

เอกสารประกอบการบรรยาย

หลักสูตร "หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย" (นธป.) รุ่นที่ ๑๔

หลักนิติธรรมกับการตรวจสอบ

การใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

บรรยายโดย ศ.(พิเศษ) พรเพชร วิชิตชลชัย

วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๙ | เวลา ๑๓.๐๐-๑๖.๐๐ น.

การพัฒนาระบบการยุติธรรม

รายการ	รายละเอียด
หลักสูตร	หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑๔
วิชา	การพัฒนาระบบการยุติธรรม
หัวข้อบรรยาย	หลักนิติธรรมกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
ผู้บรรยาย	ศ.(พิเศษ) พรเพชร วิชิตชลชัย
วันและเวลา	วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๙ เวลา ๑๓.๐๐-๑๖.๐๐ น.
ระยะเวลา	๓ ชั่วโมง (บรรยาย + กรณีศึกษา + อภิปราย + แลกเปลี่ยนประสบการณ์)

ขอบเขตการบรรยาย

- ศึกษาอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม
- วิเคราะห์กลไกตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
- วิเคราะห์ปัญหาและประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในบริบทของระบบรัฐสภาไทย
- แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ระหว่างผู้ศึกษาอบรมและผู้บรรยาย
- เสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

ตารางเวลาการบรรยาย ๓ ชั่วโมง

การบรรยายแบ่งออกเป็น ๔ ช่วง

เน้นการเรียนรู้เชิงปฏิบัติควบคู่กับการวิเคราะห์กรณีศึกษาจากประสบการณ์จริง และเปิดพื้นที่อภิปรายแลกเปลี่ยนอย่างเต็มที่

๑๓.๐๐- ๑๓.๑๕	บทนำ (๑๕ นาที) ที่มาของหลักนิติธรรม พัฒนาการ และความสัมพันธ์กับประชาธิปไตย
๑๓.๑๕- ๑๔.๑๕	ส่วนที่ ๑ — อำนาจหน้าที่และกลไกตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (๖๐ นาที) ทั้งทางตรงและทางอ้อม พร้อมกรอบรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐
๑๔.๑๕- ๑๔.๒๕	พักสั้น (๑๐ นาที) —
๑๔.๒๕- ๑๕.๑๕	ส่วนที่ ๒ — วิเคราะห์ปัญหาและกรณีศึกษา (๕๐ นาที) ปัญหาในทางปฏิบัติ ขอบเขตอำนาจ และแนวทางพัฒนา
๑๕.๑๕- ๑๖.๐๐	ส่วนที่ ๓ — อภิปรายและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ (๔๕ นาที) ข้อเสนอแนะ + ถาม-ตอบ + สรุปโดยผู้บรรยาย

บทนำ : หลักนิติธรรมในบริบทประชาธิปไตย

◆ ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ไม่ใช่เพียงแนวคิดเชิงนามธรรม แต่คือระบบที่มีองค์ประกอบที่วัดได้และประเมินได้ หัวใจของหลักการนี้คือการที่ทุกคน รวมทั้งรัฐและใช้อำนาจรัฐ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ชัดเจน เปิดเผย เสมอภาค และยุติธรรม

องค์ประกอบ	หลักการ	บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ
ความชอบด้วยกฎหมาย	กฎหมายต้องออกโดยกระบวนการที่ถูกต้อง เปิดเผย ชัดเจน และมีผลบังคับใช้ล่วงหน้า	รัฐสภาต้องตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มีการรับฟังความเห็น และประกาศล่วงหน้า
ความเสมอภาค	กฎหมายบังคับใช้เท่าเทียมกันทุกคน ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย	รัฐสภาตรวจสอบการใช้อำนาจโดยไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระ
การตรวจสอบถ่วงดุล	มีกลไกป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจและการรวมศูนย์อำนาจ	อำนาจนิติบัญญัติถ่วงดุลอำนาจบริหารผ่านกลไกตามรัฐธรรมนูญ
การเข้าถึงความยุติธรรม	ประชาชนทุกคนสามารถโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐได้ผ่านกระบวนการที่เป็นธรรม	รัฐสภาสร้างกลไกร้องเรียนและคุ้มครองสิทธิประชาชน

◆ ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เป็นกลไกสถาบันที่นำหลักนิติธรรมมาสู่การปฏิบัติ โดยแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย และกำหนดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกัน

หลักการ Checks and Balances ในระบบรัฐสภาไทย

- ◆ ฝ่ายนิติบัญญัติ: ตรากฎหมาย ควบคุมงบประมาณ และตรวจสอบฝ่ายบริหาร
- ◆ ฝ่ายบริหาร: บริหารราชการแผ่นดิน บังคับใช้กฎหมาย และมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด
- ◆ ฝ่ายตุลาการ: วินิจฉัยข้อพิพาท ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายบริหาร
- ◆ องค์กรอิสระ: ตรวจสอบทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในด้านที่กฎหมายกำหนด
- ◆ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เสริมกลไกตรวจสอบโดยเพิ่มบทบาทวุฒิสภาและองค์กรอิสระหลายแห่ง

ส่วนที่ ๑ อำนาจหน้าที่และกลไกการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ

◆ ๑.๑ อำนาจหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้อย่างละเอียดใน ๓ มิติหลัก ซึ่งล้วนมีนัยสำคัญต่อหลักนิติธรรม

มิติอำนาจ	เนื้อหา	นัยต่อหลักนิติธรรม
อำนาจนิติบัญญัติ	ตรากฎหมายที่บังคับใช้ทั่วไป แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย	มาตรา ๗๗ — ต้องรับฟังความเห็น ประเมินผลกระทบ และทบทวนความจำเป็นก่อนออกกฎหมาย
อำนาจงบประมาณ	พิจารณาและอนุมัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน	ตรวจสอบว่างบประมาณสอดคล้องกับนโยบายและประโยชน์ สาธารณะที่แท้จริงหรือไม่
อำนาจควบคุมตรวจสอบ	ตั้งกระทู้ถาม อภิปราย ตั้งกรรมาธิการ และลงมติไม่ไว้วางใจ	กลไกหลักในการทำให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อสาธารณะและ ต่อรัฐสภา

◆ ๑.๒ กลไกตรวจสอบทางตรง — Direct Oversight Mechanisms

กลไกตรวจสอบทางตรง คือ เครื่องมือที่รัฐสภาใช้โดยตรงเพื่อตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร โดยไม่ผ่านองค์กรภายนอก

► ก. กระทู้ถาม (Interpellation)

กระทู้ถามเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบที่ช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเรียกร้องคำชี้แจงจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะ

- กระทู้ถามสด (Oral Question): ถามในที่ประชุมสภา รัฐมนตรีต้องตอบทันที
เหมาะกับประเด็นเร่งด่วน
- กระทู้ถามเป็นหนังสือ (Written Question): ถามเป็นลายลักษณ์อักษร
ต้องได้รับคำตอบภายในกำหนด เหมาะกับประเด็นละเอียด
- กระทู้ถามทั่วไป (General Interpellation): อภิปรายประเด็นนโยบายที่มีความสำคัญในวงกว้าง

****ปัญหาที่พบในทางปฏิบัติ:** คำตอบที่ไม่ตรงประเด็น การหลีกเลี่ยงคำถาม
และการขาดกลไกบังคับให้ตอบอย่างครบถ้วน

▶ ข. การอภิปรายทั่วไป (General Debate)

- อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ (Vote of No Confidence): มาตรา ๑๕๑ กำหนดให้ส.ส. ๑ ใน ๕ เข้าชื่อขอเปิดอภิปราย
- อภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ: เปิดพื้นที่ตรวจสอบโดยไม่ต้องเสี่ยงกับผลทางการเมือง
- ความสำคัญของหลักนิติธรรม: การอภิปรายต้องอิงหลักฐานและข้อเท็จจริง ไม่ใช่เพียงการโจมตีทางการเมือง

