

บทที่ 3

วิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

สภาพการณ์เมืองไทยทั่วไปสมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (24 พ.ย. 39 – 19 พ.ย. 2540)

เมื่อรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา หมคอ่านาจลง ผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539^{*} ส่งผลให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 22 ของเมืองไทย พรรคความหวังใหม่ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ประกอบด้วยพรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคเสรีธรรม พรรคมวลชน

พรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้น ได้ลงปฏิญญาร่วมกันมีเนื้อหาทั้งหมด 4 ข้อหลัก ในข้อที่ 4 ประกาศเป็นนโยบายชัดเจนว่า จะเร่งรัดผลักดันการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (2540) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประกอบกับในช่วงที่ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ในหน้าที่ 3 ว่าด้วยเรื่อง นโยบายทางการเมือง โดยแถลงว่า รัฐบาลมุ่งมั่นที่จะเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยจะดำเนินการดังนี้

1. เร่งรัดผลักดันการปฏิรูปการเมือง โดยสนับสนุนสภาร่างรัฐธรรมนูญมีอิสระในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กร เอกชนและสื่อมวลชน มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
3. เร่งรัดผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง แม้ให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
4. ส่งเสริมสนับสนุนรัฐสภาและพรรคการเมือง ให้เป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็ง และเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของประชาชน

*โปรดดูจำนวนที่นั้ง ส.ส. รายชื่อ ส.ส. 393 ทั่วประเทศในการเลือกตั้งเมื่อ 17 พ.ย. 2538 ได้ที่มติชนสุดสัปดาห์เลือกตั้ง” 39, มติชนสุดสัปดาห์. ปีที่ 17 ฉบับที่ 848 (19 พฤศจิกายน 2539) : 52-61.

ทั้งหมดที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายและเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐบาล พล.อ. ชวลิต คือ การเร่งรัดปฏิรูปการเมือง จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้เสร็จภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังจะได้กล่าวต่อไป

ความเป็นมาของการร่างรัฐธรรมนูญโดยสังเขป

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำเนิดขึ้นตามที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ให้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากบัญชีรายชื่อต่างๆ โดยลงคะแนนโดยลับ จำนวน 99 คน ประกอบด้วย

1. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจังหวัด 76 คน
2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสาขากฎหมายมหาชน 8 คน
3. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน
4. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองการบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างรัฐธรรมนูญ 7 คน

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2540 ที่ประชุมรับทราบพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ต่อจากนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญสัปดาห์ละ 2 วัน คือ วันจันทร์และวันอังคาร และได้มีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 5 คณะ คือ

1. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 17 คน (รวมกับประธานของคณะกรรมการอีก 4 คณะ เป็น 21 คน) ต่อมาได้มีการขยายจำนวนเพิ่มอีก 8 คน รวมเป็น 29 คน
2. คณะกรรมการวิชาการ ข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 17 คน
3. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์จำนวน 38 คน
4. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์จำนวน 17 คน
5. คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจสอบงานการประชุม และกิจการสภาจำนวน 17 คน

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีสิทธิเป็นกรรมการ ได้ไม่เกิน 2 คณะ นอกจากนี้ยังได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำ

* โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมคิด ศรีสังคม 2540. การปฏิรูปการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540. หน้า 1 –221.

จังหวัดทุกจังหวัดขึ้นอีกจังหวัดละ 15 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของแต่ละจังหวัด ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีนี้เสนอต่อรัฐสภาแต่ไม่ได้รับเลือกอีก 9 คน หากยินดีเข้าร่วม ส่วนที่เหลือให้พิจารณาเลือกจากบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีประสบการณ์ในจังหวัด แล้วเสนอขอรับความเห็นชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แบ่งกลุ่มปัญหา ที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่จะต้องหยิบยกขึ้น แก้ไข ปรับปรุงเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. การขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้กว้างขวางและเป็นจริงกว่าเดิม รวมทั้งการทบทวนแก้ไขกำหนดการภารกิจและการจัดราชการของรัฐให้ชัดเจนเท่าทันต่อปัญหาบ้านเมือง
2. การปรับปรุงกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้มีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของ การจัดการกับผู้ทุจริตประพฤติมิชอบ และในส่วนที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร
3. การทบทวนการปกครองโดยระบบผู้แทนทั้งระบบ รวมทั้งระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้ง และระบบรัฐบาล เพื่อเอื้ออำนวยหรือส่งเสริมให้ได้มาซึ่งการปกครองที่รับผิดชอบ สุจริตและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จทั้งฉบับและลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 92 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง และลาการประชุม 3 คน และได้ส่งมอบให้ประธานรัฐสภาในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2539 รวมเวลาในการจัดทำ 233 วัน นับแต่วันเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาได้ประชุมเพื่ออภิปรายร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำเสร็จแล้วในวันที่ 4-9 กันยายน พ.ศ. 2540 รวมทั้งสิ้น 5 วัน ประธานรัฐสภาได้มีคำสั่งนัดประชุมรัฐสภาอีกครั้ง เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2540

ผลการลงมติปรากฏว่า ที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 578 เสียง ไม่เห็นชอบ 36 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2540 ประธานรัฐสภาได้นำความกราบบังคมทูลและนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

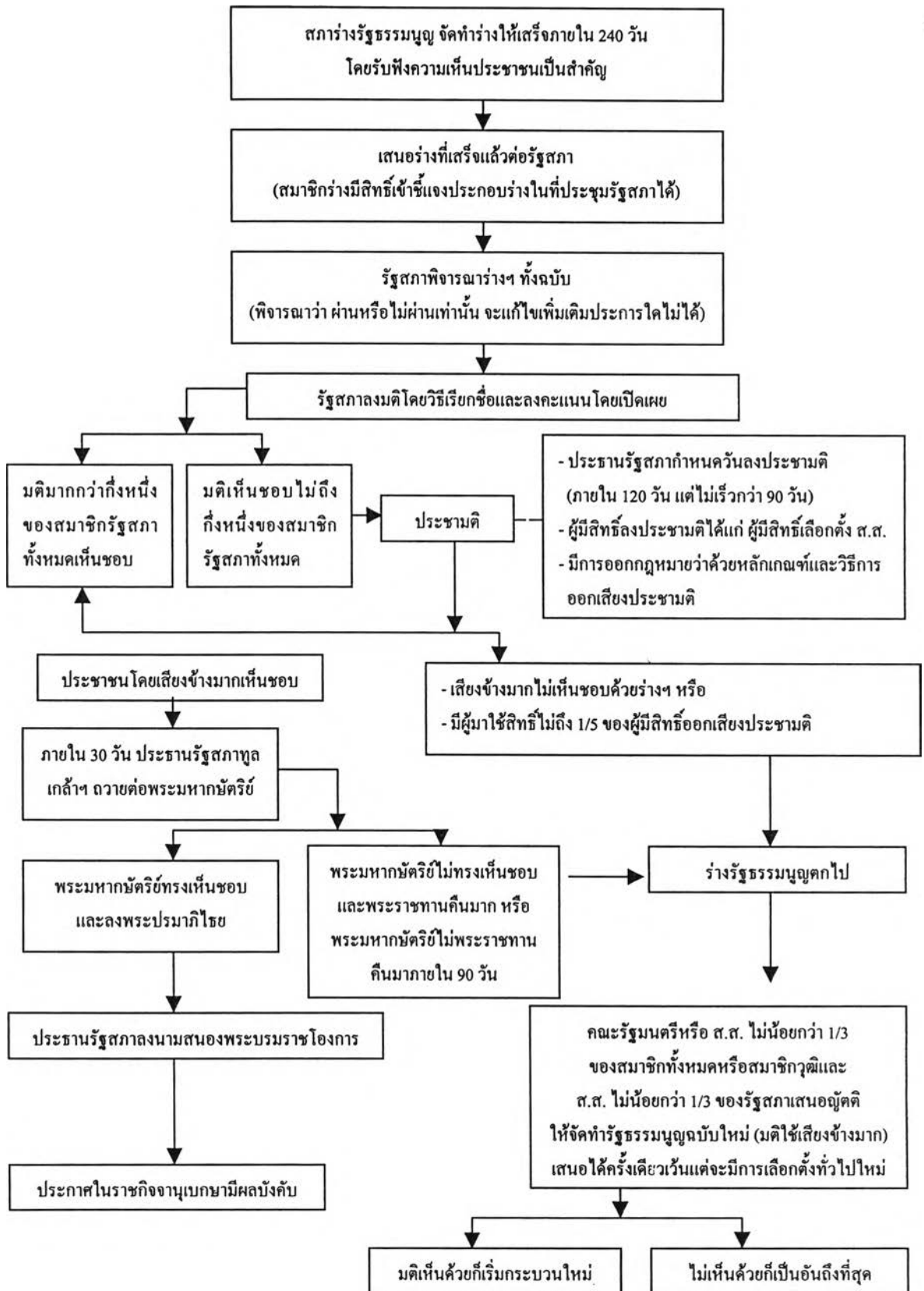
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป

จึงนับได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประชาชนคนไทยได้มีส่วนร่วมมากที่สุดในการร่างรัฐธรรมนูญเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย และการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. ความคิดเห็นของประชาชนมีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญ
2. ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ
3. ประชาชนสามารถคาดหวังได้ว่า จะได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญ เพราะเป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชน
4. ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของรักและหวงแหนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 336 มาตรา แบ่งออกเป็น 12 หมวด หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด 6 รัฐสภา หมวด 7 คณะรัฐมนตรี หมวด 8 ศาล หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด 11 การตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 12 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นรากฐานในการพัฒนาทุกด้านของประเทศและเป็นกติกาแห่งการปกครอง สื่อถึงเจตน์เจานของประชาชนภายในชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับที่ 16) ถูกมองว่า เป็นการปฏิรูปการเมือง โดยกำหนดวางระบบใหม่ เมื่อสังคายนากระบวนการเมืองไทยที่เป็นอยู่มีความศรัทธาและยอมรับ จัดวางระบบใหม่ให้คนที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบการเมืองได้และเมื่อเข้าสู่ระบบการเมืองแล้วระบบจะเอื้ออำนวยให้บุคคลนั้น สามารถมีศักยภาพที่จะจัดการสังคมไทยมีความสุขอย่างมีประสิทธิภาพได้ และจะมีระบบตรวจสอบเพื่อควบคุมมิให้บุคคลเข้าสู่ระบบการเมืองที่กำหนดขึ้นใหม่ ใช้อำนาจโดยมิชอบและมีทั้งความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับประชาชนควบคู่ไปกับการมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ของระบบการเมือง



แผนภูมิที่ 1 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

ที่มา : สมคิด ศรีสังคม 2540. การปฏิรูปการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.

กรุงเทพมหานคร : กองพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 34

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เศรษฐ บัญญัติว่า “ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ”

จะเห็นได้ว่า ในแง่ของประชาชนจะมีโอกาสวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ 2 รอบใหญ่ๆ โดยรอบแรกคือ ช่วงตั้งแต่เดือนมกราคม ไปจนกระทั่งถึงสิ้นเดือนมีนาคมและรอบที่ 2 เดือนพฤษภาคม ถึงกลางเดือนมิถุนายน เพื่อให้ตีชมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และจากนั้นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะรวบรวมความคิดเห็นทั้งหมดไปใช้คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขปรับปรุงอีก 1 รอบ แล้วนำไปอภิปรายกับสมาชิกที่ขอแปรญัตติข้อแก้ไขต่างๆ ที่ละมาตราจนจบวาระที่สองในปลายเดือนกรกฎาคม ต่อจากนั้นต้องพักเวลา 15 วัน ก่อนลงมติในวาระที่ 3 เพื่อเตรียมส่งรัฐสภาในวันที่ 15 สิงหาคม 2540

นับได้ว่า ตลอดเวลา 65 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ 15 ฉบับ แต่ไม่เคยมีฉบับไหนเลยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้เป็นครั้งแรกที่ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมช่วยร่างรัฐธรรมนูญ จนมีการกล่าวกันติดปากว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”

วิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ 2540

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ โดยใช้แนวคิดลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งได้กล่าวไว้ละเอียดแล้วในบทที่ 2 โดยสรุปก็คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra – structure) ในการจัดองค์การบริหารของรัฐ และเพื่อให้สอดคล้องกับสมมติฐานที่ศึกษาในแง่ที่ว่า สมาชิกสภาไม่เต็มใจที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไปขัดกับผลประโยชน์ของเขามากมาย ดังนั้น จะวิเคราะห์ภายใต้ กรอบหลัก 2 กรอบ ดังนี้

1. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
2. โครงสร้างทางการเมือง

*โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากรายงานผลสรุปโครงการรับฟังความคิดเห็นภาคองค์การธุรกิจเอกชนของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นสถาบันการศึกษาองค์การธุรกิจและองค์การเอกชน ในคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ วันพฤหัสบดีที่ 3 เมษายน 2540 ณ ห้องรับรอง 1-2 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2 เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและโครงการประชาพิจารณ์รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน จัดโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น สถาบันการศึกษา องค์การธุรกิจและองค์การเอกชน สภาร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 13, 14, 28, 30 พฤษภาคม 2540 ณ ห้อง 213-216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ¹

ในอดีตที่ผ่านมา อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้นการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำอาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีชอบ แต่การใช้อำนาจนั้นขาดการตรวจสอบหรือครอบคลุมทุกมิติของการใช้อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง

สภาพที่อำนาจรัฐมีมาก และควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจมีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีชอบ

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดการควบคุมอำนาจรัฐให้ครบถ้วนทุกด้านและให้การควบคุมแต่ละด้านมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง ซึ่งกระทำโดยวิธีดังนี้

- (1) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- (2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (3) การถอดถอนจากตำแหน่ง
- (4) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ในอดีตที่ผ่านมาแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ ส.ส. และส.ว. ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิก แต่วิธีการดังกล่าวยังไม่รัดกุม และไม่สามารถตรวจสอบได้จริง เพราะกำหนดให้ยื่นบัญชีแต่ไม่มีการตรวจสอบว่า มีทรัพย์สินจริงตามที่ยื่นหรือไม่ ซึ่งอาจเกิดกรณี ส.ส. มีทรัพย์สินจริงเพียง 10 ล้านบาท แต่ยื่นบัญชีว่ามี 100 ล้านบาท พอออกจากตำแหน่งก็ยื่นว่ามีเหลืออยู่ 101 ล้านบาท เพิ่มจากเดิมเพียง 1 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นไม่ผิดปกติ ทั้งๆ ที่ความจริงมีทรัพย์สินเพิ่มกว่า 91 ล้านบาท

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินเสียใหม่ ดังต่อไปนี้

¹ มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541) : 162-173.

- (1) เมื่อเข้ารับตำแหน่ง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปนี้
- 1) นายกรัฐมนตรี
 - 2) รัฐมนตรี
 - 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - 4) สมาชิกวุฒิสภา
 - 5) ข้าราชการการเมืองอื่น
 - 6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ตลอดจนสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย การยื่นดังกล่าวต้องยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง (มาตรา 291-292)

อนึ่ง บัญชีและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชี บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา พิจารณาคดี หรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวว่าแจ้งไว้ถูกต้องหรือไม่

(3) เมื่อพ้นจากตำแหน่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่ง และให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบว่า มีความเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สินและหนี้สินอย่างไร และประกาศให้สาธารณชนทราบในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

อนึ่ง ในกรณีพ้นจากตำแหน่งนี้ต้องยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นตำแหน่ง เว้นแต่กรณีตาย ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

อย่างไรก็ดี กรณีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงแก่ความตายจะต้องมี

หน้าที่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา 1 ปีด้วย

(4) บทลงโทษ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นบัญชี หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่า มีการกระทำความผิดแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องข้างต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญกำหนดบทลงโทษไว้เฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินเท่านั้น แต่กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาย ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทายาทหรือผู้จัดการมรดกที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน แต่รัฐธรรมนูญหาได้กำหนดบทลงโทษกรณีทายาทหรือผู้จัดการมรดกไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินไว้ไม่

2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในอดีตประเทศไทยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แต่การทำงานของ ป.ป.ป. นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่า ยังไม่เคยปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดถูก ป.ป.ป. สอบสวน และชี้ว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร้ายรอยผิดปกติแต่อย่างใด ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ แต่มีเหตุสามประการที่เป็นเหตุผลสำคัญดังที่ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ศึกษาวิจัยและสรุปไว้ว่า

ประการแรก ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะหน่วยตรวจสอบควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบ และร้ายรอยผิดปกตินั้น ก็ยังอยู่ในภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน เสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบและบุคคลดังกล่าวมีวาระสั้นเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ การกำหนดระยะเวลาไว้สั้นและให้ได้รับแต่งตั้งใหม่ได้เช่นนี้ ย่อมมีผลโดยตรงต่อการดำเนิน

