

องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง*

Independent Bodies and Their Function as Checks and Balances Mechanism

นิยาม รัฐอมฤต**

Niyom Rathamarit***

อุดม รัฐอมฤต****

Udom Rathamarit*****

บทคัดย่อ

การจัดตั้งองค์กรอิสระในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และศาล ไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม การจัดตั้งองค์กรอิสระครั้งแรกกระทำโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างดุลให้กับระบบการเมือง จึงถูกยกเลิกไปโดยรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. 2549 กระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังคงยืนยันให้มีองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลในระบบการเมืองต่อไป ด้วยการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจ องค์คณะของผู้ใช้อำนาจ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการองค์กรอิสระ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ผลงานขององค์กรอิสระในยุคหลังๆ ที่ปรากฏยังคงทำได้ไม่เต็มที่ โดยเฉพาะความเป็นอิสระ ความเชี่ยวชาญ และความกล้าหาญของ

บทความนี้

Received

21 พฤษภาคม 2562

Revised

14 มิถุนายน 2562

Accepted

20 มิถุนายน 2562

* บทความนี้เป็นการสรุปสาระสำคัญจากงานวิจัยเรื่อง “องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2562

** รองศาสตราจารย์ อติตคมบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และอดีตคณบดีวิทยาลัยนานาชาติปริดิ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

*** Associate Professor, Ex-Dean of Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University and Ex-Dean of Pridi Banomyong International College, Thammasat University (Ph.D.)

**** ศาสตราจารย์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอดีตรองอธิการบดีรัฐธรรมนูญ (ดร.)

***** Professor, Dean of Faculty of Law Thammasat University (Ph.D.)

องค์กรอิสระในการทำหน้าที่อย่างมืออาชีพ ผลของการสำรวจเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและตัวบุคคลขององค์กรอิสระหรือกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของต่างประเทศที่มีผลงานพออ้างอิงได้ เช่น จีน ฮองกง เกาหลี สหรัฐ มาเลเซีย องค์กรอิสระหรือกึ่งอิสระดังกล่าวต้องมีสถาบันหลักของประเทศ เช่น รัฐสภา ประธานาธิบดี/นายกรัฐมนตรี ศาล ให้การสนับสนุนและปกป้องเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันหลักนั้น คือมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับสถาบันหลักที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่เป็นองค์กรขนาดเล็ก โดดเดี่ยว เป็นเอกเทศ ไร้สถาบันหลักที่จะพึ่งพิง อย่างกรณีขององค์กรอิสระของประเทศไทย

คำสำคัญ : องค์กรอิสระ, การตรวจสอบถ่วงดุล, รัฐธรรมนูญ

Abstract

The independent bodies in Thailand were established for the purpose of functioning as mechanisms to provide checks and balances on the executive, the legislature, and the judiciary in order to prevent them from exercising power in ways that are unlawful, or inconsistent with the country's and the general public's interests. They were first established under the 1997 Constitution. Their existence was unable to provide checks nor balances in the political system, so the independent bodies were suspended for a short while by the 2006 coup d'etat. However, the 2007 Constitution and the 2017 Constitution maintained the independent bodies in the political system, with some changes to the qualifications of independent bodies' commissioners, the composition of the independent body boards, the composition of member selection boards, terms of office of the independent bodies' commissioners, etc. Despite the amendments, the performance of the independent bodies have not been able to meet the purposes set by the constitutions, especially the degree of independence, specialization, and bravery in doing their duties as experience professionals. According to our survey of independent semi-independent oversight bodies of foreign countries, including China, Hong Kong, South Korea, the US, and Malaysia, their performance in these places can be claimed to be relatively effective and successful. All the independent or semi-independent bodies must be affiliated or have close ties to a major institution of the country, either the legislature, the chief executive, or the courts of justice. They are not a small, isolated, or lacking a major national institution ally with or to give protection.

Key Words : Independent Bodies, Checks and Balances, Constitution

ระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยนำมาประยุกต์ใช้ในการปกครองประเทศตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เป็นระบบที่ให้ฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลตามรูปแบบการปกครองของอังกฤษ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งโดยระบบมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบรัฐบาล ไม่อยู่ในฐานะที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลได้อย่างจริงจัง เนื่องจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลเป็นคนในสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันหรือกลุ่มการเมืองเดียวกัน มีผลประโยชน์ได้เสียร่วมกัน ดังนั้นจึงทำให้ง่ายต่อการเกิดระบบเผด็จการทางรัฐสภา และการทุจริตในทางการเมือง มาตรการต่างๆในทางรัฐสภา เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ มักไม่บังเกิดผลในทางควบคุมรัฐบาลให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย (อมร จันทรสมบูรณ์, 2539 ; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, 2550) หากไม่เกิดการแตกแยกภายในพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองนั้น ทำให้มีกรณีทุจริตเกิดขึ้นมากมายในวงการรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากกรณีเป็นข่าวอื้อฉาวในหน้าหนังสือพิมพ์ในช่วงก่อนการปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 การเรียกรับสินบนการก่อสร้างรถไฟฟ้ามหานคร การให้สัมปทานโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย การจัดสรรที่ทำกินแก่เกษตรกร สปก. 4-01 การจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างโรงพิมพ์ธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ในขณะที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อมูลมากพอหรือไม่ตั้งใจที่จะจัดรวบรวมพยานหลักฐานฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ในทำนองเดียวกันศาลยุติธรรมซึ่งโดยระบบมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีถูกจำกัดบทบาท ไม่สามารถยื่นมือลงมาหยิบยก

คดีขึ้นพิจารณาเองได้ถ้าไม่มีผู้เสียหายยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาล ภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าว สังคมตกอยู่ในสภาพที่ไร้กฎหมาย เกิดการละเมิดกฎหมาย เอาไรต์เอาเปรียบกัน และเป็นการไม่ยุติธรรมอย่างรุนแรง สังคมแตกแยก ประชาชนยอมไม่ได้รับบริการที่ดีจากรัฐ รัฐบาลสูญเสียความชอบธรรม และนำไปสู่การโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายในสภา การชุมนุมประท้วงนอกสภา หรือรัฐประหารเป็นระยะๆ (นิยม รัฐอมฤต, 2558)

