับการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง เพราะการบัญญัติในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนด ต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น อาจจะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดผลการตรวจสอบ สอบสวน หรือไต่สวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ประกอบด้วยบุคคลที่มีความชำนาญและประสบการณ์ ดังนี้

- ๑) ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๒ คน
- ๒) ด้านบัญชี จำนวน ๒ คน
- ๓) ด้านกฎหมาย จำนวน ๒ คน
- ๔) ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๑ คน
- ๕) ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๒ คน

๕.๒.๓ ที่มาของกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ควรกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้คัดเลือก เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยมูลความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณเบื้องต้นในรูปแบบขององค์คณะตามความเชี่ยวชาญ (ใช้ตามรูปแบบของศาลปกครอง) และเสนอเรื่องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยชี้ขาดและลงโทษปรับทางปกครอง ในกรณีมีข้อโต้แย้งให้คู่กรณียื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

๕.๒.๔ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นบุคคลที่มีความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี เป็นได้เพียงวาระเดียว เพื่อป้องกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง

๕.๓ งบประมาณ

๕.๓.๑ การเสนองบประมาณให้ปรับปรุงแก้ไขโดยแยกส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ออกมาต่างหาก

๕.๓.๒ ในการชี้แจงงบประมาณสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อความเป็นอิสระควรชี้แจงต่อสภาโดยตรงมิใช่ชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และจะต้องได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ

๕.๔ บุคลากร

เนื่องจากหน่วยรับตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗๐,๐๐๐ กว่าหน่วย แต่บุคลากรของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีจำนวน ๓,๐๐๐ กว่าคน ไม่สอดคล้องกับงานที่ต้องตรวจสอบ จึงควรกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอิสระในการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ ให้เพิ่มอัตรากำลังให้เหมาะสมกับหน่วยรับตรวจ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

๕.๕ จัดระบบและกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

๕.๕.๑ กระบวนการดำเนินงานต้องถูกต้องตามกฎหมาย มีความเป็นธรรม มีมาตรฐานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมกับคดี มีประสิทธิภาพไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน และต้องเปิดเผยให้ทราบเป็นการทั่วไป ผู้ถูกกล่าวหาทนายความมีหน้าที่ร่วมมือกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ถ้ามีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตย่อมต้องรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม จึงต้องกำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอน ดังแสดงในหน้าที่ ๘๙ แผนภาพที่ ๑ แผนภูมิขั้นตอนการตรวจสอบ สอบสวน หรือไต่สวน และพิจารณาผลขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

๕.๕.๒ ให้มีองค์คณะไต่สวนการทุจริตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ใช้ตามรูปแบบของศาลปกครอง) ดังนี้

๑) องค์คณะตั้งจากพนักงานไต่สวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์คณะไม่เกิน ๓ คนเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญสอดคล้องกับประเภทของคดีเพื่อรับผิดชอบวินิจฉัยเฉพาะด้าน

๒) ให้องค์คณะเลือกกันเองเป็นประธานองค์คณะ ๑ คน

๓) สามารถเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาเป็นองค์คณะได้

๔) ในกรณีคดีที่มีความสำคัญถ้าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่าเกินขีดความสามารถขององค์คณะตามปกติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถลงมาเป็นองค์คณะได้

๕) จัดตั้งหน่วยงานชำนาญการพิเศษดำเนินการต่อคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงสามารถระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ทันสถานการณ์

ก. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนี้ต้องมีความชำนาญเฉพาะด้านสามารถสอบสวนคดีได้รวดเร็วทำงานแบบมืออาชีพเต็มเวลาโดยจัดเป็นชุดปฏิบัติงาน

ข. ดำเนินการต่อคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงสามารถระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทันสถานการณ์

๖) ปรับปรุงกระบวนการไตสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นกระบวนการเดียวกันกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และระบบไตสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการชี้แจงข้อเท็จจริงและแสวงหาข้อเท็จจริงให้เกิดความชัดเจน ดังแสดงในหน้าที่ ๙๐ แผนภาพที่ ๒ ขั้นตอนการตรวจสอบสืบสวนข้อมูลเบื้องต้น

๕.๕.๓ ในคดีอาญาที่ไม่มีความลับซับซ้อนให้ตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วยพนักงานสอบสวน และผู้ช่วยเจ้าพนักงานร่วมกันสอบสวนความผิดคดีอาญาดังกล่าวก็ได้ โดยมาตรฐานการสอบสวนจะต้องให้ความเป็นธรรมและให้หลักประกันสิทธิกับผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนกว่าองค์คณะไตสวนการทุจริต

๕.๕.๔ ให้มีองค์คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งตามความเชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่ไตสวนและวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษปรับเบื้องต้น ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ใช้ตามรูปแบบของศาลปกครอง) องค์คณะไม่เกิน ๓ คน โดยมีกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง เจ้าของสำนวน เป็นผู้รับผิดชอบและต้องมีการนั่งพิจารณาต่อหน้าพยานอย่างน้อยหนึ่งครั้ง โดยมีกรรมการวินัยผู้แถลงคดีซึ่งมิได้อยู่ร่วมองค์คณะเป็นผู้แถลงคดีก่อน โดยมีขั้นตอนการไตสวนความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ดังแสดงในหน้าที่ ๙๗ แผนภาพที่ ๓ ขั้นตอนการไตสวนความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

๕.๖ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

๕.๖.๑ จัดให้มีกลไกส่งเสริมสนับสนุนและประสานการดำเนินงานภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง

๕.๖.๒ แก่กฎหมายเพิ่มอำนาจแก่ประชาชนในการร่วมตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

๕.๗ การประเมินผลและการตรวจสอบ

๕.๗.๑ ต้องมีหน่วยงานประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นรายบุคคลโดยมอบหมายให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติดำเนินการ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบประเมินพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายบุคคล และให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาตินำรายงานการประเมินผลดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือวิธีการอื่นที่เห็นสมควร

๕.๗.๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีการทำงานดังนี้

๑) มีแผนปฏิบัติการชัดเจนแผนปฏิบัติการต้องมีความชัดเจนโดยระบุรายละเอียดว่าต้องทำอะไรมากกว่าการเขียนข้อเสนอให้ส่งเสริมหรือสนับสนุน

๒) กำหนดตัวชี้วัดที่เน้นผลลัพธ์เพื่อให้กลไกการตรวจสอบสามารถทำงานได้ และมั่นใจว่าแผนนั้นให้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวังรวมทั้งทำให้การประเมินผลสำเร็จเป็นไปได้

๓) ระบุผู้รับผิดชอบรายบุคคลที่ผ่านมามีจะระบุเป็นชื่อหน่วยงาน เช่น สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องซึ่งบอกไม่ได้ว่าใครคือผู้รับผิดชอบจริง ๆ

๔) กำหนดระยะเวลาในการวัดผล การวัดผลประเมินผลจะทำได้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดกรอบเวลาว่าเป้าหมายที่กำหนดจะบรรลุผลภายในระยะเวลาเท่าใด

๕) ตัวอย่างแผนการประเมินผล

เรื่อง	ตัวอย่างปฏิบัติการ	ตัวชี้วัด (KPI)	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลา
ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันโดยการเปิดเผยข้อมูลเพิ่มบทลงโทษและเร่งดำเนินคดีคอร์รัปชัน	๑. เปิดเผยข้อมูลโครงการขนาดใหญ่ของรัฐออกสู่สาธารณะเพื่อเพิ่มช่องทางการตรวจสอบ	- คะแนน Corruption Perception Index (CPI) - สัดส่วนของจำนวนโครงการขนาดใหญ่ที่มีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ	นายกรัฐมนตรี ฯลฯ	ภายใน ๑ ปี ๖ เดือน
	๒. ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจังทั้งเพิ่มบทลงโทษและเร่งดำเนินคดี	- สัดส่วนคดีคอร์รัปชันที่ตัดสินแล้วเสร็จ	ฯลฯ	ภายใน ๑ ปี
	๓. ห้ามข้าราชการนั่งเป็นกรรมการในบอร์ดรัฐวิสาหกิจ	- สัดส่วนของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการประจำ	ผู้อำนวยการสำนักงาน	๖ เดือน

๕.๗.๓ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การกล่าวหาหรือฟ้องร้องคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ว่าในฐานะใด ๆ เช่น ในฐานะองค์คณะได้สวนติดกันว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้มีความชัดเจน โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษา เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมอื่นเพื่อประวิงเวลา อันจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้รวมถึงองค์คณะได้สวนหรือพนักงานได้สวนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าวด้วย

๕.๗.๔ การกล่าวหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ว่าในฐานะใด ๆ ว่าร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

- ๖.๑ เกิดความยุติธรรมในสังคมความแตกแยกของประชาชนในประเทศจะได้รับการแก้ไข
- ๖.๒ สามารถนำงบประมาณของประเทศมาพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๖.๓ การปกครองประเทศจะเป็นนิติรัฐอย่างแท้จริง
- ๖.๔ ไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง
- ๖.๕ การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ
- ๖.๖ การบริหารงบประมาณเป็นอิสระ
- ๖.๗ ประชาชนเปลี่ยนทัศนคติว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ เป็นการทำลายความมั่นคง

