

ชื่อ วรพชร จันทร์จันดี
วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ ปีการศึกษา 2551

ชื่อเรื่อง กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
(INSPECTION PROCEDURE OF THE EXERCISE OF STATE POWER UNDER THE CONSTITUTIONS OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2540 AND B.E. 2550.)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และระบบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มุ่งแก้ไขความล้มเหลวของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีกลไกและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบบุคคลก่อนที่จะดำรงตำแหน่ง และการตรวจสอบภายหลังจากที่ดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งแล้ว ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยศาล องค์กรอิสระ รัฐสภา และภาคประชาชน แต่อย่างไรก็ดี มีเฉพาะบางกลไกการตรวจสอบเท่านั้นที่ใช้ได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เช่น การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อีกหลายกลไกก็ยังมีข้อบกพร่องของการตรวจสอบที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จนนำมาสู่ความขัดแย้งรุนแรง อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องและปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แล้ว ยังอาจเป็นการเพิ่มปัญหาทั้งในเรื่องที่มาและกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระ บทบาทของตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และที่สำคัญคือ ปัญหาการตรวจสอบผู้ตรวจสอบ ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งในเรื่ององค์ประกอบ กระบวนการได้มา อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบ รวมทั้งหลักที่ว่าตัวบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐทุกคนที่จะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้

Abstract

This thesis is aimed at finding out the problems about the inspection procedure of the exercise of state power under the 1997 constitution which was canceled by the junta and inspection procedure of the exercise of state power under the 1997 constitution aiming to solve its failure.

After the study, the author has found out that the 1997 constitution has the most concrete inspection procedure of the exercise of state power, including checking up on the people before and after they were appointed which was conducted by court, non – government organizations, the parliament, and the public. However, there were only some of the inspection procedure which can be efficiently employed, for instant, reporting all the property and debts of the politicians. There were still some of the inspection procedure which cannot be efficient and truly freely employed so that they caused violence leading to the 2007 constitution.

Not only cannot the inspection of the exercise of state power under the 1997 constitution solve the problems and weaknesses, but it also increased problems of the source, procedure of recruiting committees to non – government organizations, Judicial role in the inspection of state power, and the most important thing is problems of checking up on the checkers. To make the inspection procedure of the exercise of state power efficient, we should improve the inspection procedure, together with the components, source, power, principle of being checked up.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

วิทยานิพนธ์เรื่อง

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^๑

วรพชร จันทร์ชันดี^๒

ความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติหลักการในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยศาล รัฐสภา องค์การอิสระ และภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มากที่ไม่สามารถทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสเท่าที่ควร แต่ยังไม่ทันที่จะได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ยังบกพร่องหลายประการให้ดีขึ้น ก็เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ จนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งถึงแม้จะยังคงหลักการในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ แต่ก็เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของศาลที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระ ที่สำคัญคือ ด้วบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายในการตรวจสอบ รวมทั้งการกำหนดตัวผู้ใช้อำนาจซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบล้วนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องและปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แล้ว ยังอาจเป็นการ

^๑วรพชร จันทร์ชันดี, “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑)

^๒นิติกร สังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอาจารย์พิเศษ คณะศึกษาศาสตร์ วิทยาลัยทองสุข

เพิ่มปัญหาให้มากยิ่งขึ้นไปอีกอันจะส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่สามารถเป็นไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีการพัฒนาขึ้นอย่างมากหากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมาทั้งหมด โดยแบ่งออกเป็นการตรวจสอบโดยรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิกไป และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งก็ยังคงบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยยังคงหลักการ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงไปในรายละเอียดค่อนข้างมาก