ด้วยปัญหาเหล่านี้จึงมีความพยายามที่จะหาแนวทางหรือออกแบบกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาวินิจัย หรือการตรวจสอบข้อมูล หรือการตรวจสอบเสนอความเห็น เพิ่มเติมจากระบบปกติที่มีอยู่ในระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน อันเนื่องจากปัญหาเรื้อรังที่ไม่สามารถหาทางแก้ไข รวมถึงปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง ปัญหาการทุจริตในวงการเมืองและระบบราชการ ปัญหาการเบียดบังงบประมาณแผ่นดินมาเป็นของส่วนตัว ปัญหาการใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชน ตลอดจนการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อสร้างกลไกแก้ปัญหาข้างต้น จึงเกิดแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่ชื่อว่า “องค์กรอิสระ” อันเป็นแนวคิดใหม่ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มุ่งหมาย เพื่อให้เป็นองค์กรตรวจสอบทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมความประพฤติและการกระทำของบุคลากรในวงการทางการเมืองและในองค์กรฝ่ายปกครอง ไม่ให้ใช้อำนาจในทางมิชอบหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม อันเป็นมาตรการเสริมกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ที่มีอยู่เดิม (อมร จันทรสมบูรณ์, 2539)

**องค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการปฏิรูประบบการเมืองใหม่ให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจรัฐในระบบการเมืองการปกครองที่เคยเป็นอยู่เดิม (แกมสุข นุ่มนนท์, 2545) จึงได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาปฏิรูปและแก้ไขปัญหาในประเด็นหลัก 3 ประเด็น ได้แก่ การปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย การปฏิรูปการเมืองให้มีประสิทธิภาพ และการทำการเมืองให้โปร่งใส (นิยม รัฐอมฤต, 2558) ซึ่งในส่วนของการทำงานเมืองให้โปร่งใส นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเป็นครั้งแรกจำนวน 8 องค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกมิติ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกิตติพงศ์ กมลธรรมาวงศ์, 2550) เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าองค์กรอิสระจะเป็นองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลกับกลไกอำนาจรัฐฝ่ายอื่นๆ เพื่อให้กลไกการใช้อำนาจดำเนินการภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยเฉพาะในส่วนของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกลไกหลักในการใช้อำนาจรัฐจัดทำบริการสาธารณะ บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การที่องค์กรอิสระในยุคนั้นเพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงเป็นเรื่องปกติที่จะพบว่าความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น การขาดกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถที่จะปรับตัวให้เข้ากับภารกิจในองค์กรนั้นๆ ยกตัวอย่างการทำงานของคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง (กกต.) ที่จะต้องแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมากทั้งในสำนักงานใหญ่ ในระดับจังหวัด ระดับเขตเลือกตั้ง และหน่วยเลือกตั้ง ทำให้ไม่สามารถกลั่นกรองและควบคุมการสรรหาคนได้เต็มที่ การขาดแนวคิดและและมาตรการในการสรรหาบุคลากรที่เหมาะสม ขาดการกลั่นกรองบุคคลที่ยึดตัวมาช่วยราชการ และบุคคลจำนวนไม่น้อยไม่มีความมุ่งมั่น ที่จะอุทิศตนให้กับภารกิจหน้าที่ มีปัญหาถึงขั้นทุจริต ปัญหาการขาดการเชื่อมต่อที่ดีระหว่างคณะกรรมการกับสำนักงานที่ทำหน้าที่ด้านปฏิบัติการและธุรการ ขาดการคุ้มครองผู้เป็นพยานหรือช่วยให้เบาะแส รวมทั้งขาดระบบการให้ค่าชดเชยและค่าตอบแทนแก่พลเมืองที่ขาดการประชาสัมพันธ์ที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจและช่วยเหลืองานขององค์กรอิสระ และขาดการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (อมร รักษาสัตย์, 2544) และสำหรับองค์กรอิสระที่ไม่ได้เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่แท้ๆ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติยกสถานะของหน่วยงานทั้งสองให้เป็นองค์กรอิสระ ทำให้ต้องใช้เวลาในการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ รวมถึงการปรับทัศนคติของทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ให้เข้ากับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง ตลอดจนความพร้อมในวิธีการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วยเหตุเหล่านี้้องค์กรอิสระจึงเป็นองค์กรที่ถูกแทรกแซงจากบุคคลภายนอกได้ง่าย ยิ่งองค์กรอิสระมีวาระการอยู่ในตำแหน่งในช่วงเวลาสั้น การสรรหาเกิดขึ้นบ่อย ก็เป็นโอกาสที่ฝ่ายการเมืองจะเข้าแทรกแซงได้เป็นปกติ (มหาวิทยาลัยรังสิต, คณะนิติศาสตร์, 2548) ขณะเดียวกันความปั่นป่วนในองค์กรอิสระก็เกิดขึ้นบ่อย เพราะการเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ ทำให้เกิดการวิ่งเต้นของเจ้าหน้าที่ประจำเข้าหานายคนใหม่เพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่

ด้วยรูปแบบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดรูปแบบการปฏิรูปด้านการเมืองในทุกส่วนให้เป็นไปในรูปแบบใหม่ ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองในเรื่องต่างๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ เช่น รัฐบาลในช่วงดังกล่าวมีความเข้มแข็งเป็นพิเศษเนื่องจากระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดให้มีรูปแบบที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ในขณะที่องค์กรอำนาจฝ่ายอื่นๆ รวมทั้งองค์กรอิสระอ่อนแอเกินกว่าที่จะต้านทานการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาลที่แผ่อำนาจและอิทธิพลครอบงำไปเกือบทุกวงการ ทำให้ประชาชนที่เห็นว่ารัฐบาลดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กลับใช้สถานะของการเป็นรัฐบาลที่ได้เสียงข้างมากเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล จนประชาชนต้องรวมตัวกันออกมาประท้วงและเกิดความขัดแย้งในทางการเมืองรุนแรง จนไม่อาจหาข้อยุติได้ และในที่สุดนำไปสู่เงื่อนไขของการทำรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งต่อมาแปรสภาพเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.)