ของประเทศ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

- ๗.๑ คดีไม่ขาดอายุความ
- ๗.๒ สามารถระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทันสถานการณ์
- ๗.๓ สามารถติดตามเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินกลับคืนมาเป็นของแผ่นดินได้อย่างแท้จริง
- ๗.๔ สามารถยับยั้งโครงการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เงินงบประมาณของแผ่นดินไว้ก่อนได้ทันท่วงที
- ๗.๕ ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ถูกแทรกแซงจากนักรการเมือง
- ๗.๖ องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่กำหนดตรงกับงานทางด้านการตรวจเงินแผ่นดิน
 - ๗.๗ การบริหารงบประมาณเป็นอิสระอย่างแท้จริง
 - ๗.๘ บุคลากรมีความสอดคล้องกับหน่วยรับตรวจ
 - ๗.๙ การประสานงานกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย การประสานงานข้อมูลคดี ข้อมูลสถิติผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน มีการบูรณาการและนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ๗.๑๐ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล สถิติและระบบติดตามประเมินผล การจัดเก็บข้อมูลเป็นระบบบูรณาการข้อมูลร่วมกัน
 - ๗.๑๑ มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน
 - ๗.๑๒ กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพสามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยเร็ว
 - ๗.๑๓ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีภาพลักษณ์ที่ดี ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่งผลให้มีเครือข่ายและกลไกมากขึ้น
 - ๗.๑๔ ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ
 - ๗.๑๕ หน่วยงานภาครัฐภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจด้านการตรวจเงินแผ่นดิน ประชาชนรับรู้และเข้าใจการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
 - ๗.๑๖ ค่านิยมการทุจริตจะถูกทำลายไปในที่สุด ประชาชนเปลี่ยนทัศนคติว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ เป็นการทำลายความมั่นคงของประเทศ และมาช่วยกันแก้ไขปัญหา ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาประเทศได้ทัดเทียมอารยประเทศ

แผนภาพที่ ๑ แผนภูมิขั้นตอนการตรวจสอบ สอบสวน หรือไต่สวน และพิจารณาผลขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน (ขั้นตอนแต่ละขั้นต้องกำหนดเวลาการปฏิบัติงานให้ชัดเจน)



ทางอาญา ส่งสำนวนให้อัยการเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลคดีทุจริต หรือยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณี
มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะตัวการ ตัวการร่วม ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน กรณีอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่
สมบูรณ์ให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อสมบูรณ์ของพยานหลักฐานจำนวนเท่ากันเพื่อให้ได้ข้อยุติ หากไม่ได้ข้อยุติและอัยการไม่ฟ้อง คตง.
จะฟ้องเองก็ได้

กรณีมีการเอาเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินไปโดยไม่ชอบ ให้ส่งสำนวนการไต่สวนทรัพย์สินให้อัยการเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลในคดีแพ่ง
เพื่อเรียกให้คืนเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ตกไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่มีสิทธิ หรือมี
การยกย่าย้ายโอนโดยมิชอบ หรือโอนโดยชอบแต่ผู้โอนไม่มีสิทธิ

ละเมิด เรียกให้ชดเชยค่าเสียหาย หรือให้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิด

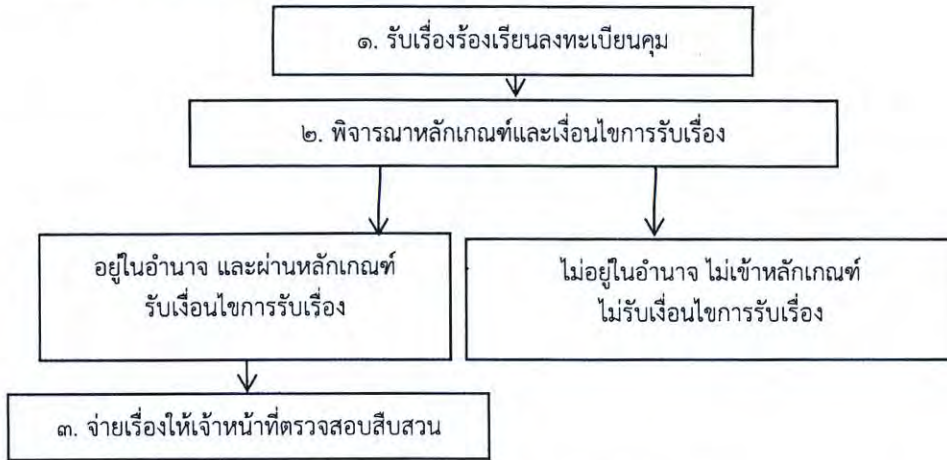
วินัย แจ้งให้ลงโทษ หรือให้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางวินัย

กรณีอื่น แจ้งให้หน่วยรับตรวจระงับโครงการไว้ก่อนในกรณีมีความเสียหายแก่เงินงบประมาณของแผ่นดินอย่างร้ายแรงเพื่อให้มาพิสูจน์ว่า
จะมีแนวทางป้องกัน และแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

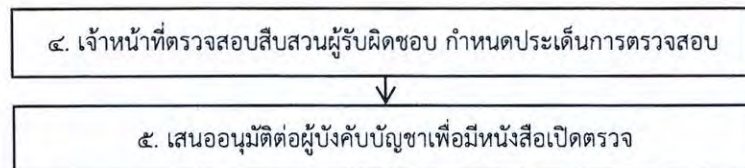
แผนภาพที่ ๒ ขั้นตอนการตรวจสอบสืบสวนข้อมูลเบื้องต้น

๑. ขั้นตอนการตรวจสอบสืบสวนข้อมูลเบื้องต้น

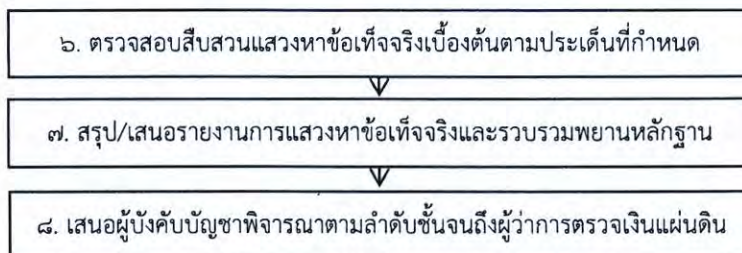
๑.๑ การพิจารณารับเรื่องและจ่ายเรื่อง



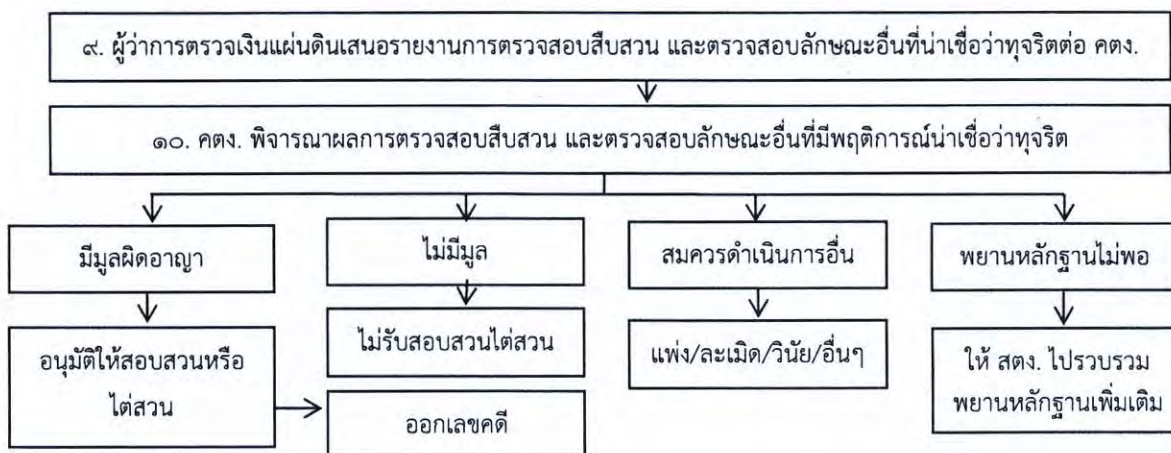
๑.๒ การเตรียมประเด็นและเสนอเรื่องเพื่อตรวจสอบสืบสวน