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประการสำคัญคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐
๒. เพื่อศึกษาเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญไทย
๓. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาทั้งหมด
๔. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมทั้งข้อดีข้อเสียของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษา โดยใช้แนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึง พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งนับตั้งแต่มีการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎร เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ นับถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๗๕ ปีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของไทยได้พัฒนาขึ้นมาโดยลำดับ ผู้เขียนเน้นศึกษาในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัยการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลหรือเป็นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยวิธีวิเคราะห์ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ (History approach) ที่เกี่ยวข้อง และวิธีการศึกษาวิเคราะห์ในทางกฎหมาย (Legal approach) ตลอดจนการศึกษาในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral science) แล้วนำเสนอแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical description) สำหรับแหล่งที่มาของข้อมูลนั้น มีแหล่งที่มา ๒ ส่วน คือ

๑. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) คือ เอกสารที่เป็นต้นฉบับหรือที่เป็นข้อมูลหรือหลักฐานโดยตรง ซึ่งได้แก่งานเขียน ปาฐกถา ถ้อยแถลง คำแถลงการณ์ บันทึก ประกาศ สุนทรพจน์ รายงานการประชุม เอกสารต่างๆ ของทางราชการ พระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึง พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) คือ เอกสารที่มีผู้รวบรวมเอาไว้แล้ว เช่น เอกสาร หนังสือ วารสาร ตำราวิชาการ รายงาน บทความ การวิจัยและวิทยานิพนธ์

ข้อค้นพบและบทวิเคราะห์

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลบังคับใช้ ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดหลักการที่สำคัญอันจะทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด หลักการเช่นว่านั้นคือ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะต้องมีอิสระ โดยมีการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น การให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรตรวจสอบมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาว และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีเงินเดือนและค่าตอบแทนสูง การหน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระ ทั้งทางด้านบุคคล การเงินและการงบประมาณ การวาง

ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ และให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ตามหลักการว่าไม่มีองค์กรใดอยู่สูงสุดเพียงองค์กรเดียวและหลุดพ้นจากการตรวจสอบได้

หากเปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ พบว่า ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้เป็นอย่างดีในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น

๑) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้ผู้ที่ไม่ยื่นบัญชีรายการหรือยื่นบัญชีรายการอันเป็นเท็จ ต้องถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี เป็นจำนวนมาก

๒) การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้มีการตรวจสอบความมีอยู่จริง ความเปลี่ยนแปลง ที่มาที่ไปของทรัพย์สินจนเป็นเหตุให้อดีตรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองต้องถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้จำคุก