▶ ค. คณะกรรมการ (Parliamentary Committees)

คณะกรรมการเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการตรวจสอบเชิงลึก เพราะสามารถเรียกเอกสาร สอบถามพยาน และจัดทำรายงานได้อย่างละเอียด

ประเภท	ลักษณะและข้อพิจารณา
คณะกรรมการสามัญประจำ	ทำงานต่อเนื่องตลอดสมัยประชุม ติดตามนโยบายและการบริหารงานของกระทรวงที่รับผิดชอบ
คณะกรรมการวิสามัญ	ตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนหรือศึกษาประเด็นเฉพาะ มีอำนาจเรียกเอกสารและบุคคลมาให้ถ้อยคำ
คณะกรรมการร่วม	กรณีที่ต้องการความร่วมมือระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
ข้อจำกัด	อำนาจสอบสวนถูกจำกัดในบางกรณี การปฏิเสธส่งเอกสารอาจไม่มีบทลงโทษที่มีผลจริง

▶ ง. การพิจารณางบประมาณ (Budget Scrutiny)

การอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจที่ทรงพลังที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายบริหารไม่สามารถดำเนินนโยบายใดได้หากไม่ได้รับงบประมาณ

- ตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างคำขอกับแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ
- ตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมา
- ตรวจสอบโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีผลผูกพันระยะยาว
- ร่วมกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการตรวจสอบหลังการใช้จ่าย

◆ ๑.๓ กลไกตรวจสอบทางอ้อม — Indirect Oversight Mechanisms

นอกจากกลไกทางตรงแล้ว

ฝ่ายนิติบัญญดียังมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบผ่านการให้ความเห็นชอบและการประสานงานกับองค์กรอิสระ

กลไก	เนื้อหา	นัยสำคัญ
การให้ความเห็นชอบบุคคล	วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ	กลั่นกรองคุณสมบัติ ป้องกันการแทรกแซง และรับรองความเป็นกลาง
การรับรายงานจากองค์กรอิสระ	รัฐสภาได้รับรายงานประจำปีจาก สตง. ป.ป.ช. กกต. และองค์กรอิสระอื่น ๆ	ใช้ผลรายงานเป็นฐานในการอภิปรายตรวจสอบ ฝ่ายบริหารต่อไป
การถอดถอนจากตำแหน่ง	รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ให้อำนาจวุฒิสภาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ	กลไกสุดท้ายเมื่อกลไกอื่นไม่เพียงพอ ต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและอิงหลักฐาน
การออกกฎหมายเสริมอำนาจตรวจสอบ	ตรากฎหมายที่กำหนดหน้าที่รายงาน ความโปร่งใส และมาตรฐานจริยธรรมสำหรับฝ่ายบริหาร	การใช้อำนาจนิติบัญญัติสร้างกรอบกำกับดูแลฝ่ายบริหารในระยะยาว

◆ ๑.๔ โครงสร้างรัฐสภาไทยและผลต่อกลไกตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ออกแบบโครงสร้างรัฐสภาไทยในลักษณะสองสภา โดยแต่ละสภามีบทบาทในการตรวจสอบที่แตกต่างกัน

สภา	บทบาทและลักษณะ
สภาผู้แทนราษฎร (สส.)	มาจากการเลือกตั้ง — มีอำนาจตั้งกระทู้ถาม อภิปรายไม่ไว้วางใจ พิจารณางบประมาณ และตรากฎหมาย
วุฒิสภา (สว.)	ชุดปัจจุบันมาจากกลุ่มอาชีพ — มีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคล กลั่นกรองกฎหมาย และถอดถอน
จุดแข็งของระบบ	การมีสองสภาช่วยกลั่นกรองกฎหมายและมีมุมมองที่หลากหลายในการตรวจสอบ
จุดอ่อนที่ควรระวัง	ความไม่สอดคล้องทางการเมืองระหว่างสองสภาอาจสร้างภาวะชะงักงัน (Gridlock)

ส่วนที่ ๒ วิเคราะห์ปัญหาและกรณีศึกษา

◆ ๒.๑ ปัญหาเชิงโครงสร้างของกลไกตรวจสอบ

ปัญหาของกลไกตรวจสอบในฝ่ายนิติบัญญัติไทยสามารถจำแนกได้เป็น ๓ ระดับ ซึ่งแต่ละระดับต้องการแนวทางแก้ไขที่แตกต่างกัน

▶ ระดับที่ ๑ — ปัญหาเชิงสถาบัน (Institutional Problems)

ปัญหา	ผลกระทบต่อหลักนิติธรรม
วัฒนธรรมพรรคการเมือง (Party Discipline)	ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลมักลงมติตามมติพรรค ทำให้กลไกตรวจสอบถูกลดทอนประสิทธิภาพโดยเสียงข้างมาก
การขาดทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ	สำนักงานเลขาธิการสภาฯ มีบุคลากรวิชาการไม่เพียงพอในบางด้าน เช่น กฎหมายการเงิน เทคโนโลยี และความมั่นคง
ข้อจำกัดของอำนาจในทางปฏิบัติ	คณะกรรมการการมีอำนาจเรียกเอกสาร แต่การปฏิเสธส่งเอกสารโดยฝ่ายบริหารมักไม่มีบทลงโทษที่มีผลจริง
ความไม่ต่อเนื่อง	การยุบสภาทำให้คณะกรรมการการที่กำลังสอบสวนต้องยุติลง สูญเสียข้อมูลและพยานที่รวบรวมไว้

▶ ระดับที่ ๒ — ปัญหาเชิงกระบวนการ (Procedural Problems)

- การตั้งกระทู้ถามที่ไม่ได้รับคำตอบที่เป็นสาระ:
รัฐมนตรีสามารถตอบในลักษณะที่ไม่ตรงคำถามโดยไม่มีผลทางกฎหมาย
- ระยะเวลาการพิจารณาประมาณที่จำกัด: มักไม่เพียงพอสำหรับการตรวจสอบอย่างละเอียด โดยเฉพาะงบลงทุนขนาดใหญ่
- การขาดการติดตาม (Follow-up):
ข้อสังเกตของคณะกรรมการการไม่มีกลไกบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตาม
- ข้อมูลที่ไม่สมมาตร (Information Asymmetry):
ฝ่ายบริหารมีข้อมูลมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติในหลายด้าน

▶ ระดับที่ ๓ — ปัญหาเชิงบรรทัดฐาน (Normative Problems)

- การตรวจสอบเพื่อการเมือง vs การตรวจสอบเพื่อประชาชน:
บางครั้งกลไกตรวจสอบถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ

- ขอบเขตที่ไม่ชัดเจนระหว่างการตรวจสอบกับการแทรกแซง:
ฝ่ายนิติบัญญัติอาจก้าวล้ำเข้าไปในขอบเขตการบริหารหรือตุลาการ
- การขาดวัฒนธรรมความรับผิดชอบ (Accountability Culture):
สังคมยังไม่มีวัฒนธรรมที่เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารตอบคำถามอย่างแท้จริง

◆ ๒.๒ กรณีศึกษา: ขอบเขตอำนาจและข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

กรณีศึกษาต่อไปนี้เป็นตัวอย่างเป็นที่แสดงให้เห็นความซับซ้อนในการใช้กลไกตรวจสอบและคำถามเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณา

► กรณีที่ ๑ — ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการสิทธิในการสอบสวน

ประเด็น	กรณี
ข้อเท็จจริง	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสอบสวนโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิเสธส่งเอกสารโดยอ้างความลับทางราชการ
คำถามทางกฎหมาย	มาตรา ๑๒๙ รธน. ๒๕๖๐ ให้อำนาจเรียกเอกสารได้ แต่มีข้อยกเว้นเรื่องความมั่นคงหรือไม่?
แนวคิดในทางปฏิบัติ	ควรมีกระบวนการ in camera เพื่อให้คณะกรรมการเข้าถึงเอกสารลับโดยไม่เปิดเผยสาธารณะ
นัยต่อหลักนิติธรรม	การยกเว้นต้องมีขอบเขตชัดเจนและตรวจสอบได้ — ไมเช่นนั้นหลักความโปร่งใสจะถูกกลดทอน

► กรณีที่ ๒ — การอภิปรายไม่ไว้วางใจกับหลักนิติธรรม

ประเด็น	กรณี
ข้อเท็จจริง	การอภิปรายไม่ไว้วางใจมักถูกใช้เป็นเวทีเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ แต่บางครั้งมีการกล่าวหาโดยไม่มีหลักฐานเพียงพอ
หลักนิติธรรมที่เกี่ยวข้อง	สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม vs สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูล
แนวทางที่สอดคล้องหลักนิติธรรม	ควรกำหนดมาตรฐานหลักฐานขั้นต่ำก่อนนำเสนอในสภา และมีกระบวนการตอบโต้ที่เป็นธรรม
บทเรียน	การตรวจสอบที่ดีต้องอิงหลักฐาน ไม่ใช่เพียงกล่าวหา

► **กรณีที่ ๓ — ขอบเขตระหว่างการตรวจสอบกับการแทรกแซงฝ่ายตุลาการ**

ประเด็น	กรณี
ข้อเท็จจริง	รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายหรือตั้งกรรมการในประเด็นที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล
หลักนิติธรรมที่เกี่ยวข้อง	หลักการแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการต้องได้รับการเคารพ
ขอบเขตที่ยอมรับได้	รัฐสภาสามารถออกกฎหมายทั่วไปที่มีผลต่อแนวคิดในอนาคต แต่ไม่ควรพยายามครอบงำคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณา
นัยต่อหลักนิติธรรม	ความเป็นอิสระของตุลาการเป็นส่วนสำคัญของหลักนิติธรรม — ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเคารพขอบเขตนี้

ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอแนะและอภิปรายแลกเปลี่ยนประสบการณ์

◆ ๓.๑ หลักการออกแบบกลไกตรวจสอบที่สอดคล้องหลักนิติธรรม

กลไกตรวจสอบที่ดีตามหลักนิติธรรมต้องมีคุณสมบัติสำคัญ ๕ ประการ

๕ คุณสมบัติของกลไกตรวจสอบที่สอดคล้องหลักนิติธรรม

- ◆ ประการที่ ๑ — ความชอบด้วยกฎหมาย: กลไกต้องมีฐานอำนาจในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ไม่ใช่ดุลพินิจส่วนตัว
- ◆ ประการที่ ๒ — ความเป็นกลางและอิงหลักฐาน: การตรวจสอบต้องอาศัยข้อเท็จจริง ไม่ใช่แรงจูงใจทางการเมือง
- ◆ ประการที่ ๓ — ความโปร่งใส: กระบวนการต้องสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณะ ยกเว้นเรื่องที่กฎหมายกำหนด
- ◆ ประการที่ ๔ — ความเป็นธรรมต่อผู้ถูกตรวจสอบ: ต้องมีโอกาสชี้แจงและโต้แย้งก่อนสรุปผล
- ◆ ประการที่ ๕ — ผลลัพธ์ที่มีผลจริง: ต้องมีกลไกที่ทำให้ข้อเสนอแนะได้รับการปฏิบัติตาม

◆ ๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติในการพัฒนากลไกตรวจสอบ

▶ ข้อเสนอที่ ๑ — เสริมสร้างระบบข้อมูลและความเชี่ยวชาญ

- จัดตั้งหน่วยวิจัยนโยบายอิสระ (Independent Parliamentary Research Service) สนับสนุนคณะกรรมการการด้วยข้อมูลวิชาการ
- พัฒนาระบบข้อมูลงบประมาณแบบเปิด (Open Budget) ให้สมาชิกสภาและประชาชนเข้าถึงได้ง่าย
- สร้างความร่วมมือกับสถาบันวิชาการ ภาคประชาสังคม และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

▶ ข้อเสนอที่ ๒ — ปรับปรุงกระบวนการคณะกรรมการการ

- กำหนดกระบวนการประชุมลับ (in camera) สำหรับเอกสารที่มีความอ่อนไหว เพื่อสมดุลระหว่างการตรวจสอบกับความมั่นคง
- กำหนดโทษที่มีผลจริงสำหรับการปฏิเสธส่งเอกสารโดยไม่มีเหตุผลชอบด้วยกฎหมาย
- สร้างระบบติดตาม (Follow-up Mechanism) ที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องรายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการการ

▶ ข้อเสนอที่ ๓ — พัฒนาวัฒนธรรมการตรวจสอบตามหลักนิติธรรม

- ส่งเสริมบรรทัดฐานที่การตรวจสอบต้องอิงหลักฐาน ไม่ใช่เพียงการโจมตีทางการเมือง
- พัฒนารรยาบรรณสำหรับสมาชิกสภาในการใช้กลไกตรวจสอบ

- เพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการตรวจสอบ

▶ ข้อเสนอที่ ๔ — บูรณาการกับองค์กรอิสระและภาคส่วนอื่น

- กำหนดกระบวนการที่ชัดเจนในการนำผลการสอบสวนขององค์กรอิสระ (สตง. ป.ป.ช.) มาใช้ในการตรวจสอบของรัฐสภา
- พัฒนาระบบแจ้งเบาะแสที่มีประสิทธิภาพ (Whistleblower Protection) เพื่อให้ข้อมูลจากภายในหน่วยงานสู่กลไกตรวจสอบได้อย่างปลอดภัย
- สร้างกลไกประสานงานระหว่างศาล องค์กรอิสระ และรัฐสภา ในลักษณะที่ไม่กระทบความเป็นอิสระของแต่ละฝ่าย

◆ ๓.๓ กรอบประเมินคุณภาพกลไกตรวจสอบ

เพื่อให้การพัฒนาการตรวจสอบเป็นไปอย่างมีทิศทาง ควรมีกรอบประเมินที่วัดผลได้

มิติ	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย
มิติ	ตัวชี้วัด	เป้าหมายที่ควรบรรลุ
ความโปร่งใส	สัดส่วนการประชุมที่เปิดสาธารณะ / อัตราการเผยแพร่รายงานคณะกรรมการการ	ร้อยละ ๘๐ ของรายงานต้องเผยแพร่ ภายใน ๓๐ วัน
ประสิทธิภาพ	อัตราการตอบสนองของฝ่ายบริหารต่อข้อสังเกตคณะกรรมการการ	ฝ่ายบริหารต้องรายงานผล ดำเนินการภายใน ๖๐ วัน
ความเป็นกลาง	สัดส่วนกรณีที่ถูกตรวจสอบถูกใช้ต่างฝ่ายต่างการเมือง	กรรมการควรมีการ ลงมติข้ามพรรคในสัดส่วน ที่เหมาะสม
ความเป็นธรรม	จำนวนกรณีที่ผู้ถูกตรวจสอบได้รับโอกาสชี้แจงก่อนสรุปผล	ทุกกรณีต้องผ่านกระบวนการ Due Process

สรุปการบรรยายและประเด็นอภิปรายเพิ่มเติม

◆ สรุปสาระสำคัญของการบรรยาย

ส่วน	สาระ	ประเด็นหลัก
ส่วนที่ ๑: กลไกตรวจสอบ	ฝ่ายนิติบัญญัติมีกลไกครบถ้วนทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความบังคับใช้จริงและบริบทการเมือง	กระทู้ถาม / คณะกรรมการการ / งบประมาณ / ความเห็นชอบบุคคล
ส่วนที่ ๒: ปัญหาและกรณีศึกษา	ปัญหาอยู่ที่ ๓ ระดับ: สถาบัน กระบวนการ และบรรทัดฐาน — ต้องแก้ไขพร้อมกันทุกระดับ	วัฒนธรรมพรรค / ข้อมูลไม่สมมาตร / ขอบเขตอำนาจ
ส่วนที่ ๓: ข้อเสนอแนะ	การพัฒนาต้องเน้น ๔ ด้าน: ข้อมูล-ความเชี่ยวชาญ / กระบวนการ / วัฒนธรรม / บุคลากร	มุ่งสู่กลไกที่อิงหลักฐาน โปร่งใส และมีผลลัพธ์จริง

ข้อสรุปเชิงหลักการ: ฝ่ายนิติบัญญัติกับหลักนิติธรรม

- ◆ กลไกตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเสาหลักของหลักนิติธรรม — ถ้ากลไกนี้อ่อนแอ นิติธรรมก็อ่อนแอตาม
- ◆ การตรวจสอบที่ดีต้องอิงหลักฐาน ไม่อิงการเมือง — มิเช่นนั้นกลไกจะสูญเสียความน่าเชื่อถือ
- ◆ ขอบเขตอำนาจต้องชัดเจน: ตรวจสอบได้ แต่ไม่แทรกแซง — โดยเฉพาะต่อฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระ
- ◆ วัฒนธรรมความรับผิดชอบสำคัญกว่าตัวบทกฎหมาย — กฎหมายที่ดีแต่ขาดวัฒนธรรมย่อมไม่ได้ผล
- ◆ การพัฒนาต้องทำต่อเนื่อง ไม่ใช่ครั้งเดียวจบ — ระบบตรวจสอบต้องปรับตัวตามบริบทที่เปลี่ยนแปลง

◆ ประเด็นอภิปรายเพิ่มเติมสำหรับการแลกเปลี่ยนประสบการณ์

ผู้บรรยายเสนอประเด็นต่อไปนี้เพื่อเปิดให้ผู้เข้าอบรมแลกเปลี่ยนประสบการณ์และมุมมองจากการทำงานจริง

ประเด็นอภิปราย (๔๕ นาที) — แลกเปลี่ยนประสบการณ์และถาม-ตอบ

- ประเด็น ก:
ท่านเคยพบกรณีที่เกิดการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติทำงานได้ดีหรือล้มเหลวอย่างไร? บทเรียนคืออะไร?
- ประเด็น ข: ในทัศนะของท่าน
ขอบเขตที่เหมาะสมระหว่างการตรวจสอบกับการแทรกแซงอยู่ที่ใด?
- ประเด็น ค: ถ้าท่านสามารถปรับปรุงกลไกตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ๑ อย่าง
ท่านจะเลือกอะไร?
- ประเด็น ง:
หลักนิติธรรมและการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีความเชื่อมโยงกับงานของท่านอย่างไร?

ภาคผนวก: เอกสารและแหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม

◆ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

มาตรา	เนื้อหาสำคัญ
มาตรา ๗๗	กำหนดให้รัฐต้องรับฟังความเห็น ประเมินผลกระทบ และทบทวนความจำเป็นก่อนออกกฎหมาย
มาตรา ๑๒๙	อำนาจคณะกรรมการในการเรียกเอกสารและบุคคลมาให้ถ้อยคำ
มาตรา ๑๕๑	การเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
มาตรา ๑๕๗	อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี
มาตรา ๒๔๙-๒๕๕	อำนาจและกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ

◆ บรรณานุกรม

- Dicey, A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan, 1885.
- World Justice Project. Rule of Law Index 2024. Washington D.C.: WJP, 2024.
- Inter-Parliamentary Union. Parliamentary Oversight: A Comparative Study. Geneva: IPU, 2020.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งล่าสุด.
- สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการประเมินประชาธิปไตยไทย ประจำปี ๒๕๖๖. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานสรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาฯ, ฉบับล่าสุด.