๑.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น

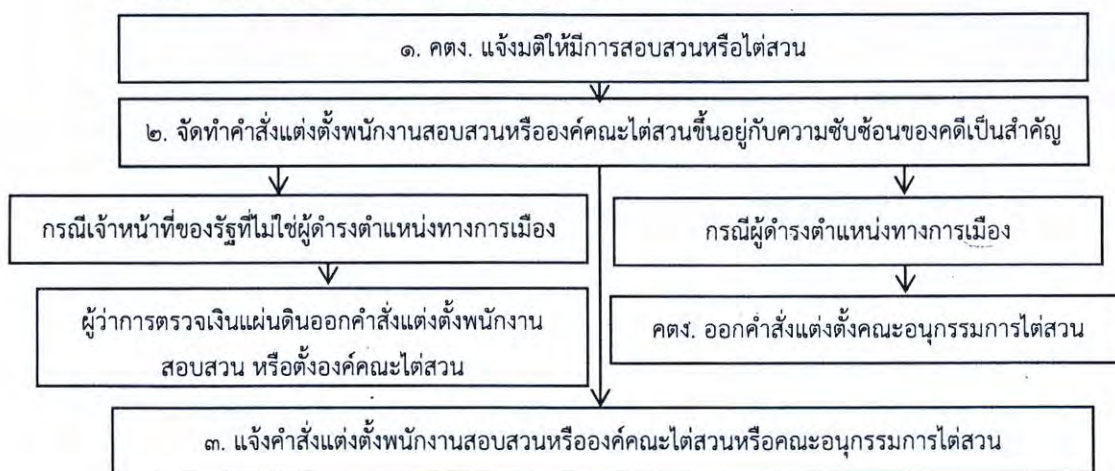


๑.๔ เสนอรายงานการตรวจสอบสืบสวน และตรวจสอบทุกลักษณะงานให้ คตง. พิจารณา

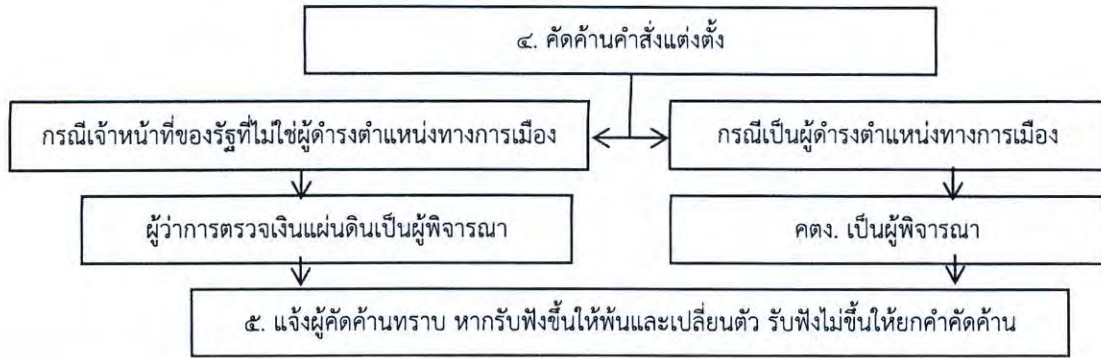


๒. ขั้นตอนการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริง

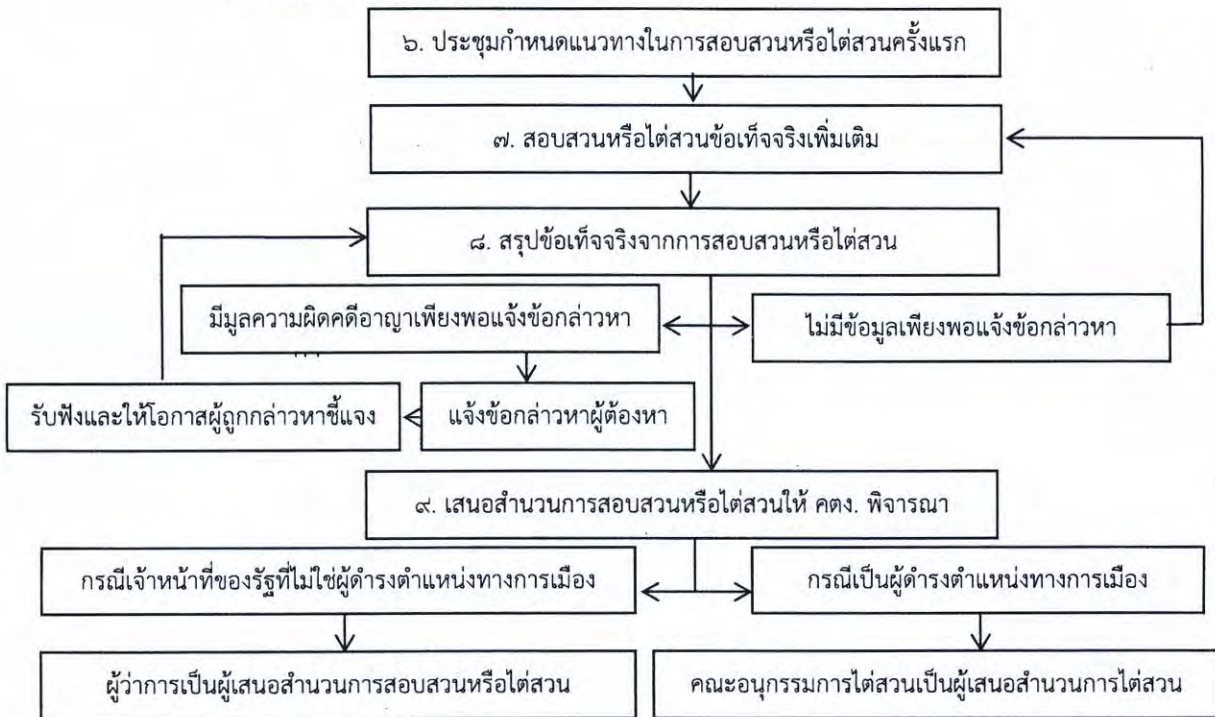
๒.๑ การแจ้งมติสอบสวนหรือไต่สวนและจัดทำคำสั่ง



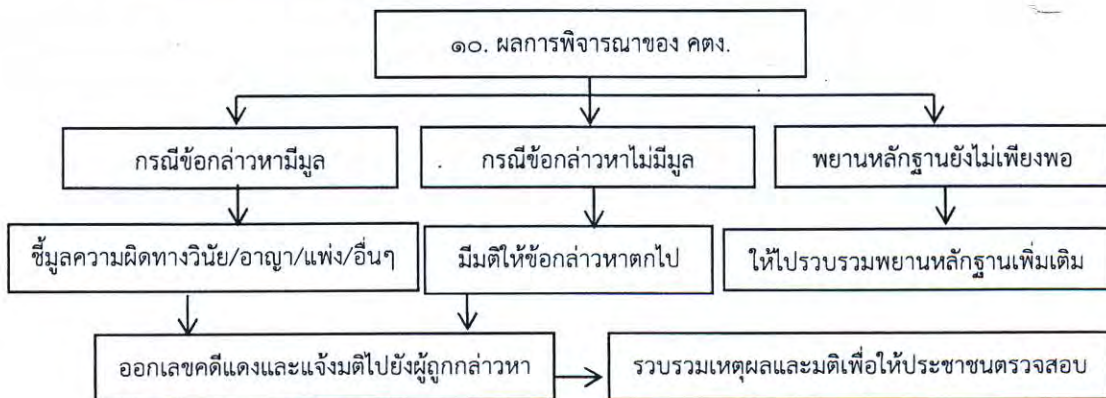
๒.๒ การคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งพนักงานสอบสวนหรือองค์คณะไต่สวน



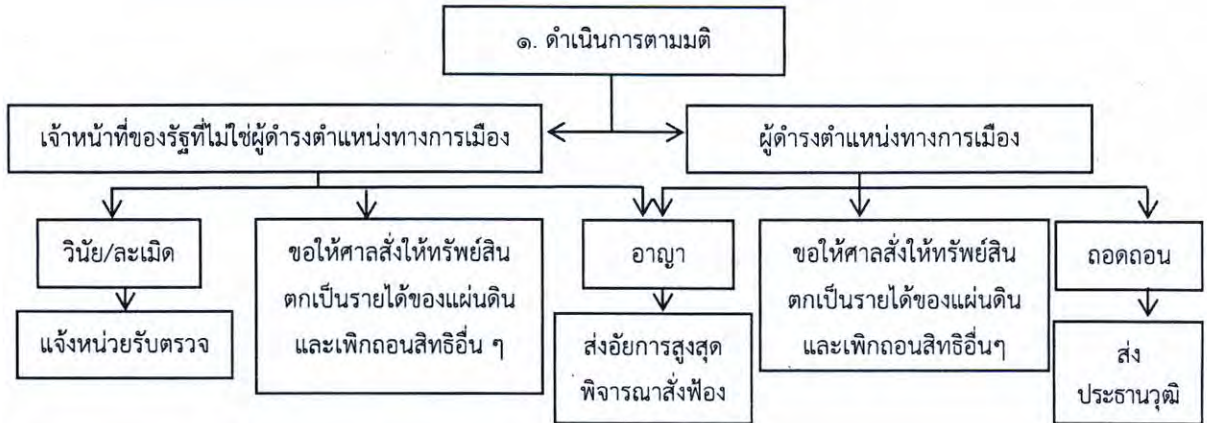
๒.๓ การสอบสวนหรือไต่สวน



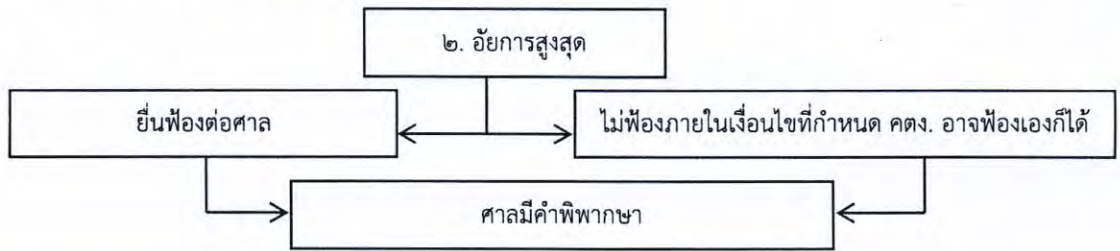
๒.๔ การพิจารณาผลและการชี้มูลความผิด



๓.๑ การดำเนินการตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน



๓.๒ การพิจารณาของอัยการสูงสุด



๔.๕.๓ ในคดีอาญาที่ไม่มีความสลับซับซ้อนให้ตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วยพนักงานสอบสวน และผู้ช่วยเจ้าพนักงานร่วมกันสอบสวนความผิดคดีอาญาดังกล่าวก็ได้ โดยมาตรฐานการสอบสวนจะต้องให้ความเป็นธรรมและให้หลักประกันสิทธิกับผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนกว่าองค์คณะไต่สวนการทุจริต

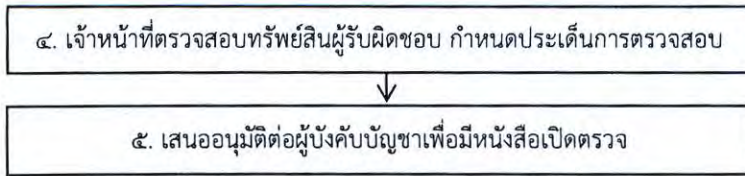
๔.๕.๔ ในกรณีไต่สวนเพื่อติดตามเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ตกไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นโดยไม่ชอบ มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