แต่อย่างไรก็ดีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดจากปัญหาทางการเมืองที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขาดประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารสามารถเข้าแทรกแซงตั้งแต่กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรตรวจสอบ เมื่อได้พรรคพวกของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ จนองค์กรตรวจสอบไม่สามารถทำหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายได้ ส่วนในด้านของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังเป็นไปด้วยความยากลำบาก เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องเข้าชื่อกันไม่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง โดยเฉพาะปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องของที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบแต่ละองค์กร ในด้านที่มานั้นวุฒิสภาก็มีอำนาจเบ็ดเสร็จที่จะพิจารณาว่าใครจะได้เป็นกรรมการในองค์กรตรวจสอบ ซึ่งก็สามารถแก้ไขได้หากวุฒิสภาไม่ถูกครอบงำจากพรรคการเมือง ในด้านอำนาจหน้าที่แต่ละองค์กรก็มีและใช้แตกต่างกันไป แต่ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงก็สามารถที่จะแก้ไขได้โดยกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ หากได้มีการศึกษาปัญหาของการบังคับใช้อย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การแก้ไข ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่าแต่ไม่มีการเลือกทางออกดังกล่าว กองทัพบกกลับใช้วิธีการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เพื่อล้มกระดานแล้วเริ่มกันใหม่ ซึ่งเป็นการทำลายหัวใจของนักประชาธิปไตยทั้งหลาย ที่การยึดอำนาจรัฐง่ายเพียงการนำรถถังออกมาให้ประชาชนถ่ายรูป พร้อมกับการยึดสถานีโทรทัศน์ จนนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ และ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหลังและสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหารอย่างชัดแจ้งที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือกำเนิดขึ้นจากความล้มเหลวผิดพลาดของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ถืออำนาจรัฐขณะนั้น ใช้อำนาจไปในทางที่จะเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง รวมทั้งการพยายามรวบอำนาจโดยการแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญผู้มีหน้าที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญด้วย แต่ที่เลวร้ายที่สุดนั้นก็คือ ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมองค์การดังกล่าวข้างต้นได้อย่างเบ็ดเสร็จ จนเกิดรูปแบบเผด็จการของการใช้อำนาจขึ้น เพราะองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบทั้งกลไกของรัฐสภา องค์การอิสระและศาล ต่างเป็นอัมพาตไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ดีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังกล่าว หลายท่านรวมทั้งผู้เขียนต่างเห็นพ้องด้วยว่า ปัญหาดังกล่าวถึงแม้จะเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อยู่บ้างแต่ก็มีใช้ความผิดของรัฐธรรมนูญเสียทีเดียว หากแต่เกิดขึ้นจากบุคคลผู้มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจของตนไปในทางที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยช่องว่างทางลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อรองรับการกระทำที่มีชอบของตนเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถูกร่างขึ้นโดยจงใจออกแบบให้รัฐบาลและระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ ไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ โดยใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๑ ปีเศษเท่านั้น หากแต่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด หากพิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าในเรื่ององค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แตกต่างกันในแนวคิดโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มุ่งเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลพร้อมๆ กับมีองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจที่ถ่วงดุลกัน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กลับตรงกันข้าม คือ การทำให้รัฐบาลอ่อนแอ และเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับองค์การตรวจสอบ จนนักวิชาการบางท่านขนานนามว่าเป็น “องค์กรเทวดา” ทำอะไรก็ได้ไม่มีความผิด เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัตินิรโทษกรรมไว้ล่วงหน้าในมาตรา ๓๐๙ แล้ว แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เสริมสร้างความเข้มแข็ง อำนาจ และความเป็นอิสระให้กับองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจมากมาย ปัญหาประการต่อมาก็คือ **“ปัญหาการตรวจสอบผู้ตรวจสอบ”**

จากปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะโดยแบ่งแยกตามองค์กรได้ดังนี้

๑. ศาลรัฐธรรมนูญ

ในด้านที่มาและองค์ประกอบควรลดจำนวนผู้พิพากษาลง เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๙ คน มาจากองค์กรตุลาการ คือ ผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๓ คน ตุลาการศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๒ คน ซึ่งมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งแล้ว ส่วนอีก ๔ คนมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์จำนวน ๒ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์อีก ๒ คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีความยึดโยงกับประชาชนอยู่เลย แต่ต้องมาปฏิบัติหน้าที่ “ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” ซึ่งยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้หากปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ก็จะเป็นการทำให้ถูกมองว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องทางการเมืองได้

ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑) ลดองค์ประกอบที่เป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองตามมาตรา ๒๐๔ (๑) และ (๒) ลง และให้มีสัดส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากภาคส่วนอื่น เช่น อดีตนายกรัฐมนตรีนที่พ้นจากตำแหน่งไปโดยไม่มีความผิดทุกคนซึ่งหากมากเกินไปก็อาจเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต หรือหากเกรงว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถแยกออกจากการการเมืองได้อย่างแท้จริงก็อาจให้มีสัดส่วนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากรัฐสภา และรัฐบาลด้วย เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกัน อย่างเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกา

๒) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ (๓) โดยบัญญัติให้ชัดเจนว่าผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์มีหลักเกณฑ์อย่างไร ส่วนมาตรา ๒๐๔ (๔) นั้น แก้ไขให้เหลือเพียงผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น พร้อมทั้งหลักเกณฑ์ด้วย ทั้งนี้เพราะปัจจุบันรัฐธรรมนูญบัญญัติเปิดกว้างมากเกินไปที่ให้สาขาสังคมศาสตร์ทุกสาขาเข้ามาเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญได้