องค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ภายหลังจากที่คณะรัฐประหารเข้ายึดอำนาจเมื่อปี พ.ศ. 2549 จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเนื้อหามุ่งให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองอีกเช่นกัน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างดุลยภาพของอำนาจฝ่ายต่างๆ ในระบบการเมือง ด้วยการเพิ่มมาตรการตรวจสอบและลงโทษพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้งหรือกระทำการต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญ เพิ่มบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาล กำหนดห้ามมิให้

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในกิจการสื่อสารมวลชน เพิ่มความเป็นอิสระให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจทางการเมือง ปรับวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ปลอดจากการครอบงำของพรรคการเมือง เสริมสร้างจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และที่สำคัญคือการแยกองค์กรอิสระประเภทศาลไปขึ้นกับฝ่ายตุลาการ และแยกองค์กรอิสระเป็น 2 ประเภท ประเภทหนึ่งเรียกว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และอีกประเภทเรียกว่าองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังตัดทอนบทบาทของพรรคการเมืองในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วย

การกำหนดให้มีการแยกประเภทขององค์กรอิสระนี้ทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ซึ่งเคยเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เปลี่ยนสถานภาพไปอยู่ในประเภทขององค์กรตุลาการ ส่วนองค์กรอิสระที่เหลือได้จัดแบ่งใหม่ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (เปลี่ยนชื่อจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กับองค์กรใหม่อีก 2 องค์กร คือ องค์กรอัยการ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างองค์กรอิสระสองประเภทนี้อยู่ที่ประเภทกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้ง กล่าวคือ หากจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เรียกว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนัยว่าจะต้องดำรงอยู่และล้มเลิกไปตามรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ ส่วนองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติตามปกติ จึงไม่ต้องล้มเลิกไปตามรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้

สำหรับในส่วนกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้แก้ไขกระบวนการสรรหาในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ที่เดิมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ตัวแทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ให้เปลี่ยนเป็นหน้าที่ของประธานรัฐสภา และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงลดบทบาทของวุฒิสภาในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาสองเท่าให้เป็นการเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะได้พยายามแก้ไขจุดอ่อนของระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหลายประเด็น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลซึ่งมีอำนาจมากเกินไปอันเนื่องมาจากการเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงท่วมท้น อันเป็นผลมาจากระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ประโยชน์แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ ในขณะที่ลดทอนผลประโยชน์ของพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ลดทอนความเสียเปรียบของพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก ทำให้การเมืองในช่วงที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้บังคับเป็นการเมืองในรูปแบบของระบบ 2 พรรค เป็นแกนหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ พรรคพลังประชาชนกับพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งต่อมาภายหลัง พรรคพลังประชาชนได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคในช่วงปลายปี พ.ศ. 2551 เนื่องจากกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนได้กระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญฐานชื่อเสียง ทำให้สมาชิกพรรคพลังประชาชนส่วนใหญ่ต้องย้ายไปสังกัดพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหม่

ที่จดทะเบียนขึ้นเพื่อรองรับสมาชิกของพรรคพลังประชาชนก่อนที่พรรคพลังประชาชนจะถูกยุบ ทำให้พรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์เป็นสองพรรคใหญ่ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในวงการเมืองของประเทศไทย ในช่วงที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้บังคับ

นอกจากการเมืองในช่วงดังกล่าวเป็นการเมืองในระบบ 2 พรรคแล้ว ยังเป็นการเมืองในสภาพสมกับการเมืองนอกสภา กล่าวคือ ในช่วงแรกของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พรรคพลังประชาชนเป็นพรรคที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล ทำให้มวลชนที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์หรือกลุ่มเสื้อเหลืองมาประท้วงรัฐบาลตั้งแต่วันแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชุมนุมประท้วงบนท้องถนนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการปิดล้อมทำเนียบรัฐบาล โดยกล่าวอ้างว่ารัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นไม่มีความชอบธรรม เป็นตัวแทนของพรรคไทยรักไทยที่ถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสั่งยุบไปแล้ว และหัวหน้าพรรคกระทำคามผิดหลบหนีการจับกุมของบ้านเมือง ภายหลังที่พรรคพลังประชาชนถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคพลังประชาชนบางส่วนย้ายพรรคไปสังกัดพรรคอื่นที่ไม่ใช่พรรคเพื่อไทย และให้การสนับสนุนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลในช่วงปลายปี พ.ศ. 2551 นักการเมืองฝ่ายสนับสนุนพรรคไทยรักไทยเดิมและกลุ่มเสื้อแดงจึงได้ออกมาประท้วงรัฐบาล จัดการชุมนุมบนท้องถนนในกรุงเทพฯ ในหลายโอกาสและเป็นระยะเวลาสั้นบ้างยาวบ้าง ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 กลุ่มเสื้อแดงชุมนุมประท้วงในย่านราชประสงค์และสวนลุมพินี ซึ่งเป็นย่านธุรกิจสำคัญของกรุงเทพมหานคร นานกว่า 2 เดือน โดยอ้างว่าพรรคประชาธิปัตย์ชักจูงคนของพรรคพลังประชาชนเดิมไปเป็นเสียงจัดตั้งรัฐบาลโดยมิชอบ เป็นการชุมนุมก่อกวนเพื่อให้รัฐบาลยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ จนต้องมีการใช้กำลังทหาร

และตำรวจเข้าสลายการชุมนุม เหตุการณ์ดังกล่าวมีผู้เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ชุมนุมเสียชีวิตเกือบ 100 คน

สถานการณ์การเมืองในสภาสลับกับการเมืองบนท้องถนนยืดเยื้อมาจนกระทั่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม ปีเดียวกัน ผลของการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยเป็นพรรคที่ได้จำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นน้องสาวนายทักษิณ ชินวัตร ได้รับการลงคะแนนสนับสนุนจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้บริหารราชการแผ่นดิน ก็ได้มีการพยายามเร่งรัดออกกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมือง ซึ่งทำให้เห็นว่าต้องการนิรโทษกรรมให้กับนายทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีที่หลบหนีการลงโทษอยู่ในต่างประเทศ ทำให้ต่อมา นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ก่อการชุมนุมประท้วงบนท้องถนนในกรุงเทพฯ และตกลงกันไม่ได้ว่าจะเลือกตั้งก่อนแล้วจึงปฏิรูป หรือปฏิรูปก่อนแล้วค่อยเลือกตั้ง จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ประกาศยึดอำนาจจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 (นิยม รัฐอมฤต, 2558)