๑. ขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลในการติดตามทรัพย์สิน

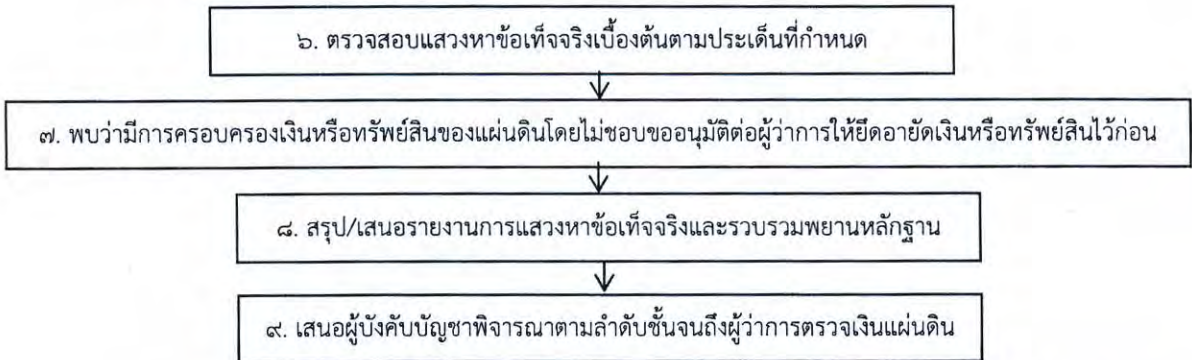
๑.๑ การพิจารณารับเรื่องและจ่ายเรื่อง



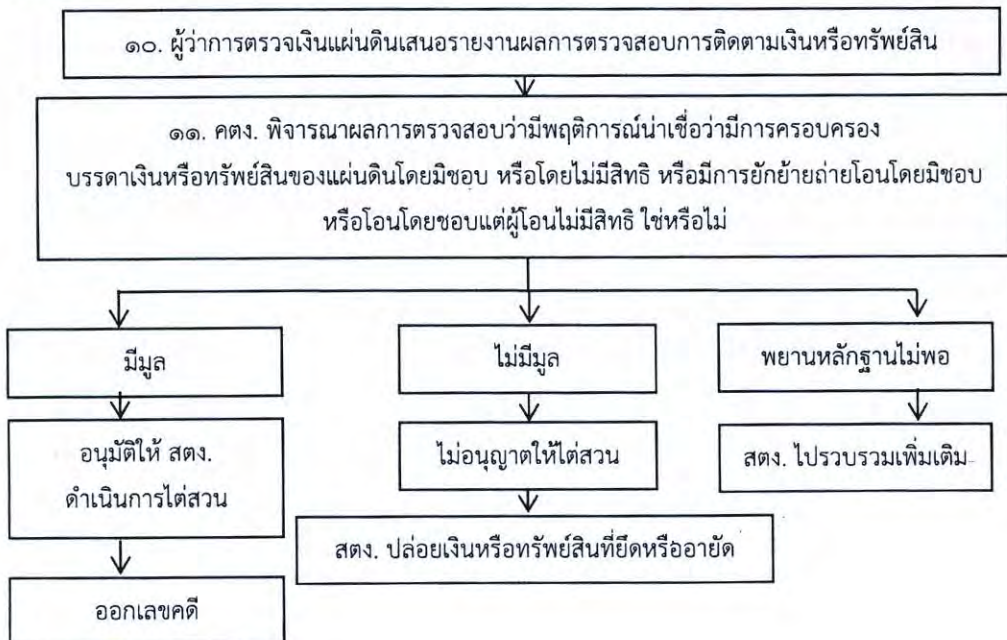
๑.๒ การเตรียมประเด็นและเสนอเรื่องเพื่อตรวจสอบบรรดาเงินหรือทรัพย์สิน



๑.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น

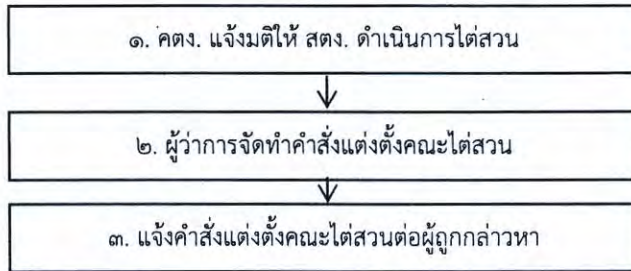


๑.๔ เสนอรายงานการตรวจสอบการติดตามเงินหรือทรัพย์สินและบรรดาทรัพย์สินที่ยึดอายัดให้ คตง. พิจารณา

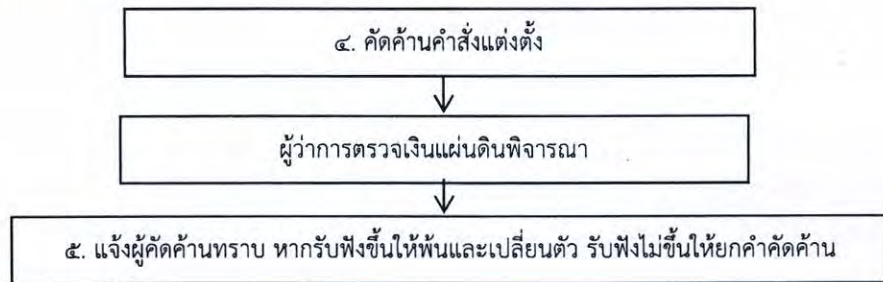


๒. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

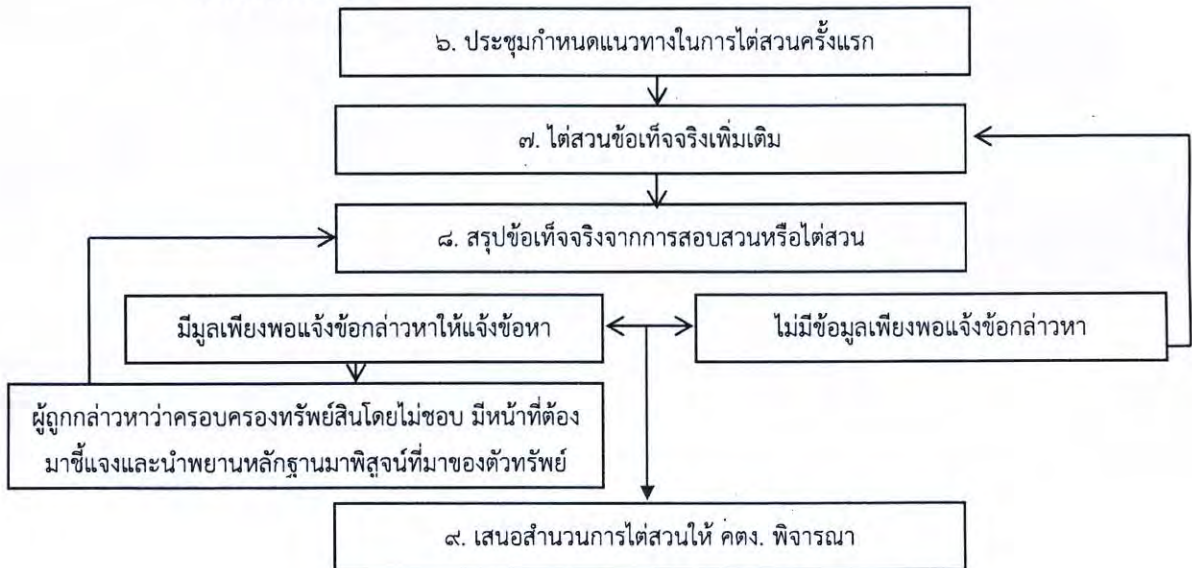
๒.๑ การแจ้งมติไต่สวนและจัดทำคำสั่ง



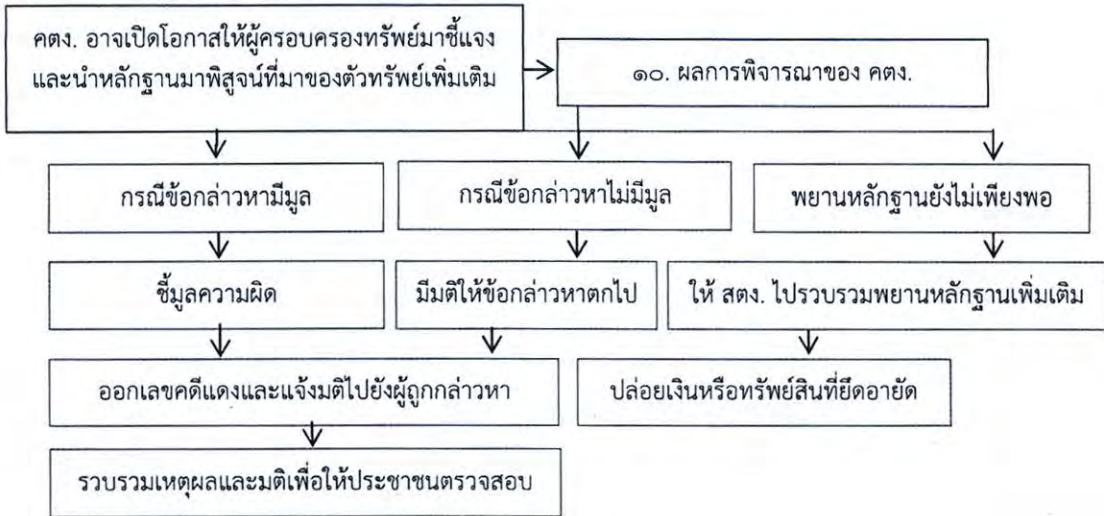
๒.๒ การคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะไต่สวน