งานของคณะกรรมการ ทำให้ต้อง “เกรงใจ” ผู้เสนอแต่งตั้งคนและไม่กล้าดำเนินการตรวจสอบ ทูจริตจริงจัง เพราะอาจกลัวว่า เมื่อตนพ้นตำแหน่งก็จะถูกผู้ที่ถูกตรวจสอบหาทางกลั่นแกล้งได้ นอกจากนั้น ยังให้ประธานและกรรมการพ้นตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาได้ โดยไม่ได้ กำหนดเหตุที่ให้พ้นตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน

ยิ่งกว่านั้น ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเองก็ขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูงสุด ผู้บังคับบัญชาสำนักงานก็อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรี แม้กฎหมายจะกำหนดให้การแต่งตั้งเลขานุการ ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็ไม่มีผลทำให้เลขานุการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารไม่ ที่สำคัญก็คือ การกำหนดให้เลขานุการดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 4 ปี เว้นแต่จะมีการขยายเวลาออกไปอีก 1 ครั้ง ด้วยวิธีการเดียวกันกับการแต่งตั้งนั้น ยิ่งเห็นได้ชัดว่า อาจทำให้เลขานุการขาดอิสระในการทำงานได้

แม้คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. ที่แต่งตั้งมาจากข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ ก็มี ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระจากส่วนราชการที่ตนสังกัดอยู่เช่นกัน

ดังนั้น เมื่อต้องมาพิจารณาว่า ข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือข้าราชการประจำระดับสูงเป็นผู้ทุจริตแล้ว ยังไม่เคยปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. เคยมีมติว่า บุคคลดังกล่าว โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงทุจริต ประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติแต่อย่างใด

ประการที่สอง กระบวนการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติของ ข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และรัฐมนตรีทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงสถานะอิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่า มีต่างกันมาก ผลสุดท้ายก็คือ กระบวนการที่ใช้สอบสวนนี้ไม่สามารถเอาตัวข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำระดับสูงมาลงโทษได้ เพราะบุคคลดังกล่าวมีทั้งอิทธิพล อำนาจ สายสัมพันธ์ และบารมีมากเกินไปกว่ากระบวนการธรรมดาตามปกติจะ คั่นพบความผิดได้

ประการที่สาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการเอง ก็มีช่องว่างอยู่หลายประการ อาทิ จะสอบสวนความผิดของข้าราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่พ้นตำแหน่งไปเกิน 1 ปีมิได้ นอกจากนั้น มาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีแสดงทรัพย์สินและ

หนังสือได้ประการหนึ่ง และไม่มีบทบัญญัติให้ต้องตรวจสอบบัญชีดังกล่าว ขณะยื่นกับขณะพ้นตำแหน่งทุกกรณีไปเหมือนในบางประเทศ ตรงกันข้ามกลับถือว่า บัญชีดังกล่าวเป็นความลับ จนกว่าจะมี “พหุติการณ” ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะกรรมการต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า พหุติการณหรือข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลเสียก่อน จึงจะดำเนินการเปิดรายการแสดงทรัพย์สินและหนังสือได้ และเมื่อสืบสวนและผู้นั้นไม่อาจชี้แจงได้ว่า ตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ คณะกรรมการต้องลงคะแนนถึงสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะดำเนินการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ร่ำรวยผิดปกติโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงจึงไม่เคยปรากฏว่า การดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้จริง

อนึ่ง แม้จากสถิติของสำนักงาน ป.ป.ป. เอง การดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวก็ปรากฏว่าการชี้มูลมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับการยุติหรือไม่พิจารณาเรื่อง ทั้งการชี้มูลเอง ก็มีได้หมายความว่า ผู้ถูกชี้มูลจะต้องรับผิดชอบไป เพราะกระบวนการทางอาญาก็ดี ทางวินัยก็ดี หรือแม้การร่ำรวยผิดปกติก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจขององค์กรอื่นทั้งสิ้น ที่สำคัญก็คือ ในบรรดาเรื่องชี้มูลนี้ ไม่ปรากฏว่า มีผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับรัฐมนตรีขึ้นไปเลย”

จากการที่ ป.ป.ป. ไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมักมีคำเรียก ป.ป.ป. ว่า เป็นเพียงเสือกระดาษ ที่มีขึ้นเพื่อให้คนกลัว แต่ทำอะไรจริงไม่ได้

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบันตระหนักถึงสภาพปัญหาของ ป.ป.ป. จึงได้ตั้งองค์กรขึ้นใหม่ให้มีอิสระแล้วเรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” หรือ ป.ป.ช. และมีการติดเขี้ยวเล็บพร้อมปีกให้เสือตัวใหม่ด้วย

2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งวุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกจากผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 297, 256 ประกอบ)

อนึ่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวน 15 คน เพื่อคัดเลือกผู้เหมาะสมเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา ประกอบด้วย

- (1) ประธานศาลฎีกา
- (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(3) ประธานศาลปกครองสูงสุด

(4) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน

(5) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 7 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

สำหรับวิธีการสรรหานั้นอนุโลมนำเอาวิธีการสรรหาบุคลากรรัฐธรรมนูญมาใช้ (มาตรา 297)

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 298)

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภากรณีมีการร้องขอให้วุฒิสภาคดอมนบุคคลออกจากตำแหน่งตาม มาตรา 305

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่มีการกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา 308

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.3 การควบคุมตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจการทุจริตของผู้อื่น มีปัญหาว่า ถ้า ป.ป.ช. ทุจริตเสียเอง จะมีการตรวจสอบหรือไม่อย่างไร เรื่องนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดมาตรการควบคุมไว้ดังนี้คือ

(1) การถอดถอน ส.ส. ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสិทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 299) สำหรับมติของวุฒิสภาที่ให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งนั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

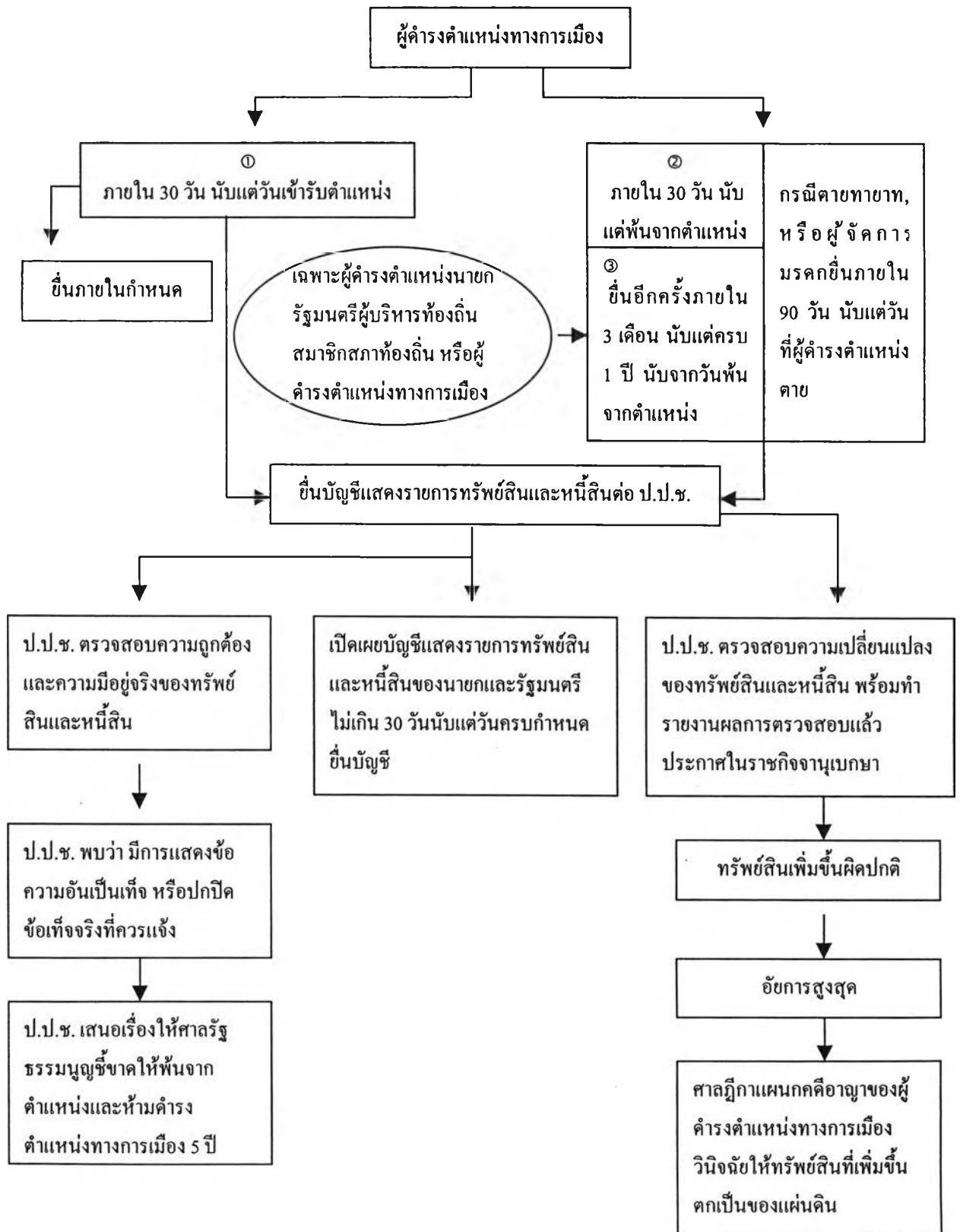
(2) การดำเนินคดีอาญา ส.ส. ส.ว. หรือสมาชิกทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใด ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 300)

2.4 หน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ การตั้งเลขาธิการฯ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวุฒิสภา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 302)

แผนผังแสดงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน



3. การถอดถอนจากตำแหน่ง

การให้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐไปในทางมิชอบนั้น ปกติจะหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้นั้นกระทำผิดได้ยาก แต่เป็นที่รู้กันและเชื่อกันว่า บุคคลนั้นมีพฤติกรรมทุจริต เพียงแค่นี้ไม่อาจเอาผิดคดีอาญาได้ เพราะคดีอาญามีหลักว่า โจทก์จะต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า จำเลยทำผิด และในกรณีที่มีข้อสงสัยให้ยกประโยชน์แห่งข้อสงสัยให้จำเลย

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้น เพื่อให้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กรณีไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ชัดว่า มีการทำผิดแต่เพียงมีพฤติการณ์ถือว่า ได้กระทำผิด ก็ถูกถอดถอนได้ และนอกจากนั้น หากกรณีใดมีหลักฐานชัดเจนว่า มีการกระทำผิด นอกจากผู้หนึ่งจะถูกถอดถอนแล้วยังถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

3.1 ตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน

ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้อาจถูกวุฒิสภาถอดถอนได้ คือ

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา
- 5) ประธานศาลฎีกา
- 6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 8) อัยการสูงสุด
- 9) กรรมการการเลือกตั้ง
- 10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- 11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 13) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามที่

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด

3.2 พฤติการณ์ที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน

ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดชัดคดีต่อไปนี้ทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่า กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสภาที่มีอำนาจถอดถอนผู้หนึ่งออกจากตำแหน่งได้

3.3 ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอน

บุคคลที่มีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอน มีดังนี้

1) ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

3) ส.ว. จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จะมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาถอดถอน ส.ว. ออกจากตำแหน่งได้ ส.ว. จะต้องขอให้ถอดถอนตำแหน่งอื่นไม่ได้

ข้อสังเกต กรณีที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 185 วรรคสอง และมาตรา 186 วรรคสอง) กรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ที่ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย จะต้องมีการยื่นคำร้องขอให้มีการถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะถูกอภิปรายก่อนจึงจะมีการอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจได้ (แต่ไม่ต้องรอผลว่า วุฒิสภาจะถอดถอนหรือไม่)

3.4 กระบวนการในการถอดถอน

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วจะดำเนินการต่อไป ดังนี้

1) ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน

2) เมื่อไต่สวนเสร็จ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้วุฒิสภา ถ้า ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ จนกว่าวุฒิสภามีมติในขณะเดียวกัน ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานให้อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

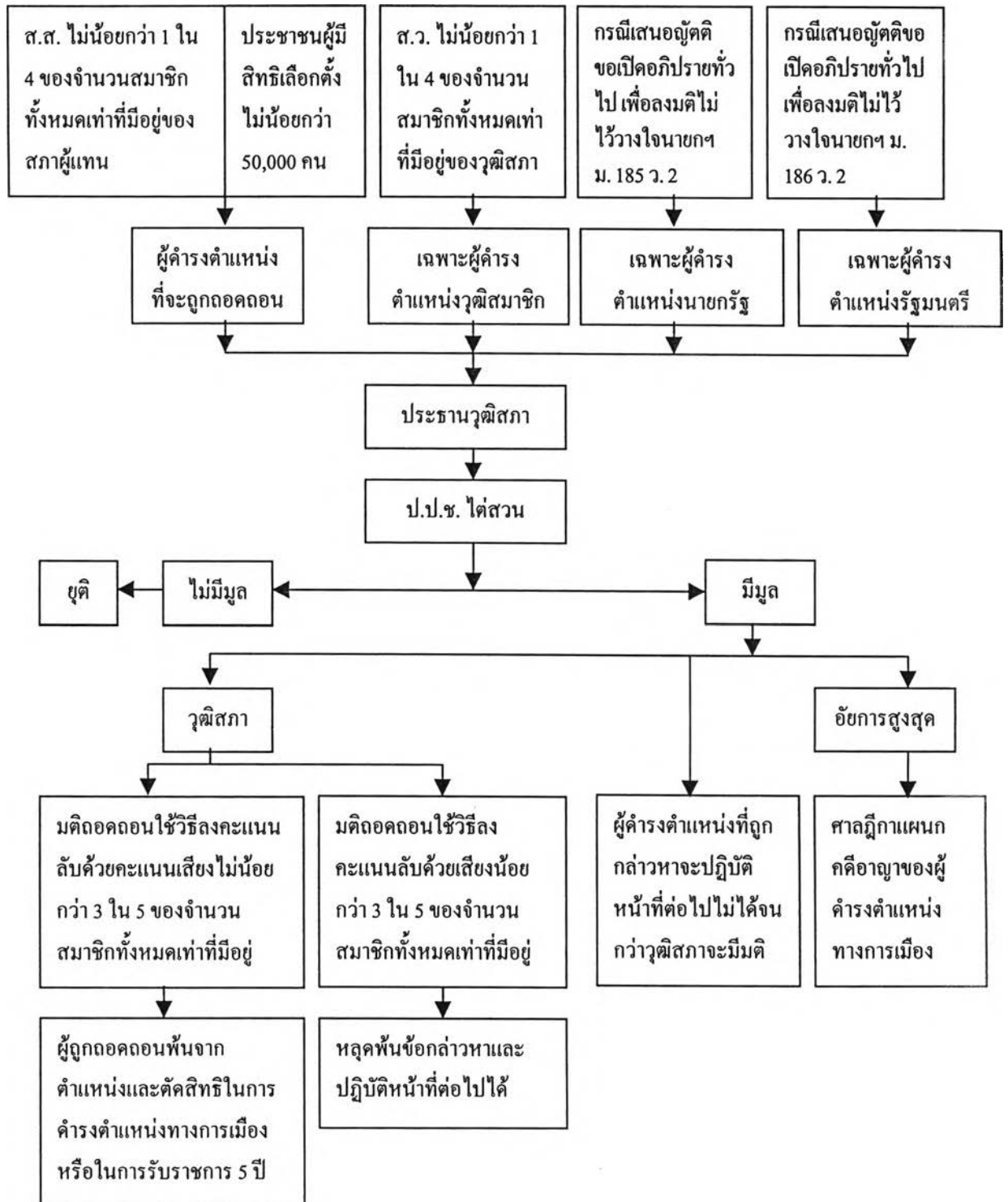
3) วุฒิสภาประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา อนึ่ง การออกเสียงลงคะแนนต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติของวุฒิสภาเป็นที่สุด จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้

4) ผลเมื่อบุคคลใดถูกถอดถอน บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และผู้นั้นถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

ข้อสังเกต การถอดถอนกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งแยกออกจากกัน

แผนผังแสดงการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

การถอดถอนจากตำแหน่ง



4. การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในอดีตระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ จึงทำให้การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง มักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หรือมีปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมอย่างมาก อีกทั้งกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังใช้กระบวนการเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ทั้งๆ ที่อำนาจอิทธิพลแตกต่างกัน จึงทำให้ไม่อาจตรวจสอบได้จริงจัง รัฐธรรมนูญปัจจุบันเล็งเห็นปัญหาดังกล่าว จึงได้บัญญัติให้มีกระบวนการพิเศษใช้กับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ โดยหวังว่ากระบวนการนี้จะตรวจสอบได้จริงจัง

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ต้องฟ้องคดียังศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด (1) มีสิทธิยื่นคำร้องต่อ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง

(3) ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

(4) การพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนลงมติ

โครงสร้างทางการเมือง²

1. การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจและการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มุ่งที่จะทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตเพิ่มขึ้น โดยลดการซื้อเสียง กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตเพิ่มระบบควบคุมทางการเมือง สร้างองค์กรควบคุมและตรวจสอบทางกฎหมายขึ้น ดังนี้

² สภาร่างรัฐธรรมนูญ. รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. (กรุงเทพฯ : มติชน, 2541) :

1.1 การลดและขจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการคัดคนเข้าสู่ระบบการเมือง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งมาโดยวิธีการซื้อเสียง ก็ย่อมเข้ามาใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบเพื่อถอนทุน และทำให้คนมีความสามารถแต่ไม่ประสงค์จะซื้อเสียงไม่เสนอตัวเข้าสู่การเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีมาตรการหลายประการ ที่จะลดและขจัดการซื้อเสียง ซึ่งต้องใช้ควบคู่กันไปทุกมาตรการเสมือนยาหลายขนานในการรักษาโรค ดังนี้

- การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (มาตรา 68) และการให้สิทธิแก่คนที่อยู่นอกจังหวัดในวันเลือกตั้ง รวมทั้งคนที่อยู่ต่างประเทศ ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้นอกเขตที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน นอกจากนั้นยังกำหนดให้ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดไม่ถึง 90 วันก่อนเลือกตั้ง ต้องใช้สิทธิ ณ ที่อยู่เดิมก่อนย้าย ทั้งนี้ เพื่อให้การย้ายคนเข้าไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งกระทำไม่ได้ (มาตรา 105 วรรคสอง) มาตรการเหล่านี้กำหนดขึ้นเพื่อให้จำนวนผู้ใช้สิทธิมีมากจนเงินมีอิทธิพลน้อยลงหรือไม่มีเลย นอกจากนั้นยังกำหนดให้แบบบัตรเลือกตั้งต้องมีช่องสำหรับกาว่า ไม่เลือกผู้ใด และให้ประกาศจำนวนคนที่ไม่เลือกผู้ใดด้วย (มาตรา 326 (4)) เพื่อให้คนที่ถูกบังคับให้ไปเลือกตั้งมีทางเลือกเพิ่มขึ้นและหากจำนวนผู้ไม่เลือกผู้ใดมีจำนวนมาก ก็จะทำให้ผู้สมัครและพรรคไม่พิจารณาตนเองด้วย

- การห้ามคณะรัฐมนตรีที่รักษาการระหว่างเลือกตั้ง แ่่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อคุ้มครองข้าราชการไม่ให้ต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของรัฐบาลรักษาการที่จะให้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งของรัฐบาล (มาตรา 215 วรรคสอง)

- การกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในการหาเสียง (มาตรา 113 และ 129) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้สมัครและพรรคการเมืองลง และสร้างความสะดวกภาคในการแข่งขันเลือกตั้งระหว่างคนมีเงินและคนไม่มีเงิน รวมทั้งการจำกัดวงเงินหาเสียงของผู้สมัคร (มาตรา 326 (6)) และของพรรคการเมือง (มาตรา 328 (5)) และกำหนดให้ผู้สมัครต้องตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้งคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียง ตลอดจนการตรวจสอบค่าใช้จ่ายผู้สมัครโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประกาศให้ประชาชนทราบ (มาตรา 326 (6)) เพื่อให้การใช้เงินหาเสียงโปร่งใสขึ้น

- การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง (มาตรา 136-148) โดยความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน (มาตรา 145 วรรคท้ายและมาตรา 327 (7)) โดยให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเต็มที่ (มาตรา 145) ซึ่งรวมอำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่ (มาตรา 145 (4)) สอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งเอง (มาตรา 145 (3) และ 327 (5)) และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ (มาตรา 145 (2), 146 และมาตรา 327 (6))

- การกำหนดให้การนับคะแนนต้องทำ ณ ที่แห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง (มาตรา 104 วรรคสี่และห้า) เพื่อให้การควบคุมการซื้อเสียงโดยผู้สมัครที่ยังใช้เงินซื้อเสียง โดยการดูจำนวนคะแนนที่คนได้ในแต่ละหมู่บ้าน หรือแต่ละหน่วยเลือกตั้งหมดไป ซึ่งเป็นการทำลายระบบหัวคะแนนซื้อเสียงที่จ่ายตามจำนวนคะแนนที่ได้ในแต่ละหน่วย
- การกำหนดให้มีการเลือกตั้ง 2 แบบ คือ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ที่พรรคจัดทำขึ้น (ปาร์ตี้ลิสต์) 100 คน (มาตรา 98-99) และการเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน 400 คน (มาตรา 98, 102-104) ในระบบนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมี 2 คะแนนเท่ากันทั้งประเทศ และมีทางเลือกเพิ่มขึ้น คือ มีสิทธิเลือกคนที่ตนชอบได้จากระบบแบ่งเขต เลือกพรรคที่ตนชอบได้จากระบบบัญชีพรรค

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีข้อดีหลายประการ อาทิ

- (1) ทำให้ซื้อเสียงยากเพราะระบบบัญชีพรรคจะใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง คนที่อยู่ในบัญชีตอนต้นก็คาดว่า คนจะได้รับเลือกตั้ง จึงไม่ลงทุน คนอยู่ท้ายๆ ก็ไม่แน่ใจว่า จะได้ ก็ไม่ยอมลงทุน หากมีนายทุนเข้ามาสื่อมวลชนและประชาชนจะทราบล่วงหน้าทันทีว่า ควรเลือกพรรคนั้นหรือไม่
- (2) ทำให้คะแนนของผู้มีสิทธิทุกคนมีความหมาย โดยเฉพาะคะแนนที่เลือกบัญชีพรรค เพราะต้องนำไปคำนวณระดับประเทศ ในขณะที่ระบบนับคะแนนแบบเดิมทำให้คะแนนเสียงที่เลือกคนที่แพ้เลือกตั้งหมดความหมายไปโดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีการนำไปคำนวณอีก
- (3) ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เพราะต้องเลือกบัญชีพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยเลือกตัวบุคคลในบัญชีมิได้ การกำหนดว่าบัญชีใดได้คะแนนต่ำกว่า 5% ให้ถือว่า ไม่มีใครได้รับเลือก ก็เพื่อไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภา ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพอีก
- (4) ทำให้นักการเมืองใหม่ๆ ที่มีความรู้ความสามารถ แต่หาเสียงไม่เก่ง สามารถเข้าสู่การเมืองได้ง่ายขึ้น
- (5) ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่มีวิสัยทัศน์กว้างระดับประเทศเพิ่มขึ้น แทนที่จะเป็นผู้แทนจังหวัดของคนอย่างที่เป็นมา
- (6) อาจพัฒนาให้มีการนำหัวหน้าพรรคและผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีมาใส่ไว้ในบัญชีรายชื่อในระดับ 1-50 เพื่อให้ประชาชนทราบ “คณะรัฐมนตรีเงา” ของแต่ละพรรคได้
- (7) หากยังมีการใช้เงินซื้อเสียง ก็ต้องใช้เงินมากขึ้นจนไม่อยากจะ

สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต มีผู้แทนราษฎรได้เขตละคนนั้น มีข้อดี คือ

(1) คนทั่วประเทศมีความเสมอภาคในการเลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ในขณะที่ระบบปัจจุบันบางจังหวัดเลือก ส.ส. ได้ 1 คน บางเขตเลือกได้ 2 คน บางเขตเลือกได้ 3 คน

(2) ทำให้เขตเล็กลง รู้ตัว ส.ส. ผู้รับผิดชอบได้ชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับราษฎรจะชัดขึ้น ในขณะที่เขตในปัจจุบันใหญ่ เพราะมี ส.ส. ถึง 3 คน การดูแลไม่ทั่วถึง

(3) ทำให้คนมีความสามารถ คนดี แต่ไม่มีเงิน มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเพิ่มขึ้น

สำหรับความเกรงที่ว่า เขตเล็กจะมีการใช้อิทธิพลมากขึ้นก็ดี ใช้เงินมากขึ้นก็ดี ขำกันตายก็ดี ไม่ปรากฏว่าการเลือกตั้ง ส.ส. เขตละคนซึ่งใช้ใน 7 จังหวัด (ตราด พังงา ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง สมุทรสงคราม สิงห์บุรี และการเลือก ส.ก. ในกรุงเทพมหานครทุกเขต) มีการใช้อิทธิพล ใช้เงินหรือขำกันตายมากกว่าในเขตที่มี ส.ส. ได้ 2 คน หรือ 3 คน แต่อย่างใด

การเลือกตั้งระบบผสมดังกล่าว จะทำให้ได้ผู้แทนราษฎรระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยจำนวนผู้แทนราษฎรของท้องถิ่นมีมากกว่าถึงสี่เท่าระบบผสมนี้เป็นระบบที่ประเทศที่ปฏิรูปการเมือง อาทิ ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ อิตาลี ได้นำไปใช้มากขึ้น เพราะได้ผลดีกว่าใช้ระบบใดระบบหนึ่งเพียงอย่างเดียว

- การให้พรรคการเมืองตั้งง่าย (มาตรา 328 (1) (2)) การทำให้พรรคการเมืองมีข้อบังคับและการบริหารเป็นประชาธิปไตย (มาตรา 47 วรรคสองและวรรคสาม) ต้องมีสาขาพรรค (มาตรา 328 (4) การคุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจมิชอบของพรรค (มาตรา 47 วรรคสามและ 118 (8)) แต่ยังคงวินัยพรรคไว้ (มาตรา 118 (8)) รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโคจรรัฐ (มาตรา 328 (5)) การควบคุมและเปิดเผยการบริจาค และบัญชีพรรค (มาตรา 328 (5) (6) (7)) การช่วยพรรคการเมืองลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (มาตรา 113) จะทำให้พรรคโปร่งใสขึ้น และพึงพิงนายทุนน้อยลง และไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคนสำคัญของพรรคต่อไป และการไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสถานการณ์การเมืองไม่มีเสถียรภาพ โดยการกำหนดให้บัญชีรายชื่อพรรคที่ได้คะแนนรวมทั้งประเทศต่ำกว่า 5% ไม่สามารถมี ส.ส. จากบัญชีรายชื่อได้ (มาตรา 100) ซึ่งจะสังเกตได้ว่า เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองต้องได้สมดุลกับเสถียรภาพของรัฐบาลและประสิทธิภาพในการทำงาน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ต้องการให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสถานการณ์บริหารไม่ได้ดังในอดีตอีก

มาตรการเหล่านี้จะทำให้พรรคการเมืองในระบบใหม่มีลักษณะดังนี้

- (1) ตั้งง่ายแต่ไม่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภา
- (2) มีการบริหารเป็นประชาธิปไตยและมีฐานมวลชน
- (3) มีอิสระจากนายทุน
- (4) มีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้โดยสาธารณชน

1.2 การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง

เมื่อได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งแล้ว จะต้องมีการป้องกันการทุจริตไว้ก่อน และขณะใช้อำนาจ โดยเฉพาะมาตรการให้จัดทำประมวลจริยธรรมและกฎหมายห้ามผลประโยชน์ขัดกัน มาตรการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และมาตรการกำหนดให้การกระทำทุกอย่างต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนี้

- การมีประมวลจริยธรรมและการห้ามผลประโยชน์ขัดกัน

เพื่อป้องกันการทุจริตจะต้องวางกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดล่วงหน้าว่า สิ่งใดทำไม่ได้ หรือไม่ควรทำ หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษหรือถูกปราบปราม ทั้งนี้โดยกำหนดคคิกาล่วงหน้าใน 2 รูปแบบเสริมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว คือ

ก. การบังคับให้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ (มาตรา 77) ประมวลจริยธรรมของ ส.ส. และ ส.ว. (มาตรา 191)

ข. การบังคับให้ต้องกำหนดการห้ามผลประโยชน์ขัดกัน ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ของตำแหน่งหน้าที่ ทั้งในขณะดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 331 (2)) ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน (มาตรา 266) การควบคุมพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย (มาตรา 47 พรรคสาม, มาตรา 118 (8)) โดยศาลนี้จะเป็นศาลยกเว้น กล่าวคือ ประชาชนจะฟ้องโดยตรงไม่ได้ ต้องไปฟ้องที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง หรือองค์กรอื่นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และให้ศาลหรือองค์กรอื่นเป็นผู้กรองเรื่องส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ

ค. ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลหลักทั่วไป ในกรณีที่ไม่มีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น (มาตรา 271-275) และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

ง. ศาลปกครองซึ่งควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี) และข้าราชการทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่น (มาตรา 276-281) ให้ชอบด้วยกฎหมาย

จ. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (มาตรา 196-198) ถึงแม้ว่า การใช้อำนาจรัฐนั้นอาจจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

ฉ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (มาตรา 199-200)

ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 312) เพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดิน

องค์กรตรวจสอบนี้แต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภา แต่มีลักษณะเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองน้อย (มีการถ่วงรื้อหรือโดยคณะกรรมการสรรหาที่องค์ประกอบข้างมากไม่ใช่ฝ่ายการเมือง เสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือก) มีอิสระ (ดำรงตำแหน่งยาว เช่น 9 ปีเป็นวาระเดียว มีสำนักงานฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ) แต่ถูกถอดถอนและตรวจสอบได้

- องค์กรทุกองค์กรต้องถูกตรวจสอบได้เสมอ

องค์กรใดไม่ถูกตรวจสอบ แต่มีอำนาจมากก็อาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ดังนั้น ทุกองค์กรจึงต้องถูกตรวจสอบ ดังนี้

ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจถูกไม่ไว้วางใจ ถูกถอดถอนและถูกดำเนินคดีอาญาดังกล่าวแล้ว

ข. ข้าราชการ และองค์กรตรวจสอบอื่น อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้พิพากษาตุลาการในทุกศาล อัยการสูงสุด กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199 วรรคสาม) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อาจถูกถอดถอน (มาตรา 303) และถูกดำเนินคดีอาญาได้ (มาตรา 331 (3) (4) (8) (9))

ค. ป.ป.ช. เองก็ถูกถอดถอนได้ (มาตรา 299) ถูกดำเนินคดีอาญาได้ (มาตรา 300) และต้องรับโทษหนักกว่าผู้อื่น 2 เท่า (มาตรา 331 (13))

ง. คำร้องและอัยการก็ถูกตรวจสอบโดยให้ผู้เสียหายหรือจำเลยคัดสำเนา คำให้การและขอทราบสรุปพยานหลักฐานและความเห็นกรณีสั่งไม่ฟ้อง (มาตรา 241 วรรคสามและสี่)

2. การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ

รัฐบาลที่สุจริตแต่ไร้เสถียรภาพ รัฐสภาที่สุจริตแต่ไร้ประสิทธิภาพก็ไม่อาจบริหารประเทศและแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงกำหนดมาตรการและกลไกแก้ปัญหาดังกล่าวไว้

2.1 มาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร

รัฐธรรมนูญนี้พยายามลดความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล การขาดความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นรัฐบาลผสม เป็นเหตุให้ปัญหาบ้านเมืองค้างคา ไม่ได้รับการแก้ไข เล่นการเมืองเพื่อการเมือง ไม่ได้ทำงานการเมืองเพื่อบ้านเมือง ดังนี้

- เพิ่มความเข้มแข็งให้พรรคโดยระบบบัญชีรายชื่อ (ปาร์ตี้ลิสต์) และพรรคที่ได้ต่ำกว่า 5% ไม่มีสิทธิได้ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100) มาตรการกำหนด 5% นี้ เพื่อสกัด

พรรคเล็กพรรคน้อยที่เข้ามาในสภาและไม่อาจมีบทบาทได้เต็มที่ แต่อาจสร้างความรู้เสถียรภาพให้รัฐบาลได้ และปัญหารุนแรงจากรัฐบาลผสมก็จะยิ่งเกิดขึ้น และมาตรการนี้จะทำให้พรรคการเมืองใหญ่มีโอกาสดีกว่าพรรคเล็กพรรคน้อยที่มีลักษณะเป็น “พรรคส่วนตัว” ของหัวหน้าพรรคหรือเลขาธิการพรรค

- การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำยากกว่ารัฐมนตรีอื่น คือต้องใช้เสียง 2 ใน 5 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด (มาตรา 185) และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่มาด้วย เพื่อให้นายกรัฐมนตรีอยู่เหนือรัฐมนตรีอื่นของรัฐบาลผสม และกันการหักหลังกันเองของพรรคร่วมรัฐบาลผสม แต่การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอื่นกระทำได้ง่าย (ส.ส. 1 ใน 5) (มาตรา 186)

- การไม่ให้รัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน เพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหาร (มาตรา 117 (7) และวรรคท้ายและมาตรา 205) เพื่อให้ผู้ควบคุม (ส.ส.) กับผู้ถูกควบคุม (รัฐมนตรี) เป็นคนละฝ่าย แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้เต็มที่และที่สำคัญที่สุดก็เพื่อให้รัฐมนตรีในรัฐบาลผสมต้องประพฤติตนให้อยู่ในวินัยและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีและเคารพความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีเพราะหากถูกนายกรัฐมนตรีวิพากษ์วิจารณ์ให้พ้นตำแหน่งก็ต้องเป็นสามัญชนทันทีจะกลับไปเป็น ส.ส. คอยทำลายรัฐบาลในสภาต่อไปไม่ได้ ระบบนี้ประเทศในระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในหลายประเทศ อาทิ เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก นอร์เวย์ ถือปฏิบัติกันอยู่

นอกจากนั้น เมื่อระบบการแยกหน้าที่ใช้คู่กับระบบบัญชีรายชื่อ ก็จะทำให้พรรคการเมืองส่งคนสำคัญของพรรคและคนมีฝีมือลงในบัญชีรายชื่อ เพื่อไม่ให้ต้องเลือกตั้งซ่อม ส.ส. ที่มาจากการแบ่งเขต ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกคนเป็นรัฐมนตรีได้ทางอ้อม ทั้งยังทำลายระบบ “โควตา” ที่ต้องให้รัฐมนตรีต้องมี ส.ส. ในสังกัดก่อนจึงจะได้เป็นรัฐมนตรีได้ด้วย

- การป้องกันไม่ให้ ส.ส. ต่อรองกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาล เพื่อผ่านกฎหมายให้ โดยกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย (มาตรา 202 วรรคสาม) และให้รัฐบาลสามารถนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้เงื่อนไข 2 ข้อ คือ การที่สภาผู้แทนฯ ไม่ผ่านกฎหมายนั้น มีคะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งของจำนวน ส.ส. (ถ้าถึงครึ่งหรือเกินครึ่ง ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไป จะใช้มาตรการนี้ไม่ได้ และโดยมารยาทรัฐบาลต้องลาออก) และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่า เป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารของรัฐบาล

มาตรการนี้จะช่วยให้รัฐบาลเอาชนะ ส.ส. ที่ต้องการ “ต่อรอง” ด้วยการไม่ผ่านกฎหมายให้ได้ และช่วยรัฐบาลเสียงข้างน้อยที่ฝ่ายค้านเองก็ไม่มีเสียงข้างมากได้ด้วย เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปได้ และเป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบาลที่แพ้เสียงในสภาไม่ถึงครึ่งไม่ต้องลาออกด้วย

- ให้รัฐบาลตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือ โอนหรือยุบกระทรวงทบวงกรมได้โดยพระราชกฤษฎีกา เพื่อแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้ทันการและข้าราชการต้องตื่นตัวกับงานใหม่ๆ อยู่เสมอ หากไม่มีการเพิ่มข้าราชการหรือลูกจ้างใน 3 ปี (มาตรา 230)

2.2 มาตรการควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการ

ถ้าให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมากเกินไปโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุล ก็จะเป็นเผด็จการได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางมาตรการต่างๆ ไว้ดังนี้

- การห้ามยุบสภาระหว่างที่มีการขึ้นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว (มาตรา 135 วรรคหนึ่ง) เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีก่อน

- การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน และ ส.ส. 1 ใน 4 ยื่นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้และคำเนิศจึงถือว่าใช้ได้

- หากพรรคร่วมรัฐบาลไม่อาจร่วมรัฐบาลได้ก็อาจลาออกมาร่วมกับฝ่ายค้านขึ้นญัตติไม่ไว้วางใจร่วมกับฝ่ายค้าน โดยอาจเสนอหัวหน้าพรรคที่พ้นจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลมาเป็นนายกฯ คนใหม่ได้ (มาตรา 185 วรรคหนึ่งและวรรคสุดท้าย มาตรา 201 วรรคสอง) หรืออาจให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่ก็ได้ (มาตรา 185 วรรคหนึ่งและวรรคสุดท้าย)

2.3 การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

หากรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่รัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพก็อาจเกิดความไม่สมดุล รัฐธรรมนูญฉบับใหม่พยายามสร้างให้รัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

- ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางตรง ประชาชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็น ส.ว. ได้ 1 เสียงเท่ากัน (มาตรา 121, 123) โดยให้วุฒิสภาลดจากพรรคการเมืองให้มากที่สุด โดยกำหนดมาตรการดังนี้คือ

ก. การห้ามสังกัดพรรค และถ้าเคยเป็น ส.ส. ต้องพ้นตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี (มาตรา 126 (1) (2))

ข. ห้ามเป็นรัฐมนตรี แม้ลาออกก็ต้องพ้น 1 ปี จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้ (มาตรา 127) เพื่อให้ไม่ให้งัดขึ้นกับพรรคการเมือง

ค. จะเป็น ส.ว. เกิน 1 วาระแล้วสมัครเป็น ส.ว. วาระที่ 2 ติดกันไม่ได้ (มาตรา 126 (3)) เพื่อไม่ให้หาเสียงเองประมาณไปลงพื้นที่และหาเสียงกับคนในเขตเลือกตั้ง

ง. ให้รัฐจัดการแนะนำตัวให้ และจะหาเสียงโดยการแนะนำตัวเองได้เท่าที่กฎหมายอนุญาต (มาตรา 129)

จ. ให้ประชาชนออกเสียงเลือก ส.ว. ได้เพียง 1 เสียง ทั้งๆ ที่ในจังหวัดนั้นอาจมี ส.ว. หลายคน เพื่อป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองแอบแฝงหนุนหลังผู้สมัคร ส.ว. ได้โดยตรง เพราะคนสมัครแต่ละคนจะต้องหาเสียงแข่งกันเอง

หน้าที่ของวุฒิสภามีฝักฝ่ายทางการเมืองน้อยนี้ จะมีหน้าที่สำคัญที่สุดคือ หน้าที่ตรวจสอบและถอดถอน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สภาตรวจสอบนั่นเอง ดังนั้น องค์การตรวจสอบทุกองค์การวุฒิสภาเป็นคนเลือก อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 138) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 296) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199) ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255) ศาลปกครอง (มาตรา 277) ป.ป.ช. (มาตรา 197) และวุฒิสภาเป็นผู้ถอดถอนบุคคลทุกตำแหน่ง (มาตรา 303, 307)

การให้วุฒิสภาเป็นสภาตรวจสอบและถอดถอนได้เต็มที่เพราะสมาชิกวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเขตใหญ่กว่า จึงถอดถอนผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเขตใหญ่กว่า จึงถอดถอนผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเขตเล็กกว่าได้ ทั้งยังแยกหน้าที่ ห้าม ส.ว. ไปเป็นรัฐมนตรีตามหลักที่ว่า ผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุมจะต้องไม่ใช่คนเดียวกัน

หน้าที่อื่นๆ ของวุฒิสภาก็คล้ายวุฒิสภาเดิม อาทิ การกั้นกรองกฎหมาย การควบคุมรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ การพิจารณาเรื่องในที่ประชุมร่วมรัฐสภา และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

- การขยายสมัยประชุมเวลา 90 วัน เป็น 120 วัน (มาตรา 160) โดยให้ปีหนึ่งมี 2 สมัย (240 วัน) สมัยแรกเป็นสมัยสามัญ พิจารณาเรื่องใดก็ได้ สมัยที่ 2 พิจารณาได้แต่กฎหมาย กระทู้ และถอดถอน เรียกว่า สมัยประชุมนิติบัญญัติ (มาตรา 159) เพื่อให้การพิจารณากฎหมายคั่งค้างรวดเร็วขึ้น

- ส.ส. และ ส.ว. ที่ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุม หมดสมาชิกภาพ (มาตรา 118 (11) และ 133 (9) และต้องมีประมวลจริยธรรม ส.ส. และกรรมาธิการ (มาตรา 191)

- ส.ส. เสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้น (มาตรา 169) เสนอแก้รัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น (มาตรา 313)

- การทำงานต้องโปร่งใสโดยจัดให้มีบันทึกการลงคะแนนทุกครั้ง (มาตรา 156, 191)

- กฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาไม่เสร็จแล้วยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุจะไม่ตกไปโดยปริยายอีกต่อไป หากคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปภายใน 60 วัน

นับแต่วันเรียกประชุมสภาและรัฐสภาเห็นชอบด้วย (มาตรา 178) อันทำให้การพิจารณากฎหมายรวดเร็วทันการณ์ขึ้น เพื่อให้กฎหมายไม่ค้างค้ำมากดังในอดีต และต้องเริ่มเสนอใหม่ อันทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินทองมหาศาล

- ให้มี ส.ส. ตั้งกระทุ้งสดถามรัฐมนตรีได้สัปดาห์ละครั้ง (มาตรา 184) เพื่อลดบัญญัติที่ไม่จำเป็นและเสียเวลาของสภามากลง และเพื่อให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบและติดตามงานกระทรวงของตนได้อย่างดี

เพื่อความเข้าใจถึงการเสียผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาจากร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนจะสรุปอีกครั้งว่า รัฐธรรมนูญนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นการตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างมาก “...กลไกตรวจสอบค่อนข้างมากที่สภาร่างคิดว่า นี่คือหัวใจของรัฐธรรมนูญเลยทีเดียวที่แปลกใหม่ไปกว่ารัฐธรรมนูญเลยทีเดียว ไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับซึ่งไม่มีการใส่กลไกตรวจสอบไว้เลย ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางกลไกตรวจสอบไว้มากที่เรากลัวพูดเลยว่า ถ้าได้ใช้กลไกตรวจสอบไว้มากที่เรากลัวพูดเลยว่า ถ้าได้ใช้กลไกตรวจสอบเหล่านี้ ครบตามเจตนารมย์มีกฎหมายลูกออกมารองรับหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่แล้ว เราจะได้รัฐบาลที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต มาทำหน้าที่แน่นอน ไม่มีใครคิดที่จะมาหาผลประโยชน์จากการเป็นรัฐบาล...”³ ศ. กระมล ทองธรรมชาติ ส.ส.ร. ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าว “...ถึงตอนนี้ผมยืนอยู่มาตราเดียวคือ มาตรา 304 และมาตรา 307 ถ้าไม่แก้ผมก็รับไม่ได้ ถ้ารับไปบ้านเมืองจะยุ่งเหยิง เกิดกลียุครับไปจะเป็นบาปแก่ตัวเอง เพราะเท่ากับเป็นการฆ่าพี่น้องทั้งบ้านเมือง...”⁴ นายเสนาะกล่าวในฐานะรัฐมนตรีว่า การกระทรวงมหาดไทย สำหรับมาตรการ 304 ก็คือ บทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนบุคคลต่างๆ ออกจากตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ส.ส. สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษา ตุลาการ หรือพนักงานอัยการ หากปรากฏว่าร่ำรวยผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่จงใจใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยให้ ส.ส. ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของ ส.ส. ทั้งสภา หรือประชาชนมีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอน หรือสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งในสี่ของสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอต่อสภาได้เช่นกัน

³ ไอทีวี ทอล์ค ออนแอร์ ทำที่นายกรัฐมนตรีต่อร่างรัฐธรรมนูญ, เทปโทรทัศน์ 22.05 นาที

⁴ “บทความพิเศษ.” มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 889 (2 กันยายน 2540) : 11.

ส่วนมาตรา 307 คือ ข้อกำหนดให้การถอดถอนต้องกระทำโดยการลงมติลับของวุฒิสภา และด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาและด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

มาตรา 304 และ 307 เป็นการตรวจสอบเข้มข้นและให้อำนาจประชาชนในการให้คุณให้โทษต่อนักการเมือง ข้าราชการระดับสูงเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ดังนั้น มาตราเหล่านี้จึงเป็นการขัดกับผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงอย่างเห็นได้ชัด เพราะจะทำให้การทุจริตกระทำได้ยากยิ่งขึ้น

หมวด 6 มาตรา 118 ที่ให้ ส.ส. พันสมาชิกภาพ หากรับตำแหน่งนายกฯ หรือรัฐมนตรีทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่หรือเลื่อนผู้มีชื่อในบัญชีลำดับถัดไปขึ้นมาแทนในกรณีบัญชีรายชื่อ มาตรานี้จะทำให้ระบบโควตา ระบบพรรคพวก (Faction) ในพรรคการเมืองที่ดำเนินมาร่วม 2 ทศวรรษ ต้องประสบปัญหาทั้งในเรื่องการรักษาขนาดของกลุ่ม และในเรื่องการรักษาขนาดของกลุ่ม และในเรื่องของการใช้เงินเพื่อรักษาที่นั่งในการเลือกตั้งซ่อมและหากพลาดพลั้งหลุดจากตำแหน่งทางการเมืองโอกาสแฉ้วกว้างเพราะไม่มีตำแหน่ง ส.ส. ที่มีอยู่สูง “...ประเด็นอีกประเด็นหนึ่งที่กราบเรียนขออนุญัตติกระทิบทราบว่า ประเด็นนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่ทำไมไม่ค่อยมีใครอยากพูดมันเข้าเนื้อ ถ้าพูดไปก็เหมือนหนึ่งว่า รักษาประโยชน์ตัวเอง...” กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก จะเป็นรัฐมนตรีไม่ได้...”⁵ นายชวนกล่าวในฐานะสมาชิกวุฒิสภา

จุดที่เข้มข้นเป็นอย่างยิ่ง คือ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินในมาตรา 291 กำหนดให้นายกฯ ร.ม.ต. ส.ส. วุฒิสมาชิก และข้าราชการการเมืองทุกประเภทต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งก่อนเข้าและเมื่อพ้นตำแหน่ง บัญชีทรัพย์สินของนายกและคณะรัฐมนตรี ให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ทราบโดยเร็ว ตามมาตรา 293 มาตรา 294 กำหนดว่า เมื่อพ้นจากตำแหน่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินถ้ามีทรัพย์สินเพิ่มมากผิดปกติให้รายงานต่ออัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อยึดทรัพย์สินนั้นเป็นของรัฐต่อไป โดยเฉพาะนักการเมืองที่เคยผ่านการตรวจสอบทรัพย์สินโดย ร.ส.ช. มาแล้ว เช่น นายเสนาะ เทียนทอง นายมนตรี พงษ์พานิช พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ นายบรรหาร ศิลปอาชา พล.อ. ชชาติชาย ชุณหะวัณ ย่อมเกรงกลัวเป็นธรรมดา

⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง). วันอังคารที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2540, กองการประชุม.

ประเด็นเรื่อง วุฒิสมาชิกต้องมาจากการเลือกตั้งทำให้วุฒิสมาชิก ชุดปัจจุบันที่นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งขึ้นมา เมื่ออยู่ครบ 4 ปีแล้ว จะไม่มีสิทธิเป็นวุฒิสมาชิกอีกต่อไป

“...และกระทบต่อความรู้สึกของวุฒิสมาชิกหลายๆ ท่าน ในสภาผู้แทนราษฎรอาจจะข้องใจที่ไม่ค่อยเห็นด้วย...”⁶ นายชวนกล่าวในประเด็นเรื่อง วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งในกรอบเขตจังหวัด

ประเด็นเรื่องคณะกรรมการเลือกตั้งตามมาตรา 147 เท่ากับเป็นการตัดอำนาจของกระทรวงมหาดไทยที่เคยมีมาในอดีต นอกจากนั้นยังให้คณะกรรมการเลือกตั้งเมื่อปรากฏว่า มีการเลือกตั้งไม่สุจริตในพื้นที่ใด ก็สามารถดำเนินการเองได้ ไม่ต้องไปฟ้องศาล ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจที่จะให้คุณให้โทษแก่นักการเมืองได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ยังมีหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้เพิ่มอำนาจบทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งกลุ่มทางการเมืองที่เคยใช้กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวคะแนนจะทำให้ระบบนี้หมดสภาพลงไปมาก

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปให้เห็นอีกได้ในแง่ของสังคมวิทยา คือ

1. ในการขึ้นสู่อำนาจ มีคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งชาติ มีข้อบังคับห้ามมี Conflict of interest หรือผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับหน้าที่ (มาตรา 331 (2)) ห้ามรับสัมปทานหรือสัญญาผูกขาดจากรัฐ (มาตรา 110, 128, 208) การเปิดเผยทรัพย์สิน (หมวด 10 ส่วน 1) เป็นต้น
2. ในการใช้อำนาจ มีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ (หมวด 8 ส่วน 2) มีข้อบังคับจริยธรรมของ ส.ส. และวุฒิสภา (ม. 191) มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (หมวด 6 ส่วน 7)
3. การออกจากอำนาจ ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ริเริ่มถอดถอน (Impeachment) ทั้งนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง (ม. 303, 304) รวมทั้งนักการเมือง และผู้บริหารท้องถิ่นได้ (ม. 286)

เมื่อไปขัดแย้งกับผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา เป็นเรื่องธรรมดาที่จะคัดค้าน ไม่เห็นด้วยทั้งดิ่ง แต่อย่างไรก็ตามในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ (Economic Crisis) และวิกฤติการเมือง (Political Crisis) ในช่วงที่มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญนี้จึงกลายเป็นความหวังของประชาชนและประชาชนต้องการให้มีผลใช้บังคับโดยเร็วที่สุด เพื่อการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองที่ได้สร้างความทุกข์ยากแก่ประชาชนส่วนใหญ่มานาน ดังจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

⁶ เรื่องเดียวกัน.