๓) การทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความยึดโยงกับประชาชน เพราะองค์กรตุลาการก็เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทย ประชาชนจึงสมควรที่จะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ ไม่ใช่เฉพาะอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหารเท่านั้น แต่ต้องหมายรวมถึงอำนาจตุลาการด้วย เช่น นอกจากที่ประชาชนจะมีสิทธิในการยื่นเสนอถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๖๔ แล้ว ยังอาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย เช่น เป็นหนึ่งองค์ประกอบในคณะกรรมการสรรหา

๔) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๑๔ ให้ครอบคลุมถึงการวินิจฉัยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นศาลด้วย เพราะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาได้ หากเป็นกรณีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรศาล ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจวินิจฉัย

๕) วาระการดำรงตำแหน่งนั้นควรให้สอดคล้องกับวาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระอื่นๆ เช่นมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี หรือ ๖ ปี เท่ากันหมดทุกองค์กร

ในส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นคดีเฉพาะเท่านั้น ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง ทั้งนี้เพราะ สถานะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร สร้างผลกระทบได้มากกว่าคำพิพากษาของศาลยุติธรรมซึ่งมีผลเฉพาะคู่ความในคดี โดยจำกัดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เฉพาะกรณี การควบคุมตรวจสอบกฎหมาย มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะหากให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง หรือตามอำเภอใจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเอง ก็อาจมีผลเป็นการให้ศาลรัฐธรรมนูญบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั่นเองก็เป็นได้

๒. ศาลยุติธรรม

๒.๑ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เขียนขอเสนอใน ๒ ส่วนคือ

๑) ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษายกฟ้อง รัฐธรรมนูญควรบัญญัติให้พนักงานอัยการหรือผู้ไต่สวนอิสระสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ด้วย เพราะหากมีพยานหลักฐานขึ้นใหม่ที่จะสามารถเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หากพิจารณาตามมาตรา ๒๗๘ วรรคสามในปัจจุบัน ไม่สามารถทำได้เลย

๒) ควรขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ให้มากขึ้นกว่าเดิม ไม่ควรใช้ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์เหมือนอย่างคดีธรรมดาทั่วไปมาใช้กับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นคดีเฉพาะ ที่มีระยะเวลาเพียง ๓๐ วัน ควรขยายให้มากขึ้นโดยอาจให้มีระยะเวลาถึง ๑ ปี

๒.๒ ศาลฎีกาแผนกคดีเลือก ตั้งผู้เขียนมีข้อเสนอ ดังนี้

๑) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม เพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งกรณีการเลือกตั้งทั่วไป และศาลอุทธรณ์กรณีการเลือกตั้งท้องถิ่นมีเขตเหนือคดีเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ควรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจเด็ดขาดเพียง

องค์กรเดียว กล่าวคือ เป็นผู้ออกข้อกำหนด เป็นผู้บริหารจัดการข้อกำหนดซึ่งตนออก และเป็นผู้วินิจฉัยตามข้อกำหนดซึ่งตนออกด้วย อันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ จึงควรให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเข้ามาวินิจฉัยแทน

๒) ในเรื่องการอุทธรณ์ ควรเพิ่มบทบัญญัติให้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ให้สอดคล้องกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ มีระบบการอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ทั้งนี้เพื่อความรอบคอบในกรณีที่มีปัญหาเรื่องข้อกฎหมาย ทั้งยังเป็นการสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของคำพิพากษาของศาลอีกด้วย

๓. **ศาลปกครอง** ควรที่จะมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเท่านั้น กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังเช่นกรณีคำสั่งศาลปกครองกลางกำหนดวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ฯ ในคดีแฉงการณร่วมไทย-กัมพูชา ซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) ซึ่งหากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจแล้ว ศาลปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเฉพาะคดีปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณกรณดังกล่าว

ในเรื่องปัญหาของศาลปกครองกรณีเขตอำนาจเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติในมาตรา ๒๒๓ ว่าการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง มิใช่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมแล้ว เพราะทำให้เขตอำนาจศาลปกครองชัดเจนขึ้น