๒.๓ การไต่สวน

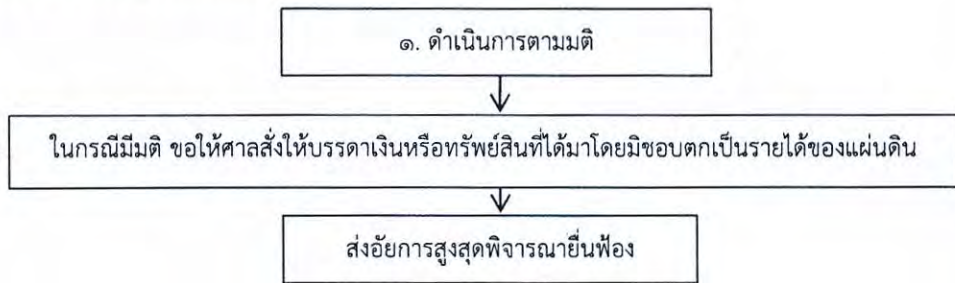


๒.๔ การพิจารณาผลและการชี้มูลความผิด

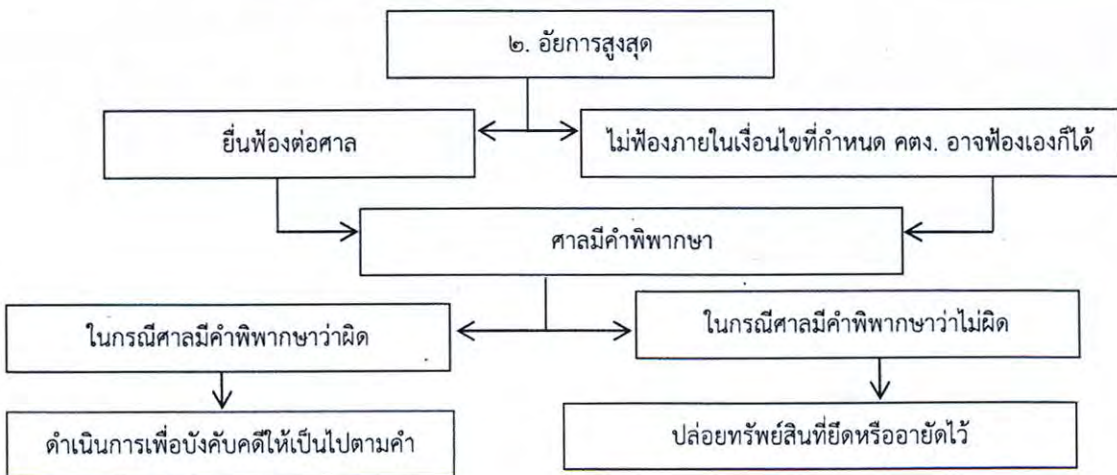


๓. ขั้นตอนการดำเนินคดี

๓.๑ การดำเนินการตามมติ คตง.



๓.๒ การพิจารณาของอัยการสูงสุด



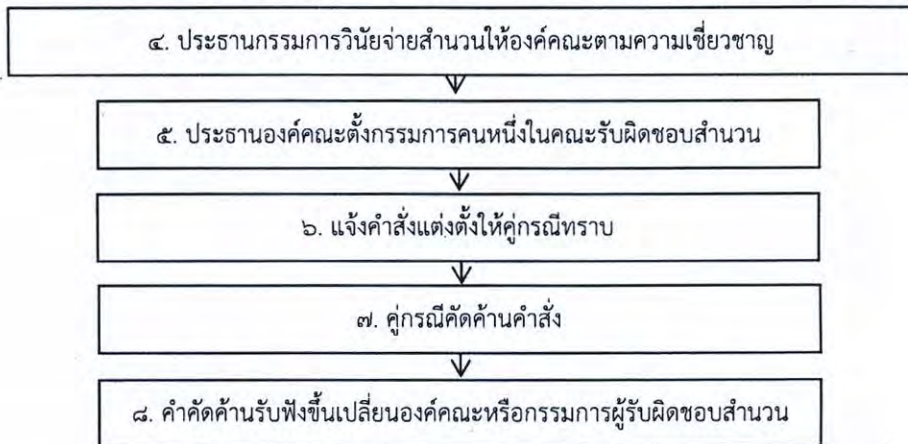
แผนภาพที่ ๓ ขั้นตอนการไต่สวนความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

๑. ขั้นตอนการไต่สวนความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง (อาจเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับศาลวินัยการคลังและการงบประมาณก็ได้)

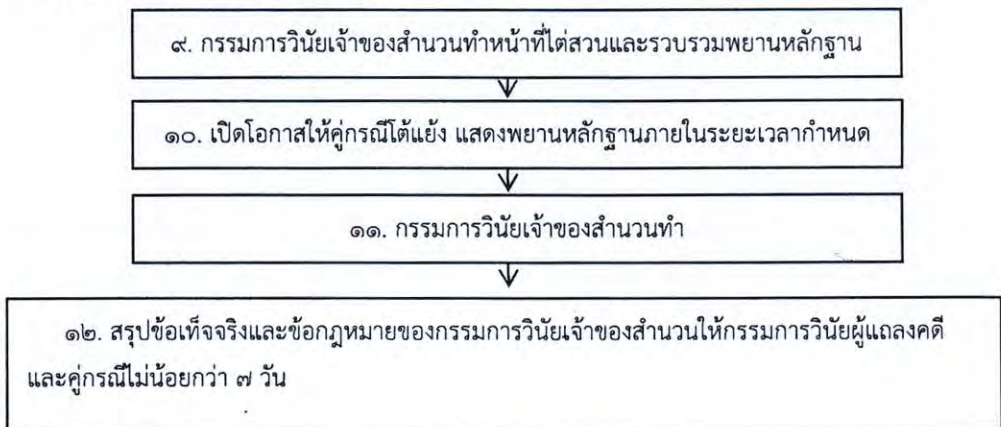
๑.๑ พิจารณารับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง



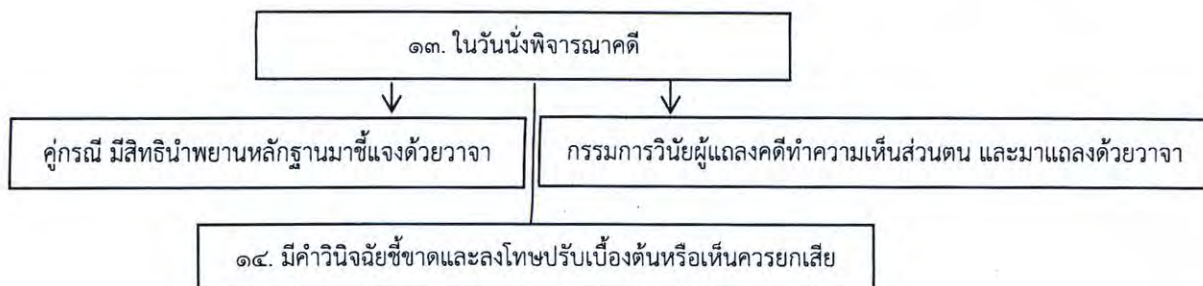
๑.๒ การจ่ายสำนวนและการแต่งตั้งองค์คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง



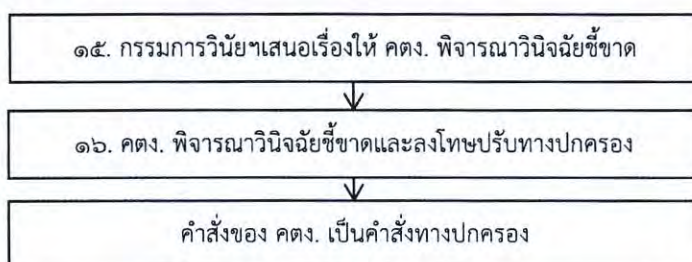
๑.๓ การไต่สวนความผิดวินัยฯ



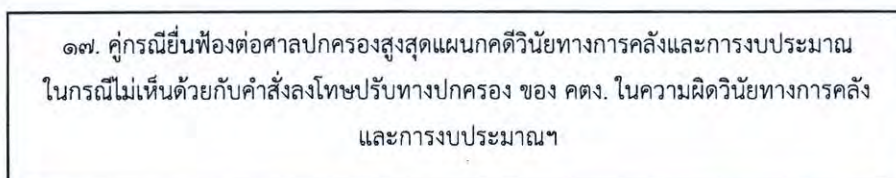
๑.๔ การนั่งพิจารณา



๒. ขั้นตอนการพิจารณาผลความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง



๓. ขั้นตอนการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองวินัยทางการคลังและการงบประมาณ



คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๒) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษาตามข้อ ๑) ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

แผนปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑. หลักการและเหตุผล

ด้วยบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ กสม. (Human Right Commission Of Thailand) ภายใต้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงาน การกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่าง ประเทศ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือ หน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อให้ดำเนินการแก้ไข และในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคี สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลัก จำนวน ๗ ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วย สิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC) อนุสัญญาว่า ด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman - CEDAW) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights - ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการ ขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ล้วนมีผลต่อภาพลักษณ์ และสถานะความน่าเชื่อถือในด้านการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนในระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการประสานงานระหว่าง ประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ICC - NHRI) ได้รายงานสรุปผลการศึกษาดำเนินการของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยว่า ดำเนินงานโดยไม่ครบถ้วนตามหลักการ ซึ่งมีความ จำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศไทยจะต้องปรับปรุงการดำเนินงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการจัดอันดับดังกล่าวได้ให้คำแนะนำว่าจะต้องปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งที่แสดง ให้แสดงให้เห็นอย่างจริงจังต่อกระบวนการคัดเลือก อาทิ การประกาศประชาสัมพันธ์ องค์ประกอบของ คณะกรรมการคัดเลือกและสรรหา ซึ่งจะต้องมีความชัดเจนในความเป็นตัวแทนขององค์กรสาธารณะ มีจำนวน ผู้เข้าร่วมที่มาจากองค์กรสาธารณะที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสีย หรือภาคประชาสังคม มีมาตรการหรือ กระบวนการคัดเลือกที่เปิดเผย โปร่งใส รวมทั้งผู้รับการคัดเลือกและสรรหาจะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสม ต่อการทำหน้าที่ ซึ่งประเด็นเหล่านี้มีความสำคัญต่อการปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของ ประเทศไทย เพื่อให้แนวทางในการดำเนินงานสอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) นอกจากนี้ ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมา ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของ สังคม และประชาชน ผู้ได้รับการคัดเลือกและสรรหาเข้าทำหน้าที่ไม่มีบทบาทการดำเนินงานเชิงรุกที่ต่อเนื่อง อย่างเป็นรูปธรรมส่งผลกระทบต่อศรัทธาและความเชื่อมั่นในกระบวนการดำเนินงาน อันเนื่องมาจาก การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ไม่สอดคล้องกับองค์ประกอบสำคัญ ๖ ประการ ตามหลักการปารีส อาทิ ความเป็นอิสระในการดำเนินงานโดยปราศจากการแทรกแซงจาก ทุกอำนาจการกำหนดภารกิจในการดำเนินงานที่ชัดเจน มีอำนาจในทางกฎหมายอย่างเพียงพอรองรับต่อ การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ มีความสะดวกต่อการเข้าถึงได้ง่าย มีกฎเกณฑ์และ เครื่องมือในการทำงานที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ดำเนินงานภายใต้หลักการความร่วมมือกับทุกฝ่าย ยึดหลักประสิทธิภาพในเชิงปฏิบัติการ (Operational efficiency) และมีความรับผิดชอบในทางกฎหมาย

