



**BIG
ROCK 5**

10

ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ



การควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ



ศ.วนิดา แสงสารพันธ์¹

หลัก “นิติรัฐ” หรือหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย รัฐและองค์กรของรัฐในฐานะผู้มีอำนาจปกครองล้วนตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับภายในรัฐนั้น เช่นเดียวกับประชาชนที่อยู่ใต้อำนาจปกครองรัฐหรือองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ประเทศที่ปกครองภายใต้หลักนิติรัฐจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนตามหลักการปกครองโดยกฎหมาย หลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีดังนี้

¹ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ แบ่งอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ต่างมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ ต้องเคารพความชอบด้วยกฎหมาย และมีหลักปฏิบัติที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ทั้งยังกำหนดห้ามการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยรัฐ เว้นแต่กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่รัฐกระทำการนั้นไว้เท่านั้น และเพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง จึงกำหนดหลักการทางกฎหมายเป็นพื้นฐานในการออกแบบกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อมิให้ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้ลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งถือว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน ที่เรียกว่า “**ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์**” (Human Dignity) โดยปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะของความสามารถของมนุษย์ในอันที่จะกำหนดชะตากรรมของตนเองภายใต้แดนแห่งเสรีภาพ (Sphere of Individual Liberty) ของตนได้ โดยสามารถกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากบุคคลอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ใช้อำนาจรัฐ

ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจึงบัญญัติให้
ความคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลไว้โดยชัดแจ้ง
หรือโดยปริยาย พร้อมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ
ของบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ และภายใต้ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล รัฐต้อง
ให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ทั้งยังกำหนด
ห้ามการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยรัฐ เว้นแต่กรณีที่ถูกกฎหมาย
กำหนดให้อำนาจแก่รัฐไว้เท่านั้น



กลไกทางกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องพิจารณาออกแบบโดยกำหนดให้เครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้

1

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ควรมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน

2

กลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องสามารถสร้างสมดุลของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3

องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ต้องมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อให้สามารถตรวจสอบควบคุมการกระทำของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวในการดำเนินการ

4

ช่องทางหรือกลไกทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนในการเสนอเรื่องให้องค์กรควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐพิจารณาได้

เมื่อพิจารณาจากกลไกทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในปัจจุบัน สามารถจำแนกประเภทของการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรทางการเมือง

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรทางการเมืองนั้น ถือเป็น การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งกลไกดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเป็นระบบที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีการตรวจสอบ ซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ประกอบกับรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนการเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน หลักการดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ที่สะท้อนให้เห็นได้ว่า “รัฐสภา” ในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจ หน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ว่าได้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้ แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ โดยกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรทางการเมืองหรือรัฐสภานั้นจะปรากฏในหลายรูปแบบ อาทิ การตั้ง กระทู้ถาม การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ การเปิดอภิปรายทั่วไป



ภายหลังการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นภายใต้เจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมือง โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ 3 ประการ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มากขึ้น เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุความมุ่งหมายรัฐธรรมนูญ จึงได้จัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นหลายองค์กร โดยกำหนดให้มีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดเอาไว้ให้องค์กรเหล่านี้มีสถานะเป็น “องค์กรอิสระ” ทั้งด้านที่มา การเข้าสู่ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการบริหารงานภายในขององค์กรที่มีเพื่อความคล่องตัว และไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานใด สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาตราขึ้นมาในภายหลัง ที่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

ภายหลังการสิ้นสุดใช้บังคับของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 องค์กรอิสระยังคงปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรื่อยมาจนถึงฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ องค์กรอิสระในบทความนี้หมายความว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ ถือเป็น การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นระบบ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระ ภายใต้หลักการ ที่กล่าวว่า “รัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” ได้หากรัฐนั้นปราศจาก การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ” เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ ภายใต้หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และมีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณา เป็นการเฉพาะเพื่อการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไป ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการ ย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง เมื่อพิจารณาจาก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาอรรถคดี อาทิ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลรัฐธรรมนูญ



4

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ ภายใต้หลักการที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม “ก่อน” ที่รัฐจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด อันอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของบุคคลที่อาจจะเสียหายจากการกระทำนั้น ในขณะเดียวกันกลไกการควบคุมตรวจสอบก่อนดำเนินการโดยประชาชนนี้ ส่งผลให้สามารถประเมินความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียได้ถูกต้อง และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐได้อีกด้วย โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐก่อนดำเนินการนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1 ควรกำหนดช่องทางตามกฎหมายให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการโต้แย้งคัดค้านก่อนที่หน่วยงานของรัฐ (ฝ่ายบริหาร) จะทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ประชาชนที่จะใช้สิทธิในการตรวจสอบกรณีนี้ ต้องมีสถานะเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเดือนร้อนเสียหายจากการดำเนินการของรัฐนั้นโดยตรง



2 ควรกำหนดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผ่านกระบวนการต่าง ๆ ก่อนการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ

3 ควรกำหนดกลไกทางกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการปรึกษาหารือกับองค์กรหรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลหรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์จากประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินการของรัฐ ก่อนที่จะดำเนินการ

4 ควรมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการให้เปิดช่องทางเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ตลอดจนเหตุผลของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่มีการคำสั่งทางปกครอง กลไกการควบคุมตรวจสอบในลักษณะนี้เป็นไปเพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ถึงเหตุผลความจำเป็นของฝ่ายปกครองในเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของตน



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