๔. **คณะกรรมการการเลือกตั้ง** เดิมตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งได้ทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งให้หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เฉพาะก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด เหตุผลก็คือ เมื่อยังไม่มีการประกาศผลการเลือกตั้งหากให้นำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแล้วนี่จะเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมีอุปสรรคล่าช้าออกไป แต่หากเป็นกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้วให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งแทน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีคำวินิจฉัยเสียก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไปแจกใบแดง โดยให้มีการยื่นเรื่องเพื่อให้ศาลฎีกาเป็นคนตรวจสอบว่ามีเหตุสมควรที่จะเพิกถอนผลการเลือกตั้งหรือไม่ โดยกำหนดให้ในระหว่างที่คดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของ

ศาลฎีกานั้น บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี วุฒิสภาก็ดีจะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งและในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหากเป็นกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว อาจเป็นเพราะเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ก็ถือว่าภาระหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอันสิ้นสุดลง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๖ มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจไปถึงภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

คณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ตลอดจนมีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ควรมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เพราะปัจจุบันมีศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งอยู่แล้ว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้แก้ไขมาตรา ๒๓๙ วรรคหนึ่ง ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ให้เป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียว ซึ่งจะได้รับขอมรับมากกว่าที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยได้เอง เพราะไม่ใช่องค์กรตุลาการ รวมทั้งการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจออกข้อกำหนด ฎุระเบียบต่างๆ เอง และมีอำนาจในการบังคับการ และอำนาจวินิจฉัยเอง ทำให้อาจเกิดไม่รอบคอบได้ในการทำคำวินิจฉัยได้

๕. ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกิดขึ้นใหม่เป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีที่มาจาก Ombudsman ของประเทศสวีเดนอีกต่อไป เพราะแยกออกเป็นองค์กรอิสระจากรัฐสภา แต่มีอำนาจหน้าที่มาก คือ อำนาจในเรื่องการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาคดีของศาล ตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้เป็นเพราะธรรมชาติของการพิจารณารรคดี ผู้พิพากษาจะต้องใช้ดุลพินิจและใช้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ เพื่อไม่ให้กระทบกับความเป็นอิสระและในการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล ซึ่งดำเนินการไปในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และจุดหมายที่กำหนดไว้ก่อนแล้วคือให้มีการตรวจสอบโดยมีการตรวจสอบของคู่ความ และศาลชั้นสูงกว่า ตลอดจนองค์กรบริหารส่วนบุคคลหรือคณะกรรมการตุลาการ (กต). นอกจากนี้ผู้พิพากษายังอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐ นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็น

รูปธรรมและมีปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว แต่มีผลถึงขั้นสามารถเป็นเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ผู้เขียนจึงเสนอดังนี้

๑) แก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการยกเลิกองค์การผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วกลับไปใช้องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแทน โดยให้เป็นองค์กรที่อยู่ในรัฐสภา มีหน้าที่ช่วยเหลือรัฐสภาเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน และเยียวยาแก้ไข แต่มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้สามารถตรวจสอบแม้จะไม่มีกรรณการร้องเรียนได้ด้วย

๒) ในเรื่องของมาตรฐานของจริยธรรมนั้นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นครั้งแรก แก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนตามมาตรา ๒๗๐ เพราะอาจมีการใช้เป็นเครื่องมือในการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ แม้จะมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เรื่องยากในการตีความ

๖. **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจสอบเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบข้าราชการประจำอื่นๆ มีการตั้งหน่วยงานใหม่ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๕๑ มีหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๘ ลงไป แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็อาจเรียกสำนวนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มาพิจารณาเองได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินการดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมแล้ว แต่มีข้อเสนอนในเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามมาตรา ๒๔๖ วรรคห้า อาจไม่จำเป็นอีก เพราะเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) แล้วอาจทำให้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน

๗. **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังเช่นที่เคยเป็นมา จึงควรมีการวางระบบ

การตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยให้มีผู้ว่ากาตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ให้เปลี่ยนเป็นศาลบัญชีและวินัยทางการคลังขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรตุลาการ อันจะทำให้กระบวนการตรวจเงินแผ่นดินมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้มากกว่าการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๘. **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ อำนาจเกี่ยวกับการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และอำนาจในการส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลปกครองพิจารณา หากเห็นว่า กฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดที่ออกโดยฝ่ายปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนขึ้นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ยังมีข้อจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่จะต้องมีการร้องเรียนเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในกรณีที่ไม่มีการร้องเรียนด้วย

๙. **ข้อเสนอแนะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน**

กระบวนการเข้าชื่อของประชาชนไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของลายมือชื่อ ซึ่งเป็นเรื่องที่ตรวจสอบได้ยาก และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนาน จึงควรกำหนดให้การเข้าชื่อกระทำโดยการพิมพ์ลายนิ้วมือของประชาชนผู้ประสงค์จะเข้าชื่อ เพราะสามารถตรวจสอบได้ง่ายและรวดเร็วกว่า ไม่สามารถปลอมแปลงได้

๑๐. **ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้จะผ่านความเห็นชอบโดยการลงมติของประชาชนทั้งประเทศ แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่ายังมีบทบัญญัติหลายมาตราที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่าเป็นการถอยหลังเข้าคลอง ฝ่ายที่ยอมลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญก็เพราะหากไม่เห็นชอบ ก็ไม่ทราบว่าจะคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดในอดีตมาปรับปรุงแล้วประกาศใช้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพียงกลยุทธ์แบบสุดขั้วของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เพราะเมื่อพิจารณาแล้ว การให้ประชาชนออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญกับการนำรัฐธรรมนูญมาประกาศใช้โดยคณะมนตรี

ความมั่นคงแห่งชาติเอง มันเป็นแนวคิดคนละชั่วแบบสุดโต่ง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติน่าจะมั่นใจเกือบเต็มร้อยว่าร่างรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านความเห็นชอบ เพราะประชาชนจะต้องคิดอย่างไรเสียรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับสี่เท่าไว้ก่อนแล้วค่อยกลับมาแก้กันทีหลัง (ซึ่งไม่ง่ายเลย) ดีกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับสี่เท่าที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะนำมาใช้

กระแสการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีมาตั้งแต่ภายหลังจากการประกาศใช้ ความจริงเป็นแนวคิดที่มีมาก่อนที่รัฐธรรมนูญจะประกาศใช้เสียอีก แต่การแก้ไขต้องรอจังหวะและโอกาส เมื่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งรัฐบาลแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐบาลผสมโดยการนำของพรรคพลังประชาชน ฝ่ายตรงข้ามกับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งปฏิเสธการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ จึงมีนโยบายการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ต้น แต่เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล การแก้ไขไม่ใช่เรื่องง่ายอีกต่อไป เมื่อมีกระแสคัดค้านอย่างรุนแรงจากหลายฝ่ายทั้งคนของคณะรัฐประหารเอง พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล และกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่อ้างว่าจะเป็นการแก้เพื่อประโยชน์ของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มผู้ถูกยึดอำนาจ

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สถานการณ์ทางการเมือง และการดำเนินระบอบประชาธิปไตย มีปัญหาตลอดเวลา โดยฝ่ายต่อต้านการรัฐประหารอ้างว่าเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เป็นประชาธิปไตย ด้วยสถาบัน ระบบกฎหมาย กลไก ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะบทบาทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นเผด็จการ เป็นมรดกแห่งความชั่วร้ายที่สืบต่อมาจากการรัฐประหาร

แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต้องหยุดชะงักไปเนื่องจากมีกระแสการคัดค้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนในปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน คือ พรรคเพื่อไทย ได้เรียกร้องให้รัฐบาลนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช กลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง แต่ยังไม่ได้รับการตอบสนองในทางใด และประเด็นที่มีการกล่าวถึงนอกจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ การปฏิรูปการเมือง

กล่าวเฉพาะการปฏิรูปการเมืองซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยในขณะนี้ว่าสมควรต้องมีการแก้ไขให้เป็นประชาธิปไตยและเป็นไปตามหลักนิติธรรมมากขึ้น โดยมีประเด็นที่จะต้องแก้ไขดังต่อไปนี้

๑) การนำหลักรัฐธรรมนูญนิยมกลับมาใช้อีกครั้ง โดยเฉพาะการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการที่ประเทศประชาธิปไตยยอมรับและยึดถือกัน เพราะในอดีตที่ผ่านมาของประชาธิปไตยประสบกับความล้มเหลวของระบอบแล้วว่า หากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพแล้วก็จะทำให้ประเทศเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศไปอย่างมาก

๒) การลดบทบาททางการเมืองของศาล เพราะองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีอำนาจในทางการเมืองมากเกินไป ทั้งการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

และการสรรหากรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการทำให้ศาลเข้ามายุ่งเกี่ยวกับฝ่ายการเมือง มากจนเกินเหตุ หากไม่แก้ไของค์กรตุลาการอาจตกต่ำลง ขาดความน่าเชื่อถือและอาจไม่สามารถรักษา ความศักดิ์สิทธิ์ต่อไปได้

๓) การปรับปรุงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๔) ปรับปรุงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา อาจมาทั้งจากการเลือกตั้งและสรรหาเช่นเดิมแต่มีการ ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่ไม่ให้มีแต่ฝ่ายตุลาการและประธานองค์กรอิสระเพียง ๗ คน เท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตรวจสอบนั้นเพื่อเป็นการคานอำนาจขององค์กรอิสระ ควรให้วุฒิสภามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการสรรหากรรมการขององค์กรอิสระมากกว่า ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ให้เพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น

๕) ยกเลิกการแบ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เพราะก่อให้เกิดปัญหาการตีความว่า องค์กรที่มีได้บัญญัติในหมวดว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะมี สถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรบัญญัติองค์กรอิสระหรือองค์กรต่างๆ ไว้ ในรัฐธรรมนูญ หากจะมีองค์กรอิสระหรือองค์กรตรวจสอบต่างๆ ควรบัญญัติเป็นกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะจะทำให้แก้ไขได้ง่ายกว่าการ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว ปรากฏว่าเกิดปัญหาขึ้นมากมายแต่ก็ยังไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจนรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต้องถูก ยกเลิกไป ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในรัฐธรรมนูญควรบัญญัติไว้เฉพาะประมุขของรัฐ สิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (ซึ่งจะต้องไม่มากเกินไป) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่าย บริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการเท่านั้น เพื่อให้รัฐธรรมนูญสั้น กระชับ ไม่ยาวเกินไป และที่สำคัญจะไม่ ทำให้รัฐธรรมนูญเกิดปัญหามากนักอีกด้วย

๖) โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญและความไว้วางใจกับองค์กรตุลาการมาก โดยให้เป็นคณะกรรมการสรรหาทั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทสรรหา ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบ และการสรรหา กรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากภารกิจหลักของผู้พิพากษา คือ การพิจารณา พิพากษาคดี ถ้ามารับภาระด้านนี้มากเกินไปจะทำให้กระทบกระเทือนต่อภารกิจหลัก และอาจจะเสียความ เป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีได้ ทั้งยังอาจทำให้องค์กรตุลาการตกต่ำลง เพราะปฏิบัติหน้าที่ใน พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่ถูกจัดตั้งให้มาเป็นองค์กรที่จัดการกับปัญหา ทางการเมือง

ผู้เขียนจึงเสนอให้แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญไม่ให้มีแต่ฝ่ายตุลาการ และสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และแก้ไขอำนาจของวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง

กับการแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระโดยให้มีโอกาสได้พิจารณาคัดเลือกด้วย มิใช่เป็นเพียงผู้ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ซึ่งเป็นเพียงตรายางของคณะกรรมการสรรหาในปัจจุบัน

๗) แก้ไขบทเฉพาะกาล ทั้งเรื่องการต่ออายุการทำงานให้กับผู้พิพากษา อัยการ หากต้องการต่ออายุการทำงานจริงให้ไปแก้ไขกฎหมายขององค์กรนั้นๆ แทน รวมทั้งแก้ไขให้กรรมการในองค์กรอิสระมาจากการสรรหาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยให้กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขพ้นจากตำแหน่งไปโดยไม่ต้องอยู่ครบวาระ และให้มีการสรรหาใหม่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

๘) ยกเลิกมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เป็นบทนิรโทษกรรมย้อนหลังและล่วงหน้า เพราะขัดกับหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน

๙) รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เกิดขึ้นจากสมมติฐานความไม่ไว้วางใจต่อนักการเมืองทั้งหลาย โดยการลดอำนาจของฝ่ายบริหาร และเพิ่มอำนาจของฝ่ายตรวจสอบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้องนัก เพราะเสถียรภาพของรัฐบาลและความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพขององค์กรตรวจสอบเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินไปพร้อมกันไป หากมีแนวความคิดว่าจะลดอำนาจองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่าควรลดอำนาจกองทัพเสียมากกว่า เช่น การใช้เรื่องงบประมาณเป็นเครื่องมือดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกา ที่ให้การจัดงบประมาณเพื่อบำรุงกองทัพจะต้องมีระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี เพื่อป้องกันมิให้กองทัพสร้างอิทธิพลได้ อันเป็นหลักการที่ให้พลเรือนควบคุมทหาร (รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา ๘ วรรคสี่บสอง)

แม้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจะไม่่ง่ายนัก และไม่รู้ว่าจะใครจะเป็นผู้เริ่มต้น เพราะหนทางของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีคืบคั้นที่ เพราะใครเริ่มก่อนย่อมเจ็บตัวก่อนเป็นธรรมดา แต่หากยังปล่อยปละละเลยปัญหาของชาติบ้านเมืองอยู่เช่นนี้ ปัญหาของรัฐบาลก็หนีไม่พ้นที่จะต้องถูกบังคับให้เลิกข้าง แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจำต้องให้ทุกฝ่ายที่เป็นสถาบันหลักของรัฐ กล่าวคือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองต่างๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ภาคประชาชน เช่น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และองค์กรเอกชน ซึ่งเป็นทุกภาคส่วนของสังคม หันหน้าเข้ามาพูดคุยกันเพื่อหาทางออกให้กับวิกฤติของชาติ เพื่อให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการยอมที่จะประนีประนอมกันทุกฝ่าย เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถเกิดขึ้นได้จริง แม้อาจจะไม่ครบทุกประเด็นดังที่กล่าวข้างต้น แต่ก็แสดงให้เห็นว่ามีแนวความคิดที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองใหม่ ทั้งนี้เมื่อกระบวนการเจรจาของทุกฝ่ายบรรลุผล ก็เริ่มกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งจะทำให้บรรยากาศของประเทศชาติมีความสมานฉันท์ขึ้นได้

หากกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดทางให้มีการปฏิรูปการเมืองใหม่อีกครั้ง เพราะอย่างไรเสียรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ก็ยังมีข้อบกพร่องอีกมาก หากแก้ไขมากเกินไปก็จะรวนไปทั้งฉบับ รวมทั้งที่มาของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นที่ยอมรับ ก็จะทำให้รัฐธรรมนูญถูกอ้างถึงความชอบธรรมอยู่ร่ำไป ดังนั้น ควรเปิดทางให้มีการปฏิรูปการเมืองใหม่อีกครั้งโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างกว้างขวางที่สุด กล่าวคือ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญโดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง เมื่อร่างเสร็จแล้วก็นำออกให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วม มีความเข้าใจ และมีความหวงแหนในรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง อันจะทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคงความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดได้อย่างวัฒนาถาวร