ต้องเปิดเผยการดำเนินงานต่อสาธารณะ และยอมรับการตรวจสอบการดำเนินงานอย่างจริงจัง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับในระดับสากล และประชาชนมีความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อกระบวนการ การดำเนินงาน และตัวบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างองค์กร กระบวนการคัดเลือกสรร และกระบวนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ ปฏิรูปองค์กร

๒.๒ ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓. วิธีการศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแผนปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีวิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง และคณะทำงานไปพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมืองได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว โดยจัดประชุมพิจารณาศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง ที่มา อำนาจหน้าที่ ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค

การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเชิญผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อชี้แจงข้อมูล ข้อเสนอแนะ และแสดงความคิดเห็น และได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เคาะโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยคณะทำงานวิชาการสถาบันพระปกเกล้า

๓.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง ได้รวบรวมผลการพิจารณาศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะการปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอต่อคณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง

๓.๓ คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง ได้นำรายงานผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมืองไปพิจารณา ประกอบกับนำข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และข้อมูลทางวิชาการ เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังที่ได้เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมทั้งหมด พบว่าปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำเป็นต้องปฏิรูปกระบวนการคัดเลือกและสรรหา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีส และคำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งจะต้องปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานที่ต้องมีกำหนดบทบาทการดำเนินงานในเชิงรุก มีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจน มีการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ เพื่อการตรวจสอบ การรับรู้ของประชาชน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ ประเด็นปฏิรูป : ปฏิรูปองค์กร

มาตรการ

๑. จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๗ คน โดยครอบคลุมภารกิจของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ตามหลักการสากล และสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

๒. กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหา จำนวน ๑๓ คน ที่สอดคล้องกับหลักการปารีส ดังนี้

๒.๑ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมศาลฎีกา จำนวน ๑ คน

๒.๒ ประธานรัฐสภา จำนวน ๑ คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน)

๒.๓ ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน ๑ คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน)

๒.๔ นายกสภานายความ

๒.๕ ผู้ทรงคุณวุฒิจากเครือข่ายภาคประชาสังคม จำนวน ๓ คน

๒.๖ ผู้ทรงคุณวุฒิจากเครือข่ายสถาบันการศึกษา จำนวน ๒ คน

๒.๗ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ จำนวน ๒ คน

๒.๘ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้านศาสนา จำนวน ๒ คน

ขั้นตอน

ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ระยะเวลาดำเนินการ

ภายหลังจากมีรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๕.๒ ประเด็นปฏิรูป : กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรการ

๑. ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒. ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ขั้นตอน

๑. ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓. ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ระยะเวลาดำเนินการ

ภายหลังจากมีรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากข้อ ๕

ผลลัพธ์

๑. อันดับความเชื่อถือในการดำเนินงานระดับสากล และความเชื่อมั่นของประชาชนในประเทศ

๒. ความชัดเจนในบทบาทการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

๓. ประชาชนทุกภาพส่วนได้รับการดูแล และเยียวยาสอดคล้องกับหลักการสากล

ผลกระทบ

๑. ต้องมีการจัดกระบวนการคัดเลือกและสรรหาตามหลักการใหม่
๒. การเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกสรรหาอาจมีผลดีต่อการดำเนินงาน แต่ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่าจะไม่ถูกแทรกแซงโดยการส่งตัวแทนเข้ามาสู่กระบวนการคัดเลือกและสรรหา

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๑. อันดับความน่าเชื่อถือขององค์กรระหว่างประเทศ และสิทธิในการเข้าไปมีบทบาทในองค์กรระดับสากลภายใต้ความตกลงของอนุสัญญาที่ประเทศไทยมีอยู่ในขณะนี้
๒. ความพึงพอใจ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้การปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดในทางกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

 - ๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - ๒) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษาตามข้อ ๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

แผนปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑. หลักการและเหตุผล

องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หลายหน่วยงาน รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบความบกพร่องในการใช้อำนาจการบริหารแผ่นดิน (Maladministration) ของการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะการกระทำทางปกครองนั้น จะชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม อันเป็นความแตกต่างในการดำเนินงานที่องค์กรอื่นมีหน้าที่ในการตรวจสอบปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแต่เพียงอย่างเดียว หลักการสำคัญในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือการแก้ไขปัญหาพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนเป็นราย ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการควบคุมหน่วยงานทางปกครองแบบแก้ไขปัญหา และเป็นการแก้ไขปัญหาเชิงระบบอันจะเป็นการป้องกันมิให้ปัญหาแบบเดิมเกิดขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดในทางกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการบังคับ หรือกดดันให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามความเห็น หรือข้อเสนอ ต้องใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกดดันให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตาม จึงทำให้การดำเนินงานขององค์กรนี้ในประเทศไทย อยู่ในภาวะที่มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจทางกฎหมาย และด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่จัดวางตำแหน่งเพียงการเป็น “คนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ไม่มุ่งต่อ “การติดตามและตรวจสอบ” ส่งผลต่อการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีผลงานเพียงด้านเดียว คือการแก้ไขปัญหา แต่ไม่มีผลงานด้านเป็นผู้ป้องกันปัญหา ดังนั้น การปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีความสำคัญต่อความเชื่อมั่นของประชาชน และเป็นหลักประกันของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครอง มากกว่าการทำหน้าที่เพียงคนกลางในการไกล่เกลี่ยปัญหาที่เกิดขึ้น

๒. ประเด็นปฏิรูป

๒.๑ ปฏิรูปองค์กร

๒.๒ ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓. วิธีการศึกษาวิเคราะห์

คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแผนปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีวิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง และคณะทำงานไปพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมืองได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว โดยจัดประชุมพิจารณาศึกษา วิเคราะห์โครงสร้าง ที่มา อำนาจหน้าที่ ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเชิญผู้แทนจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อชี้แจงข้อมูล ข้อเสนอแนะ และแสดงความคิดเห็น และได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายและข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ คำสั่งร่างรัฐธรรมนูญ ข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยคณะทำงานวิชาการสถาบันพระปกเกล้า

๓.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง ได้รวบรวมผลการพิจารณาศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะการปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอต่อคณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง

๓.๓ คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง ได้นำรายงานผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมืองไปพิจารณา ประกอบกับนำข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และข้อมูลทางวิชาการ เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังที่ได้เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมทั้งหมด พบว่าปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน จำเป็นต้องปฏิรูปกระบวนการคัดเลือกและสรรหา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีส และคำแนะนำขององค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งจะต้องปฏิรูปกระบวนการดำเนินงานที่ต้องมีกำหนดบทบาทการดำเนินงานในเชิงรุก มีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจน มีการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานต่อสาธารณะเพื่อการตรวจสอบการรับรู้ของประชาชน

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

๕.๑ ประเด็นปฏิรูป : ปฏิรูปองค์กร

มาตรการ

๑. จัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๓ คน โดยครอบคลุมภารกิจการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

๒. กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา โดยมี จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย

๑) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๒ คน

๒) ประธานรัฐสภา จำนวน ๑ คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน)

๓) ผู้นำฝ่ายค้าน จำนวน ๑ คน (เพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน)

๔) อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่น้อยกว่า ๓ คน เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

๕) กรรมการสภาวิชาชีพตามกฎหมายเลือกกันเอง จำนวน ๓ คน

๖) ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

๗) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามบัญชีของสำนักงาน

คณะกรรมการอุดมศึกษา เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

๘) ที่ประชุมศาสตราจารย์สาขาสังคมศาสตร์ตามบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา

เลือกกันเอง จำนวน ๑ คน

ขั้นตอน

ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ระยะเวลาดำเนินการ

ภายหลังจากมีรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

๕.๒ ประเด็นปฏิรูป : กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรการ

๑. ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

๒. ตราพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

ขั้นตอน

๑. ยกเลิกพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

๒. ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

๓. ตราพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

ระยะเวลาดำเนินการ

ภายหลังจากมีรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากข้อ ๕

ผลลัพธ์

๑. ลดปัญหาการทับซ้อนการดำเนินงานกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น และลดช่องว่างในการร้องเรียนของประชาชน

๒. เพิ่มบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งในเชิงการป้องกันปัญหา และการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อการแก้ไขปัญหา

๓. ประชาชนได้รับการดูแล และเข้าถึงสิทธิในการร้องเรียน

ผลกระทบ

๑. ต้องมีการจัดกระบวนการคัดเลือกและสรรหาตามหลักการใหม่

๒. การเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการคัดเลือกสรรหา อาจมีผลดีต่อการดำเนินงาน แต่ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่าจะไม่ถูกแทรกแซง โดยการส่งตัวแทนเข้ามาสู่กระบวนการคัดเลือกและสรรหา

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๑. มีผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม และสามารถวัดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ความพึงพอใจ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้การปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดในทางกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษาตามข้อ ๑) ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

ส่วนที่ ๔

แผนปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๑. หลักการและเหตุผล

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่า ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย ไม่สามารถฝังรากลึกลงในสังคมไทยได้อย่างถาวรและอย่างแท้จริง ตรงกันข้ามกลับล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด เวียนวนเป็นวงจรอุบาทว์ทางการเมืองตลอดมา : เลือกลงตั้ง - บริหารประเทศ - ทุจริตคอร์รัปชั่น - รัฐประหาร - ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ - เลือกลงตั้ง วนเวียนเช่นนี้มา ๑๓ ครั้งแล้ว (มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ ครั้ง)

นอกจากระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงยังไม่บังเกิดขึ้นแล้ว ยังทำให้บ้านเมืองต้องตกอยู่ในสภาพปัญหาที่สะสมความซับซ้อน ความยุ่งยาก และความรุนแรง อันส่งผลกระทบต่อประชาชนคนไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะผลกระทบต่อประชาชนคนชั้นกลางและคนชั้นรากฐานตามลำดับ ปัญหาดังกล่าว ได้แก่ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในทุกรูปแบบ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นจนกลายเป็นวิกฤติความเสื่อมศรัทธาของประชาชนที่มีต่อระบบการเมืองระบอบประชาธิปไตยและนักการเมือง หากปัญหาเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนด้วยการปฏิรูปแล้ว อาจก่อให้เกิดกลียุค (Chaos) ต่อสังคมไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในที่สุด

สาเหตุรากเหง้าของความล้มเหลวในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืนและมั่นคงคืออะไร คำตอบอันเป็นที่ประจักษ์ชัดเจน คือ นักการเมือง จำนวนมากไม่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ไม่รักษาผลประโยชน์ของชาติบ้านเมืองเป็นหลักและใช้อำนาจรัฐอย่างฉ้อฉลโกงกินทุกรูปแบบ เจ้าหน้าที่ภาครัฐจำนวนมากไม่สนใจ สมรู้ร่วมคิดกับนักการเมือง ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวิชาชีพ ไม่รับใช้ประชาชน ไม่รักษาทรัพย์สินของแผ่นดินและทุจริตคอร์รัปชั่น อีกทั้ง หุนสามานย์ เข้ามายึดอำนาจรัฐตักตวงเอาผลประโยชน์ของชาติบ้านเมืองมาเป็นของตน ครอบครอง ครอบครอง และพวกพ้อง ถึงแม้ไม่เข้าสู่อำนาจรัฐ ก็ร่วมมือกับภาคการเมืองและภาครัฐเอารัดเอาเปรียบกอบโกยประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ บนความทุกข์ ความยากไร้ของประชาชน

ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ ความอ่อนแอ และ/หรือความเพิกเฉยของภาคประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทำหน้าที่เจ้าของอำนาจอธิปไตยหรือเจ้าของอำนาจทางการเมือง เพียงแต่ใช้อำนาจดังกล่าวเพียงแค่ ๔ วินาที แล้วปล่อยให้ตัวแทนใช้อำนาจทางการเมืองของตนอย่างไร้จริยธรรม คุณธรรม และฉ้อฉลจนนำพาประเทศเข้าสู่วงจรอุบาทว์ซ้ำแล้วซ้ำเล่า

ทำไมภาคประชาชนจึงอ่อนแอและ/หรือเพิกเฉย สาเหตุสำคัญหลายประการ ได้แก่ (๑) ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองประเทศของตน เพราะไม่รับรู้/เรียนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองของตน อาทิ สิทธิและหน้าที่การเลือกคนดีสู่สภา สิทธิและหน้าที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาบริหารท้องถิ่นกรณีมีพฤติกรรมผิดมิชอบ สิทธิและหน้าที่ในการประชาพิจารณ์ สิทธิและหน้าที่ในการลงประชามติ เป็นต้น อีกทั้ง ประชาชนจำนวนมากยังมีเจตคติและความเชื่อว่า การเมืองเป็นเรื่องของผู้ปกครอง เป็นเรื่องของตัวแทนทางการเมือง ประชาชนมีหน้าที่ทำตามทีผู้ปกครองกำหนด จนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (๒) ความไม่สามารถของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การดำเนินนโยบายของรัฐ การบริหารราชการแผ่นดินก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้ประชาชนขาดการเรียนรู้และมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขัน รวมถึง (๓) เจตคติของภาคการเมืองและองค์กรภาครัฐเป็น

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะเจ้าของอำนาจทางการเมืองได้เช่นกัน สาเหตุที่ภาคการเมืองและองค์กรภาครัฐมีทัศนคติเช่นนั้น เพราะมองเห็นว่า หากประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินจะก่อให้เกิดความยุ่งยากและขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่หรือประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไปขัดขวางผลประโยชน์ที่มีควรได้

นอกจากนั้น (๔) สื่อมวลชนยังไม่ทำหน้าที่เสริมสร้างการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชนอย่างที่เหมาะสม กล่าวคือ บทบาทที่ดีของสื่อมวลชน คือ มีหน้าที่ถ่ายทอดความรู้ ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน รวมถึงทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเมือง ชี้แนะ วิพากษ์วิจารณ์ บนพื้นฐานความจริงอย่างถูกต้องและไร้อคติ อันเป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สื่อมวลชนต้องทำหน้าที่ประสานความเข้าใจทางการเมืองให้คู่ขัดแย้งทางการเมืองได้ใช้พื้นที่อย่างเท่าเทียม เพื่อให้ประชาชนได้ติดตามและตัดสินใจทางการเมืองได้ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ แหล่งเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองส่วนหนึ่งที่สำคัญ จึงขาดหายไป

และเช่นกัน (๕) หน่วยงานการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ขั้นอุดมศึกษาและนอกระบบการศึกษายังขาดความรู้ ความเข้าใจและขาดกลยุทธ์ในการให้ความรู้เพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถูกต้องแก่เด็ก เยาวชน และประชาชน การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน/องค์กรการศึกษาและเรียนรู้ทางการเมืองเอง ขาดความเป็นระบบ ขาดยุทธศาสตร์และขาดทิศทางที่ชัดเจน ยังไม่มีการบูรณาการ เช่น สถาบันการศึกษาขั้นพื้นฐานและขั้นอุดมศึกษาภาครัฐและเอกชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น (๖) จึงเป็นผลให้เด็ก เยาวชน ซึ่งจะเป็นกำลังของบ้านของเมืองในอนาคต รวมทั้งประชาชนไม่ให้ความสนใจและขาดแรงบันดาลใจที่จะเรียนรู้และเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ประกอบกับ กระแสนิยมบริโภคและสิ่งมอมเมาได้ดึงดูดหันเหความสนใจของเขาเหล่านั้นไป

ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ซึ่งไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน คือ (๗) การขาดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติสากลในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาชนขาดเวทีหรือพื้นที่ในการแสดงความต้องการของพวกเขา การขาดความจริงใจของภาครัฐ ในการบังคับใช้กฎหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นแต่เพียงพิธีกรรมเท่านั้น

สุดท้ายปัญหาที่ไม่อาจก้าวข้ามไปได้ ก็คือ (๘) กลุ่มบางกลุ่มใช้เสรีภาพทางการเมืองเกินขอบเขต เนื่องจากไม่ได้รับข้อมูลที่แท้จริง และ/หรือ ข้อมูลถูกบิดเบือน ผู้เข้าร่วมชุมนุมจึงขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมทั้งแกนนำสร้างทัศนคติความรุนแรง หรือปลุกเร้าอารมณ์ผู้เข้าร่วมชุมนุมได้แสดงความรุนแรง

ปัญหาดังกล่าว ทั้ง ๘ ประเด็น หากมองดูแบบผิวเผิน คิดว่าเป็นปัญหาที่แยกออกจากกัน แต่แท้จริงแล้ว ปัญหาทั้งหมดต่างเป็นสาเหตุและปัจจัยของกันและกันสลับกันไป

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง โดยคณะอนุกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้ การปรองดอง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงตระหนักว่า ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในประเทศไทยอย่างแท้จริงและอย่างมั่นคง นอกจากจะปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ โครงสร้างองค์กรทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบการเลือกตั้ง พรรคการเมือง โครงสร้างและอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและยกระดับให้เป็นวาระของชาติ โดยมุ่งหวังเพื่อสร้างคนไทยยุคใหม่ที่มีสำนึกพลเมือง ในการเป็นพลังของบ้านของเมืองในการนำพาประเทศไทยให้มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ดังนั้น ปัญหาและอุปสรรคทั้ง ๘ ประเด็นดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าองค์กรที่รับผิดชอบให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น สถาบันพระปกเกล้า สภาพัฒนาการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง สภาพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันการศึกษา หน่วยงาน นักการเมือง โดยบุคคล องค์กร หรือสถาบันเหล่านี้ เป็นต้น และเพื่อให้การดำเนินงานมีเอกภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ จึงควรกำหนดให้มี คณะกรรมการยุทธศาสตร์ เพื่อทำหน้าที่ในการสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วน และกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ จึงควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง โดยคณะอนุกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้ การปรองดอง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จึงมีข้อเสนอ ดังนี้ (๑) การปฏิรูปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน (๒) การปฏิรูประบบและกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน เยาวชนและเด็ก ทั้งในและนอกระบบการศึกษา และ (๓) การปฏิรูปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๒. ประเด็นปฏิรูป

ประเด็นหลัก

๒.๑ การปฏิรูปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน ให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เชื่อถือได้ โดยมีกระบวนการที่ง่าย สะดวก และรวดเร็ว

๒.๒ การปฏิรูประบบและกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน ทั้งในและนอกระบบการศึกษาให้มีกระบวนการที่มีทิศทาง เป็นระบบ และมีการบูรณาการระหว่างทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

๒.๓ การปฏิรูปการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน บนพื้นฐานการทำงานร่วมกันแบบสมานฉันท์ และมีดุลยภาพ

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ศึกษาวรรณกรรมและแนวคิดของนักวิชาการ/สถาบันวิชาการในประเทศและต่างประเทศ เกี่ยวกับการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และทำการวิเคราะห์ด้านกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

๓.๒ ศึกษาวิสัยทัศน์ประเทศไทยของสภาปฏิรูปแห่งชาติในปี ๒๕๗๕ : “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” และยุทธศาสตร์ในมิติของการเมืองการปกครองบนหลักนิติธรรม ความโปร่งใส เชื่อถือได้ และนำไปสู่การเมืองไทยที่มีความมั่นคง รวมทั้งเจตนารมณ์และกรอบแนวคิดร่างรัฐธรรมนูญ ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้

๓.๓ วิเคราะห์และสังเคราะห์ความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

๓.๔ วิเคราะห์และสังเคราะห์ความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง ๑๐ ประเด็นเด่นนวัตกรรมการเมืองไทย จำนวน ๑๐ ครั้ง ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ร่วมกับ สถาบันปฏิรูปประเทศไทย (สปท.)