ภายใต้การเมืองในสภาสลับกับการเมืองนอกสภา ดังที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมเห็นได้ว่าสังคมไทยเกิดการแตกแยกอย่างรุนแรง กองทัพ ตำรวจ ศาล รวมทั้งองค์การอิสระถูกมองอย่างแยกฝ่าย ไม่เป็นฝ่ายเสียเหลือ

ก็ต้องเป็นฝ่ายเสียแฉ่ง และมีการกล่าวหาจากกลุ่มการเมืองว่ากลไกของรัฐมีการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มการเมือง หรือการปฏิบัติแบบสองมาตรฐาน คือเรื่องอย่างเดียวกัน ต่อกลุ่มหนึ่งปฏิบัติอย่างหนึ่ง ต่อกลุ่มหนึ่งปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง และเนื่องจากในช่วงดังกล่าวมีการใช้มาตรการเข้มงวดต่อพรรคการเมืองในเรื่องการซื้อขายเสียง ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ และพรรคการเมืองขนาดกลางหลายพรรคถูกยุบพรรคโดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมีชัยมาธิปไตย ซึ่งคดียุบพรรคการเมืองเป็นงานในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำสำนวนเสนอขึ้นไป¹ ส่วนในทางการเมือง นโยบายประชานิยมของพรรคเพื่อไทยก็ดี หรือของพรรคประชาธิปัตย์ก็ดี เช่น นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก การขายข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาล นโยบายไทยเข้มแข็ง เป็นแหล่งที่มาของการทุจริตในโครงการของรัฐ และเป็นงานที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด จนเป็นคดีฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การใช้งบประมาณแผ่นดินเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศของหน่วยงานภาครัฐ ถูกเพ่งเล็งจากกลไกในสังกัดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแง่ใช้เงินไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม ในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประเด็นปัญหาเรื่องความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหาผู้อพยพ นับว่ามีความรุนแรงไม่น้อยซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและรายงาน เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหา ปัญหาต่างๆ จึงทำให้บทบาทขององค์การอิสระในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

¹ คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใบแดงแก่ นายยงยุทธ ตียะไพรัช ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและรองหัวหน้าพรรคพลังประชาชน นายมณฑิร สงฆ์ประชา ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรองเลขาธิการพรรคชาติไทย และนายสุนทร วิชาวัลย์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรักษาการรองหัวหน้าพรรคมีชัยมาธิปไตย ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค เมื่อ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 และตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคทั้ง 3 เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง ดู https://th.wikipedia.org/wiki/คดียุบพรรคการเมือง_2551

ไม่มีผลงานที่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ก่อตั้งขึ้นมากนัก เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองใช้รูปแบบการต่อสู้นอกสภาอยู่เป็นประจำ ทำให้ลดความสำคัญในการหาทางออกโดยมาตรการทางกฎหมาย หรือการใช้กลไกของรัฐสภา อีกทั้งการปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อลดอิทธิพลครอบงำของพรรคการเมืองต่อวุฒิสภาและองค์กรอิสระ แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้องค์กรอิสระมีความเข้มแข็งมากพอเมื่อต้องเผชิญหน้ากับฝ่ายการเมืองและพลังมวลชนที่เข้ามาร่วมสนับสนุนฝ่ายทางการเมืองที่ตนชื่นชอบได้ (นิยม รัฐอมฤต และคณะ, 2552) สถานการณ์บ้านเมืองจึงลงเอยด้วยการต้องใช้มาตรการที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คือการทำรัฐประหาร อันเป็นการยกเลิกระบอบประชาธิปไตยที่เป็นฐานที่มาของการปกครองโดยกฎหมายที่เมืองค์กรอิสระเป็นกลไกส่วนหนึ่งของระบบไปโดยปริยาย

องค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว นอกจากกำหนดกลไกการบริหารประเทศในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การมีรัฐบาลปกครองบ้านเมืองตามปกติและการวางขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ยังได้กำหนดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ฉบับถาวรให้ต้องมีการจัดวางกลไกให้เกิดการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ บนหลักการของเอกภาพของประเทศเป็นสำคัญด้วยการขจัดททุจริต แก้ไขความขัดแย้งในสังคม ป้องกันการรั่วไหลในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ส่งเสริมประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดให้มีกลไกในการปกป้องการปฏิรูปประเทศไว้

ซึ่งเห็นได้ว่าองค์กรอิสระก็จัดเป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องขับเคลื่อนการทำงานให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 กำหนดไว้

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบขององค์กรอิสระใหม่ให้แตกต่างไปจากที่เคยเป็นมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ด้วยการกำหนดให้เมืองค์กรอิสระเหลือเพียง 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมในหลักการทั่วไปในทุกองค์กรอิสระใหม่ ได้แก่ คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง และหลักการทำงาน ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง ในส่วนที่เคยกำหนดว่าต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าตำแหน่งอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรม รวมทั้งผู้มีตำแหน่งศาสตราจารย์ และไม่มีกำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นเพิ่มเติมว่า ต้องมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่า 5 ปี ด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกว่าผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องทำงานด้วยความสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจเพื่อแก้ไขปัญหาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ผ่านมาซึ่งมักจะเป็นผู้ที่มีอายุอยู่ในวัยเกษียณ ซึ่งคนวัยนี้มีจุดแข็งในแง่ประสบการณ์และความรอบรู้ แต่มักจะมีจุดอ่อนตรงที่อาจไม่คล่องแคล่ว และอาจไม่กล้าหาญ

เอาจริงเอาจังเท่าคนในวัยทำงานที่มองความสำเร็จเป็นเป้าหมายสำคัญในชีวิต

2. วาระการดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากันทั้งหมด โดยกำหนดให้กรรมการขององค์กรอิสระที่เคยมีวาระดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง วาระ 7 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน วาระ 6 ปี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วาระ 6 ปี กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วาระ 6 ปี และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วาระ 9 ปี คือกรรมการองค์กรอิสระทุกองค์กรมีวาระ 7 ปีนับแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

3. องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 217 กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคล 9 คน คือ 1. ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ 2. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 3. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 4. ประธานศาลปกครองสูงสุด 5. บุคคลที่แต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 1 คน 6. บุคคลที่แต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีชื่อองค์กรอิสระที่มีการสรรหา องค์การละ 1 คน สำหรับกรณีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาแตกต่างออกไป ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคล 7 คนเป็นหลัก ยกเว้นกรณี

คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ลดลงเหลือ 5 คน กล่าวคือคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ประกอบด้วยบุคคล 7 คน คือ 1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ประธานสภาผู้แทนราษฎร 5. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 6. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก จำนวน 1 คน และ 7. บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก จำนวน 1 คน ส่วนคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 5 คน โดยตัดบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกออกไป ทั้งนี้ มีข้อสังเกตคือองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเดิม เป็นบุคคลในวงการศาลหรือบุคคลที่วงการศาลคัดเลือกเป็นส่วนใหญ่ แต่ตามองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญใหม่พยายามสร้างความสมดุลใหม่โดยให้ตัวแทนจากองค์กรอิสระที่มีได้มีการสรรหาเข้ามาร่วมเป็นกรรมการด้วย

4. หลักการทำงาน การปฏิบัติงานขององค์กรอิสระที่ผ่านมาเป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ไม่คำนึงถึงการร่วมมือหรือช่วยเหลือกัน แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 221 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรอิสระแต่ละองค์กรต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการทำงาน และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่าผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป² เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

² ดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 6 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 6

ในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามกรอบการปฏิบัติงานใหม่

แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะได้พัฒนารูปแบบขององค์กรอิสระในด้านต่างๆ ยิ่งขึ้นเพื่อให้ทันต่อการตรวจสอบงานการเมืองในปัจจุบัน แต่ก็พบว่าองค์กรอิสระแต่ละองค์กรยังทำงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระต่างๆ เช่น ในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่ามีภาระงานไม่มากนัก ในปี พ.ศ. 2560 มีเรื่องเข้าสู่การร้องเรียน จำนวน 2,539 เรื่อง แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเองเพียง 1 เรื่องเท่านั้น ส่วนผลงานด้านเสนอแนะแก้ไขระบบงานหรือมาตรการป้องกันการเกิดปัญหาที่โดดเด่นชัดเจนก็ยังมีไม่มาก ทั้งๆ ที่ภาระงานด้านนี้อาจกล่าวได้ว่าคือหัวใจของงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพราะจะสามารถส่งผลต่อการแก้ปัญหาได้อย่างกว้างขวาง แทนการทำงานแบบแก้ปัญหาเป็นรายกรณี หรือในการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) พบว่ามีสถิติคดีทุจริตเกิดขึ้นใหม่ที่มีปริมาณสูงมากขึ้น อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตที่ผ่านมาไม่ได้ผลเท่าที่ควร และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีเรื่องที่กำลังอยู่ในการไต่สวนค่อนข้างมาก (สำนักงาน ป.ป.ช., 2561) รวมถึงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านอำนาจปฏิบัติการและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเพียงพอ เช่น ขาดแหล่งข้อมูลที่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการรู้ทันผู้กระทำความผิด ไม่มีระบบการประสานเชื่อมโยงข้อมูลในระหว่างหน่วยงาน เพราะต่างฝ่ายต่างก็ถือว่าข้อมูลของตนเป็นความลับ หรือถ้ามีก็เป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่รวดเร็ว สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพบว่ามีลักษณะ

การทำงานที่มุ่งจับผิดมากกว่าการส่งเสริมแนะนำเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแบบตรงๆ ทำให้ขาดความเข้าใจเป้าหมายของการทำงาน ไม่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพหรือความก้าวหน้ามากเท่ากับระเบียบ ส่วนการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) นั้น พบว่ายังไม่มียุทธศาสตร์ในเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศมากนัก (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561) บทบาทส่วนใหญ่เป็นข้อเรียกร้องสำนักของคนในสังคม ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบาก ลำพังหน่วยงาน กสม. เองจึงผลักดันให้เห็นผลงานได้ยาก ไม่มีพลังทางสังคมในตัวเองมากพอที่จะไปต้านทานสังคมที่เน้นผลประโยชน์ของทุนและสถานะทางสังคมของบุคคล จึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะกลไกจากภาครัฐค่อนข้างมากเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคม และในการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่มีคนพูดถึงมากที่สุดในขณะนี้อย่างคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ก็พบว่าจะยังไม่สามารถทำงานให้เห็นผลงานอย่างที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะการทำงานในช่วงการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ผ่านมาที่ยังพบปัญหาอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการควบคุมการเลือกตั้งที่เชื่อว่าการซื้อขายเสียงกันอย่างแพร่หลาย แต่ กกต.พบการกระทำความผิดเพียงบางส่วนเท่านั้น

ประสบการณ์ของต่างประเทศ

จากประสบการณ์ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ผ่านมาพบว่าความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตรายใหญ่มักเกิดจากการดำเนินการอย่างจริงจังในระดับผู้นำประเทศด้วยการรณรงค์ให้มีการดำเนินการอย่างเข้มข้น รวดเร็ว และไม่เลือกปฏิบัติ ตัวอย่างได้แก่ ประเทศจีนในยุคของสีจิ้นผิง³ มาเลเซียในยุคของมหาธีร์ บิน โมฮามัด

³ ยืนยันในหลักการว่าพรรคจะต้องควบคุมพรรคด้วยมาตรการที่เข้มงวด สมาชิกพรรคที่กระทำทุจริต ไม่ว่าจะเป็น “เสือ” หรือ “แมลงวัน” จะต้องถูกดำเนินการลงโทษโดยไม่เลือกหน้า ดู คณะกรรมการการข่าวสำนักนายกรัฐมนตรีและฝ่ายวิจัยเอกสารของพรรคคอมมิวนิสต์, (บรรณาธิการ). (2557). *สีจิ้นผิงพูดเรื่องการดูแลประเทศการบริหารกิจการบ้านเมือง*. ปักกิ่ง : สำนักพิมพ์ภาษาต่างประเทศ., น. 393.

(Mahathir Bin Mohamad) หรือไมเช่นนั้นจะต้องอาศัยการเคลื่อนไหวอย่างแข็งขันของแกนนำพรรคฝ่ายค้าน ดังกรณีของประเทศเกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ความเข้มแข็งของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังขึ้นอยู่กับกลุ่มพลังมวลชนกดดันรัฐบาลที่ลงมือให้ต้องลงมือกระทำเหมือนดังกรณีของประเทศเกาหลีใต้ที่กล่าวหาฟ้องร้องอดีตประธานาธิบดีในยุค 1980-1990 ความสำเร็จจะเกิดได้น้อยมากหากอาศัยเพียงการริเริ่มของกลไกรัฐในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นกรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ในอดีตฮ่องกงเคยได้ชื่อว่าเป็นดินแดนที่มีการทุจริตมาก จนกระทั่งในปี 2516 เกิดกรณีอื้อฉาวนายตำรวจใหญ่ชื่อ Peter Godber กระทำทุจริตเรียกรับสินบนเกี่ยวกับการขอโทรศัพท์ ขอรถดับเพลิงไปดับเพลิง เรียกค่าคุ้มครองสถานบริการ บ่อนการพนัน ฯลฯ แล้วหลบหนีการจับกุมกลับไปอังกฤษ ประชาชนชาวฮ่องกงเรียกร้องอย่างจริงจังให้รัฐบาลนำตัวนายตำรวจใหญ่คนนั้นกลับมาดำเนินคดีที่ฮ่องกง

หลังจากนั้นเป็นต้นมาจึงเกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่ในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฮ่องกง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ 1) เกิดขบวนการทางสังคมในการต่อต้านการทุจริต ชาวฮ่องกงส่วนใหญ่ไม่ทนต่อการทุจริตและหากมีการพบเห็นจะมีการรายงานต่อหน่วยปราบทุจริต 2) มีการตรากฎหมายต่อต้านการทุจริตเป็นการเฉพาะที่ให้อำนาจแก่หน่วยปราบการทุจริตอย่างเพียงพอ 3) จัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่า The Independent Commission Against Corruption (ICAC) โดย

ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง และ 4) การรณรงค์ต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังผ่านการศึกษาและสื่อต่างๆ⁴

ในสหรัฐอเมริกา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีเกียรติภูมิและความน่าเชื่อถือสูงคือ The Federal Bureau of Investigation (FBI) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมของรัฐบาลกลาง สหรัฐ มีผู้อำนวยการ FBI เป็นหัวหน้าหน่วยงาน เข้าสู่งตำแหน่งโดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 10 ปี แต่อาจถูกปลดออกได้แล้วแต่ดุลพินิจของประธานาธิบดี สามารถเป็นต่อได้อีกหนึ่งวาระโดยต้องผ่านกระบวนการแต่งตั้งในลักษณะเดียวกัน

นอกจากภารกิจในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกระดับชั้นการปกครองตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่นแล้ว FBI ยังทำหน้าที่ต่อไปนี้ 1) ปกป้องประเทศจากการก่อการร้าย 2) ปกป้องประเทศจากการหาข่าวที่เป็นความลับและการสอดแนมของต่างประเทศ 3) ปกป้องประเทศจากการโจมตีทางคอมพิวเตอร์และอาชญากรรมทางด้านเทคโนโลยีระดับสูง 4) ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน 5) ปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศและในประเทศประเภทจัดตั้งเป็นขบวนการและมีการทำธุรกรรม 6) ปราบปรามอาชญากรรมทางธุรกรรมและการบริหาร 7) ปราบปรามอาชญากรรมประเภทใช้ความรุนแรง และอื่นๆ ที่สำคัญคือ FBI มีกองกำลังปราบปรามการกระทำรุนแรงต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว และมีหน่วยงานกระจายทั่วทุกเมืองใหญ่และเมืองเล็ก รวมทั้งมีคณะทำงานในสถานทูตของสหรัฐในต่างประเทศอีกด้วย กล่าวคือเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงและมีความเป็นสถาบันสูง (Federal Bureau of Investigation, 2019)

⁴ ICAC มีกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ การสืบสวนสอบสวนลงโทษ การประชาสัมพันธ์ให้การศึกษา และการออกมาตรการป้องกัน ใน ปธาน สุวรรณมงคล, (2559). *คอร์รัปชัน ปัญหาของสังคมไทยและแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. น. 72-76.

อีกหน่วยงานหนึ่งของสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะพิเศษและอาจเป็นแบบอย่างในการนำมาประยุกต์ใช้คือหน่วยงานที่เรียกว่า the General Accounting Office (GAO) เป็นหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เรียกว่า the Budget and Accounting Act of 1921 เพื่อให้มีหลักประกันว่าเอกสารรายงานด้านการคลังและการบริหารของรัฐบาลกลางมีความถูกต้องเชื่อถือได้ GAO เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ the Comptroller General of the United States กฎหมายว่าด้วยงบประมาณและการบัญชีดังกล่าวให้อำนาจแก่ Comptroller General ในการทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับใบเสร็จรับเงิน การจ่ายเงิน และการใช้จ่ายเงินหลวง และเสนอผลการตรวจสอบต่อประธานาธิบดีหรือรัฐสภาเมื่อได้รับการร้องขอ และขอเสนอแนะที่จะทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตหรือเกิดประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน Comptroller General มีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการคลังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้บัญชาการสำนักบริหารและงบประมาณแผ่นดินเสนอต่อรัฐสภาและประธานาธิบดีในแต่ละปีงบประมาณ Comptroller General มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 15 ปี (Comptroller General of the United States, 2562)

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ ประเทศมาเลเซีย มีการตรากฎหมาย Malaysian Anti-corruption Commission Act 2009 จัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า Malaysian Anti-corruption Commission (MACC) ทำหน้าที่สืบสวนและดำเนินคดีทุจริตทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และคดีฟอกเงิน โดยมีอำนาจหน้าที่ในรายละเอียดดังนี้ 1) ตรวจสอบการกระทำความผิดฐานทุจริต 2) สืบสวนคดีทุจริต 3) ตรวจสอบกรณีที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตทั้งในการปฏิบัติงาน ระบบและกระบวนการต่างๆ 4) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวโน้มของการเกิดการทุจริต

5) ให้ความรู้เรื่องการต่อต้านการทุจริตแก่ประชาชน 6) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต การดำเนินงานปราบปรามการทุจริตของมาเลเซียค่อนข้างได้ผล ส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก กล่าวคือในการสอบสวนดำเนินคดี MACC มีอำนาจดังนี้ 1) สืบสวน คำร้องและหาข้อเท็จจริง 2) เรียกบุคคลเพื่อสอบปากคำ 3) เข้าตรวจค้นและยึดทรัพย์ 4) ตรวจสอบบัญชีธนาคาร การถือครองหุ้น 5) อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด 6) ขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์ 7) ดักฟัง การสื่อสาร 8) เรียกให้ส่งมอบเอกสารการเดินทาง 9) ขอให้ศาลสั่งให้ทนายความเปิดเผยข้อมูล 10) ดำเนินการกับผู้ขัดขวางการสืบสวนและตรวจค้น 11) จับกุมผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องมีหมายศาล (นิติพนธ์ ประจวบเหมาะ, 2561)

จากที่กล่าวมา ทำให้เห็นว่าโดยสภาพของงานตรวจสอบหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในลักษณะเผชิญหน้ากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอื่นของรัฐจึงจำเป็นต้องมีกลไกการสนับสนุนที่แข็งแกร่ง มีความเป็นสถาบันสูงใกล้เคียงกับองค์กรที่ถูกตรวจสอบ ในกรณีตัวอย่างของต่างประเทศข้างต้น องค์กรตรวจสอบจะต้องอิงสถาบันที่มีความน่าเชื่อถือสูงมาก เช่น รัฐสภา ผู้นำฝ่ายบริหาร สถาบันศาล ไม่ใช่สถาบันระดับปฏิบัติการที่ขาดฐานสนับสนุนที่แข็งแกร่ง นอกจากนี้ การทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ถูกกล่าวหาที่มีอิทธิพล ไม่อาจดำเนินการสำเร็จได้ด้วย การขอความร่วมมือจากผู้ถูกกล่าวหาตัวเอง จึงจำเป็นต้องได้รับอำนาจและเครื่องมือที่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ จึงจะหวังผลสัมฤทธิ์ได้

นอกจากนั้น การดำเนินการในลักษณะตรวจสอบซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ทักษะ เช่น การตรวจสอบบัญชี การสืบสวนสอบสวน การจัดการเลือกตั้ง และยังเป็นงานเชิงบริหาร ต้องมีการวางแผน ต้องใช้มืออาชีพ และ

ต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น การดำเนินการตรวจสอบส่วนใหญ่จึงใช้ความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบเพียงบุคคลคนเดียวมากกว่าการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากการมีคนหลายคนดูแลการตรวจสอบจะทำให้เกิดการแทรกแซงจากบุคคลภายนอกได้ง่าย และไม่สามารถเก็บความลับได้

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ผ่านมามีตั้งแต่การจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในตอนต้นทศวรรษ พ.ศ. 2540 จนมาถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) นับเป็นเวลา 20 ปีเศษ โดยอิงอยู่กับรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แต่ก็ยังพบปัญหาในการดำเนินงานที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีองค์กรอิสระเท่าที่ควร

การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นการริเริ่มมาตรการใหม่ ผลของการนำไปปฏิบัติปรากฏว่าองค์กรอิสระหลายองค์กร เช่น กกต. ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ ถูกฝ่ายการเมืองที่มีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรท่วมท้น แทรกแซงและครอบงำ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลในระบบการเมืองได้ จนเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงออกแบบให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองมากขึ้น โดยแยกองค์กรอิสระประเภทวินิจฉัยชี้ขาดคดีไปขึ้นกับฝ่ายศาล และเน้นการแก้ไขของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระให้มีความเป็นกลางทางการเมืองมากขึ้น และให้อำนาจแก่คณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระในการคัดเลือกตัวบุคคลมากขึ้น ผลปรากฏว่าการเมืองในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บทบาทขององค์กรอิสระหลายองค์กรถูกมองว่าเอียงข้างฝ่ายอนุรักษ์นิยม เป็นการเลือกปฏิบัติ

ต่อฝ่ายปฏิรูป หรือที่ชูประเด็นการคัดค้านว่า “สองมาตรฐาน” ทำให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเลือกการชุมนุมประท้วงคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระ โดยเฉพาะ กกต. และศาลรัฐธรรมนูญ ในหลายโอกาส โดยสรุป องค์กรอิสระในยุคทศวรรษ 2550 ก็ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองที่มองว่าตัวเองถูกเลือกปฏิบัติ ใช้วิธีการชุมนุมประท้วงนอกสภาเป็นทางเลือก จนเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

ครั้งเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2560 ความพยายามในการสร้างดุลยภาพทางการเมืองมิได้มุ่งมาที่องค์กรอิสระมากนัก นอกจากในเรื่องคุณสมบัติคณะกรรมการสรรหา และวิธีทำงาน แต่มุ่งไปที่ระบบเลือกตั้งและกลไกทางรัฐสภาที่จะลดอำนาจของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ไม่ให้ใช้ผลการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการผูกขาดทางการเมือง

เพื่อให้องค์กรอิสระมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในระบบการเมืองได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงเกี่ยวกับองค์กรอิสระดังนี้

1. ให้ศึกษาวิธีการปลูกฝังสร้างวัฒนธรรมการเคารพกฎหมายที่หลากหลายมากขึ้น ไม่ควรเน้นเพียงการสร้างกฎหมายในการแก้ปัญหาเพียงด้านเดียว เพราะการสร้างสำนึกเคารพกฎหมายของคนในสังคมเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้งานการตรวจสอบเป็นไปได้อย่างดี
2. ให้โอนองค์กรอิสระทั้งหลายซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปอยู่ในสังกัดของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแต่ดั้งเดิม องค์กรอัยการมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง มีหน่วยงานสาขากระจายอยู่ทั่วประเทศ และมีความเป็นสถาบันมากกว่าองค์กรอิสระทั้งหลาย พร้อมกันนี้ควรยกฐานะให้องค์กรอัยการเป็นอำนาจฝ่ายที่สี่เท่าเทียมกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ

อำนาจตุลาการ การรวมเข้าด้วยกันขององค์กรตรวจสอบทั้งหลายจะช่วยพัฒนาบุคลากรในองค์กรให้เป็นองค์กรมืออาชีพ ไม่เป็นลักษณะขององค์กรที่ให้ความสำคัญแต่ส่วนหัว ในลักษณะหัวโต แขนขาเล็บ เพราะบุคลากรในส่วนปฏิบัติงานไม่ได้รับการคัดเลือกและพัฒนาอย่างจริงจัง และมักจะถูกแทรกแซงเป็นระยะ ตามวาระของส่วนหัวที่ได้รับการสรรหาเข้ามา

3. ยกฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบทั้งหลายให้มีฐานะเป็นพนักงานอัยการ มีศักดิ์และสิทธิ รวมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนเช่นเดียวกันพนักงานอัยการ ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคลากรตรงตามมาตรฐานของงาน ควรต้องมีมาตรการคัดกรองและฝึกอบรมเพื่อปรับฐานะ

4. งานด้านการบริหารสำนักงาน ให้เลขาธิการขององค์กรอิสระนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบบังคับบัญชา โดยให้เลขาธิการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานองค์กรอิสระ แต่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา กล่าวคือใช้ตัวแบบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

5. ให้แยกงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกเป็นงานจัดการเลือกตั้ง งานตรวจสอบการเลือกตั้ง และตรวจสอบควบคุมพรรคการเมือง โดยให้งานจัดการเลือกตั้งไปอยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนงานตรวจสอบการเลือกตั้งและตรวจสอบควบคุมพรรคการเมืองให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดั้งเดิม

6. ให้ไอนงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เนื่องจากงานรับเรื่องราวร้องทุกข์เป็นงานแก้ปัญหาสามัญทั่วไปของระบบราชการ งานหลักคือการพัฒนาและปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

7. ควรมีมาตรการส่งเสริมงานป้องกันการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากกว่านี้ เนื่องจากที่ผ่านมาคดีทุจริตมักเป็นคดีซ้ำๆ แต่ไม่มีการสรุปบทเรียนของพฤติการณ์ที่ทำให้เกิดการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม และไม่มีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขอย่างเป็นระบบ

8. การป้องกันปราบปรามการทุจริตควรได้รับการสนับสนุนให้ทำงานในด้านการหาข่าวในเชิงลับเป็นหน่วยข่าวกรอง ที่สามารถมีกลไกในการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการ ซึ่งรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลในความดูแลของทางราชการหรือข้อมูลที่อยู่ในครอบครองของภาคเอกชนที่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในเชิงธุรกิจการเงิน การธนาคาร หน่วยงานตรวจสอบจะต้องได้รับความร่วมมือในการใช้เครื่องมือของฝ่ายตำรวจหรือฝ่ายความมั่นคงที่จำเป็นเพื่อการเข้าถึงข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆ รวมถึงอาจต้องอาศัยกำลังของเจ้าพนักงานตำรวจในการใช้กำลังบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานหรือข้อมูลที่จำเป็นในการปฏิบัติงานด้วย

9. ควรปรับปรุงงานตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปในทางสร้างสรรค์และส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบราชการในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน (ธานี ชัยวัฒน์, 2561) โดยการสร้างมาตรฐานกลางของราคาวัสดุในการจัดซื้อจัดจ้าง และวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการมากกว่าการตรวจสอบใบเสร็จและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งกดดันให้หน่วยงานภาครัฐต้องสร้างเอกสารให้ตรงกับระเบียบกฎเกณฑ์แต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกกฎเกณฑ์เช่นนั้น

10. การตรวจสอบจะไม่มีประสิทธิภาพ หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ ประชาชนอาจรวมตัวกันทำกิจกรรมดังกล่าวในรูปแบบของชมรม สมาคม หรือสหกรณ์ ในส่วนของรัฐได้มี

การปูทางเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่แล้ว เช่น มาตรการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ มาตรการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชน มาตรการให้ประชาชนมีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณะกรรมการการข่าวสำนักนายกรัฐมนตรีและฝ่ายวิจัยเอกสารของพรรคคอมมิวนิสต์. (บรรณาธิการ). (2557). **สัจฉินผิงพูดเรื่องการดูแลประเทศการบริหารกิจการบ้านเมือง**. ปักกิ่ง : สำนักพิมพ์ภาษาต่างประเทศ.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. (2538). **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- มหาวิทยาลัยรังสิต. คณะนิติศาสตร์. (2548). **การใช้และข้อค้นพบเพื่อนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ธานี ชัยวัฒน์. (2561). 10 ประเด็นใหม่ที่ค้นพบจากงานวิจัยการโกงในสังคมไทย. ใน *Thailand Research Expo 2018*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- แถมสุข นุ่มนนท์. (2545). **สภาร่างรัฐธรรมนูญ เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- นิติพันธ์ ประจวบเหมาะ. (2561). Malaysian Anti-Corruption Commission. ใน **รายงานเสวนาปราบโกงต้องแรงและเร็ว ถอดบทเรียนจากมาเลเซีย**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช.
- นิยม รัฐอมฤต. (2558). **คุณภาพทางการเมืองคุณภาพทางสังคม**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2552). **โครงการศึกษาวิจัยติดตามการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2559). **คอร์รัปชั่น ปัญหาของสังคมไทยและแนวทางแก้ไข**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- พุทธทาส อินทปัญโญ. (2549). **แก่นพุทธศาสนา**. กรุงเทพฯ :ธรรมสภา และสถาบันบันลือธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์. (2550). การสร้างระบบตรวจสอบและการรับผิดชอบทางการเมือง. ใน คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักนายกรัฐมนตรี. **แผนแม่บทพัฒนาการเมือง : ภาคผนวก เอกสารวิชาการ**. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการ ปปช. (2545). **รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2545 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : บางกอกบล็อก.
- สำนักงานคณะกรรมการ ปปช. (2561). สถิติด้านการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2558-2560 ใน **เอกสารค่าแถลงต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2559). **รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2561). **รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2557). *รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน 2557*. กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

อมร รักษาสัตย์. (2544). อุปสรรคขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการสร้างความชอบธรรมและโปร่งใสแก่กระบวนการและระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ใน *รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปความก้าวหน้าและผลสำเร็จ และรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ความล้มเหลวและอุปสรรค*. ใน *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 3 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปความก้าวหน้าและผลสำเร็จ และรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ความล้มเหลวและอุปสรรค*. (น. 27). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. (2558). *สาระดีๆ ที่ประชาชนควรรู้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2539). *การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด.

อุดม รัฐอมฤต. (2552). *ระบบควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

คดียุบพรรคการเมือง พ.ศ. 2551. (2562). สืบค้นจาก https://th.wikipedia.org/wiki/คดียุบพรรคการเมือง_2551.

ภาษาอังกฤษ

Federal Bureau of Investigation. (2019). Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Bureau_of_Investigation

Comptroller General of the United States. (2019). Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Comptroller_General_of_the_United_States