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

มีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยควรกำหนดไว้ในวาระการปฏิรูปเพื่อการขับเคลื่อนประเทศไทย ด้วยการปรับระบบการบริหารจัดการและกระบวนการสร้างการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

ประเด็นปฏิรูป : การจัดองค์กรใหม่

มาตรการ

ให้มีคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ขั้นตอน

ยกร่างกฎหมายใหม่ และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ

๑. ยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง พ.ศ.
๒. ยกร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน พ.ศ.
๓. ยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.
๔. ยกร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ.

ขั้นตอน

๑. กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นประธาน และมีตัวแทนจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรสื่อมวลชน องค์กรภาคประชาสังคม และสถาบันทางวิชาการ เป็นกรรมการ ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศที่เป็นเอกภาพ และหลอมรวมการทำงานร่วมกับสถาบันหรือองค์กรทางวิชาการ ให้มีทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน

๒. กำหนดให้มีการตั้งองค์กรถาวรทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในรูปของสถาบันพลเมืองศึกษา ทำหน้าที่ในการวางนโยบายทางด้านวิชาการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองกำหนดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

๓. กำหนดให้มีการปรับปรุงการทำงานของ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยให้โอนอำนาจ หน้าที่ และภารกิจไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้มีการตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เป็นองค์กพพหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยปรับปรุงขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจหน้าที่ และปรับปรุงกระบวนการทำงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

๔. กำหนดให้มีการปรับปรุงแนวทางในการรับฟังความคิดเห็น และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องจัดให้มีวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น หรือกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนแนวทางในการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาดำเนินงาน

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากข้อ ๕

๖.๑ ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะโดยอาศัยการกำกับดูแลของคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ

๖.๒ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ง่าย รวดเร็วและถูกต้อง

๖.๓ ประชาชนจะได้รับการพัฒนาความรู้ความเข้าใจ ในความเป็นพลเมืองและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระฉับกระเฉง (Active Citizen)

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๗.๑ ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง พ.ศ.

๗.๒ ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน พ.ศ.

๗.๓ ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ.

๗.๔ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ พ.ศ.

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา

๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาเรื่อง แผนปฏิรูปการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๒) เห็นชอบให้ส่งมอบรายงานผลการศึกษาตามข้อ ๑) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

ส่วนที่ ๕

ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปที่นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ

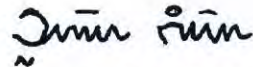
คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จึงขอเสนอรายงานผลการศึกษาวาระปฏิรูปที่ ๒ : การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง โดยเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณา ดังนี้

๑) เห็นชอบรายงานผลการศึกษาแนวทางในวาระปฏิรูปที่ ๒ : การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง เรื่อง แผนปฏิรูปการเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง

๒) คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ (๒) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ (๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (๔) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (๕) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (๗) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ (๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เพื่อส่งมอบให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

พลโท



(รุติวัจน์ กำลังเอก)

เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

ภาคผนวก

คณะอนุกรรมการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรอิสระ
ในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง

๑. ศาสตราจารย์สมบัติ อ่างธัญวงศ์	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายดิเรก ถึงฝั่ง	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นางจุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์	อนุกรรมการ
๔. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	อนุกรรมการ
๕. นายชาติ เจริญสุข	อนุกรรมการ
๖. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	อนุกรรมการ
๗. นายดำรงค์ พิเดช	อนุกรรมการ
๘. นายทรงชัย วงศ์สวัสดิ์	อนุกรรมการ
๙. ศาสตราจารย์นันทวัฒน์ บรมานันท์	อนุกรรมการ
๑๐. นายนิรันดร์ พันทรกิจ	อนุกรรมการ
๑๑. นายบุญเลิศ คชายุทธเดช	อนุกรรมการ
๑๒. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	อนุกรรมการ
๑๓. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	อนุกรรมการ
๑๔. นายพิเชฐ พัฒนโชติ	อนุกรรมการ
๑๕. นายอรรถกร จารุเชียร	อนุกรรมการ
๑๖. นายปกรณ์ คุณสาระ	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๗. นายโกศล แต่งอุทัย	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๘. พลตรี เกกิงศักดิ์ เครือหงส์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ

**คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง
ในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง**

๑. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	ประธานอนุกรรมการ
๒. พันตรี อาณันย์ วัชรไธย	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลโท รัฐวิวัฒน์ กำลังเอก	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. นายบุญส่ง ไข่เกษ	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๕. นายนคร มาฉิม	โฆษกอนุกรรมการ
๖. นายชัย ชิดชอบ	อนุกรรมการ
๗. นายอลงกรณ์ พลบุตร	อนุกรรมการ
๘. นายดำรงค์ พิเดช	อนุกรรมการ
๙. นายธงชาติ รัตน์วิชา	อนุกรรมการ
๑๐. นางสาวมลลิกา จิระพันธุ์วานิช	อนุกรรมการ
๑๑. นางนาที รัชกิจประการ	อนุกรรมการ
๑๒. นายมนตรี เพชรขุ้ม	อนุกรรมการ
๑๓. นายวิชิต จันทะแจ้	อนุกรรมการ
๑๔. นายธนวิษัญ पालกะวงส์ ณ อยุธยา	อนุกรรมการ
๑๕. นายสวัสดิ์ คำชาย	อนุกรรมการ
๑๖. พลตรี เกกิงศักดิ์ เครือหงส์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๗. นายยุทธพร อิศรชัย	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๘. นายสัญญา สติรบุตร	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๙. พลตรี สาทิต มุขเงิน	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๐. นางสาวทิพานิดา ปาลกะวงส์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๑. นายประจักษ์ ทรัพย์มณี	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๒. นายสมสุข ศรีสถิตวัฒนา	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๓. นายวรรณธรรม กาญจนสุวรรณ	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๔. นายจรินทร์ สุนทรถาวรวงส์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๕. นายรณันธร พลชาติ	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๖. นายสุรทิน พิจารณ์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ

**คณะอนุกรรมการปฏิรูปกลไกและระบบการเลือกตั้ง
ในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง**

๑. พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภุมมา	ประธานอนุกรรมการ
๒. พลเรือเอก สุรินทร์ เรืองอารมณ	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นายแสวง บุญมี	อนุกรรมการ
๔. นายมานิต มุลาสินน์	อนุกรรมการ
๕. นายวรวิทย์ ศรีอนันต์รักษา	อนุกรรมการ
๖. นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย	อนุกรรมการ
๗. นายธนวัน ทองสุขโชติ	อนุกรรมการ
๘. นายธีระศักดิ์ วิจิตรอินทรามาศ	อนุกรรมการ
๙. นางสาวนฤชา ศิริวัฒน์	อนุกรรมการ
๑๐. นายทวีศักดิ์ อิ่มจิตต์	อนุกรรมการ
๑๑. นางเพชรินทร์ เสียงเจริญ	อนุกรรมการ
๑๒. นายภูเบศ จันทนิมิ	อนุกรรมการ
๑๓. นายวรรณธรรม กาญจนสุวรรณ	อนุกรรมการ
๑๔. พลเรือเอก สุรศักดิ์ ศรีอรุณ	อนุกรรมการ
๑๕. นายชลรัช จิตในธรรม	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๑๖. นายประชา เตรัตน	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๗. นายสมศักดิ์ สุริยมงคล	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๘. นางสาวเรวดี รัศมีทัต	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๙. นายทิวต์ถ์ภีม ธีระสาสน์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๐. นางสาวธนิดา จันทาทอง	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๑. นายวันวิชาติ บุญโปร่ง	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๒. นายจำรัส สุวรรณธาดา	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๓. นายพูลเดช กรรณิการ์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๔. พันตำรวจโท อำพล พันธุ์อารีย์	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๕. นายศุภเศรษฐ์ รุ่งทนต์กิจ	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ

**คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้
การปรองดอง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
ในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง**

๑. นายประสาร มฤคพิทักษ์	ประธานอนุกรรมการ
๒. พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	อนุกรรมการ
๔. นายนิรันดร์ พันทรกิจ	อนุกรรมการ
๕. ว่าที่ร้อยตรี สรายุทธ์ บุญเลิศกุล	อนุกรรมการ
๖. นายคงชิต ชินสิญจน์	อนุกรรมการ
๗. นายชัยวัฒน์ สุรวิชัย	อนุกรรมการ
๘. นายประวัตติ บุญนาค	อนุกรรมการ
๙. นางสาวเพ็ญศรี พัทธิวัฒน์ศิริ	อนุกรรมการ
๑๐. นายเมธี จันทร์จารุภรณ์	อนุกรรมการ
๑๑. นายยุทธพร อิศรชัย	อนุกรรมการ
๑๒. นายวิเชียร คุตตวัส	อนุกรรมการ
๑๓. พลโท สมชาย วิรุฬผล	อนุกรรมการ
๑๔. นายธนภน วัฒนกุล	อนุกรรมการ
๑๕. นางศรีสุวรรณ พยอมยงค์	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๑๖. นายประชา เตรัตน	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๗. นายวันชัย สอนศิริ	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๘. นางสาวกวิณา กิจกำแหง	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๑๙. นายทะโนมาตร สุตวิสัย	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ
๒๐. นายธานี สุโขทัยน	ที่ปรึกษาอนุกรรมการ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร