



สรุปสาระสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจรัฐธรรมนูญ แก่สื่อมวลชน

คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ



ในวันเสาร์ที่ ๒ , ๙ , ๑๖ , ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๐

ณ ห้องประชุมสมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ ชั้น ๑๒ อาคารเกษม อุทยานิน

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยได้บัญญัติเพิ่มหลักการขึ้นใหม่และมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบางส่วนที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน กำหนดกลยุทธ์และดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๑๐ ฉบับขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าสื่อมวลชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นสื่อกลางและสามารถช่วยเผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กับประชาชนทราบได้เป็นอย่างดี จึงให้จัดโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแก่สื่อมวลชนขึ้น โดยได้กำหนดจัดเป็นเวลา ๔ วัน คือ วันที่ ๒ และวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ เป็นการบรรยายโดยกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และวันที่ ๑๖ และ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ เป็นการอภิปรายและบรรยายระหว่างกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ

ในการนี้ ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ได้ดำเนินการจัดทำสรุปเนื้อหาสาระสำคัญของการบรรยายและการอภิปราย ตลอดจนรวบรวมประเด็นที่น่าสนใจจากการซักถามช่วงท้ายของการบรรยายในโครงการดังกล่าว เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบและเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

อนึ่ง ในการบรรยายได้มีการกล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและยังไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้นบทบัญญัติดังกล่าวอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ ผู้อ่านควรได้ติดตามผลการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิวิสามัญร่วมกัน ๓ ฝ่าย (ซึ่งจะเกิดขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้าของรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐) เกี่ยวกับพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป

คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์
และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
มกราคม ๒๕๖๑

บทสรุปผู้บริหาร

สื่อมวลชนถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางในการสื่อสารและถ่ายทอดความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่างๆสู่ประชาชน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความรู้ ความเข้าใจ ในเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้อง เข้าใจหลักคิดสำคัญของรัฐธรรมนูญอันเป็นพื้นฐานสำคัญในเรื่องต่าง ๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม บางเรื่องมีการแก้ไข บางเรื่องบัญญัติหลักการขึ้นมาใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดโครงการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้แก่สื่อมวลชนขึ้น โดยได้รับความร่วมมืออย่างดีจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสมาคมนักข่าว นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย สื่อมวลชนสาขาต่าง ๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และสื่อสังคมออนไลน์ บรรณาธิการ หัวหน้าข่าว ผู้สื่อข่าวภาคสนาม จำนวน ๓๒ คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างถูกต้อง สามารถนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเผยแพร่สู่ประชาชนได้อย่างถูกต้องและไม่คลาดเคลื่อน

การจัดโครงการครั้งนี้กำหนดออกเป็น ๒ ช่วง โดยช่วงแรกเป็นการบรรยายในเนื้อหาสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญเป็นเวลา ๒ วัน และในช่วงที่สองเป็นการอภิปรายในประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญ เป็นเวลา ๒ วัน โดยมีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและผู้ทรงคุณวุฒิให้เกียรติเป็นวิทยากร บรรยาย ร่วมอภิปราย และตอบข้อซักถาม

ทั้งนี้ ในช่วงท้ายของแต่ละวัน วิทยากรได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้แสดงความคิดเห็น ตลอดจนซักถามในประเด็นต่าง ๆ ที่ยังมีความสงสัยและไม่เข้าใจ ซึ่งได้รับความความสนใจจากผู้เข้าร่วมโครงการอย่างมาก

ผลที่ได้จากการจัดโครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในภาพรวมประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และบรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยได้รับความสนใจและได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากกลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมโครงการ ตลอดโครงการระยะเวลา ๔ วัน ผู้เข้าร่วมโครงการได้ให้ความสนใจซักถามวิทยากรในประเด็นที่สงสัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งได้ให้ข้อสังเกตว่าควรมีการจัดโครงการเผยแพร่เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในลักษณะนี้ โดยขยายกลุ่มเป้าหมายอื่น เช่น ยุวชน ประชาธิปไตย หรือกลุ่มผู้นำชุมชน เป็นต้น

สารบัญ

คำนำ

บทสรุปผู้บริหาร

สารบัญ

คำกล่าวรายงานโครงการ

โดย ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่

กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ในฐานะประธานคณะกรรมการประสานงานและสำรวจความคิดเห็นของประชาชน

คำกล่าวเปิดโครงการ

โดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์

ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

คำกล่าวถึงความสำคัญของโครงการ

โดย นายมงคล บางประภา

อุปนายกฝ่ายบริหารและเลขาธิการสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

บทที่ ๑ สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วันเสาร์ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๐

๑.๑ ภาพรวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บรรยายโดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑.๒ หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย

บรรยายโดย นายภัทร คำพิทักษ์

๑.๓ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

บรรยายโดย นายภัทร คำพิทักษ์

๑.๔ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

บรรยายโดย นายภัทร คำพิทักษ์

๑.๕ หมวด ๗ รัฐสภา

บรรยายโดย นายประพันธ์ นัยโกวิท

๑.๖ หมวด ๑๐ ศาล

บรรยายโดย ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต

หน้า

ก

ข

ค

ช

ซ

ญ

๑

๘

๙

๑๓

๑๔

๒๐

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๑.๗ หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ บรรยายโดย นายสุพจน์ ไข่มุกด์	๒๑
๑.๘ หมวด ๑๒ องค์การอิสระ บรรยายโดย ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต	๒๕
๑.๙ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บรรยายโดย ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่	๓๓
บทที่ ๒ สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วันเสาร์ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๐	๓๗
๒.๑ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บรรยายโดย นายปกรณ์ นิลประพันธ์ นายภัทร คำพิทักษ์ และพลตรี วีระ โรจน์นาศ	๓๗
๒.๒ หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี บรรยายโดย นายปกรณ์ นิลประพันธ์	๔๘
๒.๓ หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ บรรยายโดย นายภัทร คำพิทักษ์	๕๑
๒.๔ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ บรรยายโดย นายเอียรชัย ณ นคร ผู้ร่วมเสวนานายอมร วาณิชวิวัฒน์	๕๒
๒.๕ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ บรรยายโดย นายเอียรชัย ณ นคร ผู้ร่วมเสวนานายอมร วาณิชวิวัฒน์	๕๔
๒.๖ บทเฉพาะกาล บรรยายโดย นายเอียรชัย ณ นคร ผู้ร่วมเสวนานายอมร วาณิชวิวัฒน์	๕๙
บทที่ ๓ สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วันเสาร์ที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๐	๖๓
๓.๑ เรื่อง การใช้สิทธิของประชาชนเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ บรรยายโดย ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต และศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ	๖๓
๓.๒ เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งคณะรัฐมนตรี บรรยายโดย ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต รองศาสตราจารย์เจริญ โทณะวณิก และนายเมธา ศิลาพันธ์	๗๐

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๓.๓ เรื่อง กลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้นำเสนอความคิด ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต ผู้ร่วมสนทนา ศาสตราจารย์พิเศษหม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ และนายอริคม อินทุภูติ	๗๘
๓.๔ เรื่อง มาตรการใหม่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้นำเสนอความคิด นายภัทร คำพิทักษ์ ผู้ร่วมสนทนา ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ	๘๙
บทที่ ๔ สรุปสาระสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วันเสาร์ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๐	๙๗
๔.๑ เรื่อง คุณสมบัติและการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ บรรยายโดย นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง ผู้ร่วมสนทนา นายคำณูณ สิทธิสมาน	๙๗
๔.๒ เรื่อง กระบวนการได้มาและบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ ผู้นำเสนอความคิด ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ผู้ร่วมสนทนา พ.ต.อ. จรุงวิทย์ ภุมมา และว่าที่ร้อยตรี วันชัย ใจกุล	๑๐๘
๔.๓ เรื่อง การทำงานร่วมกันขององค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริต ผู้นำเสนอความคิด นายเอียรชัย ณ นคร ผู้ร่วมสนทนา นางสาวชัชพร พิณฑุวนะ	๑๑๗
๔.๔ เรื่อง ความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญใหม่ บรรยายโดย รองศาสตราจารย์จรี วิจิตรวาทการ ผู้ร่วมสนทนา นายภัทร คำพิทักษ์ และนายเอียรชัย ณ นคร	๑๒๑
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๒๕
๕.๑ บทสรุป	๑๒๕
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๑๒๕
คำกล่าวปิดโครงการ	๑๒๖
โดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ	
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก กำหนดการโครงการ	๑๒๗
ภาคผนวก ข รายงานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน	๑๓๘

สารบัญ (ต่อ)

ภาคผนวก ค	รายนามฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชน	หน้า ๑๔๐
ภาคผนวก ง	ผู้จัดทำ	๑๔๒
ภาคผนวก จ	เอกสารประกอบการบรรยาย	๑๔๓



คำกล่าวรายงานโครงการ



ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะประธานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวรายงานความเป็นมาของโครงการโดยมีสาระสำคัญว่า นับตั้งแต่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นมา นั้น สื่อมวลชนทุกแขนงได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นระยะ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเนื้อหาสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนได้เห็นความสำคัญของสื่อมวลชนที่มีความสำคัญในการถ่ายทอดความรู้ข้อมูลข่าวสารไปสู่สาธารณชน จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจหลักคิด เนื้อหา สาระสำคัญที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ อันเป็นพื้นฐานสำคัญในเรื่องต่างๆ เพื่อให้เข้าใจอย่างถูกต้องตรงกันสามารถนำเสนอข่าวสารไปสู่สังคมได้ไม่คลาดเคลื่อน จึงเห็นสมควรจัดโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้แก่สื่อมวลชนในแขนงต่างๆ

รายละเอียดในการจัดโครงการนี้ ประกอบด้วย การบรรยายวันเสาร์ที่ ๒ และวันเสาร์ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ โดยกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้เกียรติเป็นวิทยากร จากนั้นเป็นการอภิปรายในประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญ ในวันเสาร์ที่ ๑๖ และวันเสาร์ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ โดยมีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นวิทยากรร่วมอภิปราย เพื่อได้มีโอกาสแสดงทรรศนะความคิดเห็นต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งนี้ รวมจำนวน ๓๒ คน ประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนทุกแขนง ทั้ง หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และสื่อสังคมออนไลน์ ในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น บรรณาธิการ หัวหน้าข่าว ผู้สื่อข่าวภาคสนาม โดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการจัดโครงการนี้ขึ้น



คำกล่าวเปิดโครงการ



นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวเปิดโครงการโดยมีสาระสำคัญว่า มีความรู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่งจากใจจริงที่โครงการนี้เกิดขึ้น เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในทุกองคาพยพของประเทศ เป็นกฎหมายหลักและเป็นกติกาของบ้านเมืองซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องเผยแพร่ให้คนทั่วไปได้รู้มากที่สุดเท่าที่จะรับรู้ได้ ยิ่งในปัจจุบันยุคสมัยที่ความตื่นตัวของประชาชนเรื่องการมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองเน้นหนักมากยิ่งขึ้น แต่ละฝ่ายควรที่จะต้องรู้ ซึ่งผู้ที่มีความสำคัญที่จะนำข้อมูลเหล่านี้ไปสู่การรับรู้ของประชาชนมากที่สุดคือ สื่อมวลชน

สิ่งสำคัญที่สุดคือ การได้รับรู้รายละเอียดของรัฐธรรมนูญตลอดช่วงระยะเวลาการอบรม ๔ วัน ในโครงการนี้ ซึ่งเป็นความจำเป็นเพราะถ้าสื่อมวลชนได้รู้ในรัฐธรรมนูญเขียนอะไรอย่างละเอียดวันข้างหน้าจะได้ไม่กล่าวหาว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหมกเม็ด การจัดให้มีโครงการนี้ขึ้นจึงถือเป็นสิ่งที่ดีที่สุดสมกับยุคสมัยที่ทุกคนจะต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน

ทั้งนี้ ในแต่ละหัวข้อบรรยายนอกจากผู้บรรยายจะเล่าให้ฟังว่าแต่ละเรื่องมีรายละเอียดอย่างไรแล้วจากการพูดคุยซักถามช่วงท้ายของการบรรยายจะน่าจะทำให้เกิดความคิด ความเข้าใจตรงกัน “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้แปลว่าคนเขียนคิดอะไรหรืออยากได้อะไร แต่แปลว่าเขาเขียนไว้ว่าอย่างไร และเมื่ออ่านทั้งหมดแล้วได้ความว่าอย่างไรมากกว่าที่จะต้องไปติดตามถามคนเขียนว่าตอนเขียนคิดว่าจะอะไร” เพราะถ้าถือหลักอย่างนั้น วันหนึ่งคนเขียนเสียชีวิตไปแล้วจะไปถามใครได้ หลักกฎหมายจึงถือว่า กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นเจตนารมณ์ย่อมจะหาได้จากลายลักษณ์อักษรที่เขียนไว้ ที่ผ่านมามีหลายครั้งต้องมาแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ศาลเข้าใจหรือวินิจฉัยให้เป็นไปอย่างที่คนออกกฎหมายตั้งใจไว้ให้ได้

ขอขอบคุณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เอื้อเฟื้อสถานที่ ขอขอบคุณเลขาธิการสมาคม นักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยที่กระตุ้นและผลักดันให้เกิดโครงการนี้ขึ้น และคณะกรรมการ ประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ดำเนินการจัดโครงการนี้ ขึ้นเป็นผลจริงจัง หวังว่าผู้เข้าร่วมโครงการในวันนี้จะได้ใช้โอกาสนี้สอบถามให้เกิดความกระจ่างเพราะในวันข้างหน้า หนีไม่พ้นที่ทุกคนจะต้องย้อนกลับมาอ่านรัฐธรรมนูญ ขอเปิดโครงการ ณ บัดนี้





คำกล่าวถึงความสำคัญของโครงการ



นายมงคล บางประภา อุปนายกฝ่ายบริหารและเลขาธิการสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ได้กล่าวถึงความสำคัญของโครงการว่า การจัดโครงการอบรมครั้งนี้ถือเป็นโอกาสที่ดีของสื่อมวลชนที่เป็นสื่อกลางถ่ายทอดข้อมูลความรู้ไปสู่สังคมจะได้ทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทสำคัญที่นับจากนี้ต่อไปทุกความเคลื่อนไหว เหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องในสังคม การเมือง เศรษฐกิจโดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะมีต้นตอที่เกี่ยวโยงกับรัฐธรรมนูญเสมอ จากการที่ได้ติดตามทำข่าวร่างรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ก่อนปี ๒๕๔๐ เข้าใจสถานการณ์ที่แตกต่างกันในการร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐ โดยเฉพาะในปี ๒๕๖๐ เป็นช่วงที่สถานการณ์บ้านเมืองมีความแตกแยก แตกต่างทางความคิดอย่างสูง การที่สื่อมวลชนไม่ได้เข้าร่วมรับรู้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นเหมือนกับการร่างรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับก่อน อาจจะสร้างปัญหาและผลกระทบได้

การจัดโครงการนี้ จึงเป็นโอกาสดีที่สื่อมวลชนจะได้เรียนรู้และเข้าใจเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญจากผู้ร่าง เพราะสังคม นักการเมืองกำลังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๑๐ ฉบับอย่างเข้มข้น เพื่อให้สื่อมวลชนได้ทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง รอบด้าน ไม่ถูกชักจูงด้วยเหตุผลทางการเมืองโดยง่าย จึงควรมาตั้งต้นรับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริงจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง เพื่อจะได้ไม่ถูกโน้มน้าวจนกลายเป็นเครื่องมือการโฆษณาของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรรวมของสังคม หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสื่อมวลชนจะได้ใช้โอกาสนี้เรียนรู้และตั้งคำถามจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง จึงขอสนับสนุนและประสานให้สื่อมวลชนได้มีโอกาสเข้าร่วมรับรู้แนวคิดแนวทางจากผู้ร่างเพื่อให้เกิดความรอบด้าน

บทที่ ๑

สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วันเสาร์ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๐

๑.๑ ภาพรวมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

โดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ*



นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงภาพรวมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่า ที่ผ่านมามีโอกาสได้ร่างรัฐธรรมนูญมาหลายฉบับทั้งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งการทำรัฐธรรมนูญทุกครั้งไม่เคยมีไผ่ ยกเว้นการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ที่ร่างรัฐธรรมนูญโดยมีไผ่ และเป็นไผ่ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เป็นความจำเป็นต้องทำตามไผ่อย่างเข้มงวดกวดขัน เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ ซึ่งกำหนดไว้ ๑๐ ประการ คือ

(๑) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้

(๒) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย

(๓) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจอรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน

(๔) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้ง ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

* ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตประธานวุฒิสภา อดีตประธานรัฐสภา และอดีตรองนายกรัฐมนตรี

(๕) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

(๗) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

(๘) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไก การตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

(๙) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญจะได้วางไว้

(๑๐) กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่างๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป

เพราะฉะนั้น เวลาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญเน้นเรื่องการทุจริตประพตมิชอบจนทำให้มีการเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง” ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นมาเอง แต่เป็นเพราะว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ๒๕๕๗ กำหนดไว้ว่าต้องทำในหลายเรื่องที่เป็นของใหม่

สำหรับวิธีการร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนเริ่มร่างรัฐธรรมนูญคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้หารือร่วมกันว่า จะดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญด้วยวิธีใดเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาครอบคลุมตามกรอบเนื้อหาในมาตรา ๓๕ ซึ่งคิดไว้ ๒ วิธี คือ วิธีแรกนำรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งฉบับใดมาเป็นต้นแบบแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมสิ่งที่ขาดลงไป วิธีที่สองคือ ร่างขึ้นมาใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใส่เรื่องต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดไว้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและมีมติว่าจะใช้วิธีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เพราะยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปมากประชาชนต้องการใช้สิทธิเสรีภาพของตนมากขึ้น ไม่ใช่ต้องการแค่เพียงการมีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ที่สำคัญคือ ช่องทางการสื่อสารทำได้ง่ายมีเครื่องมือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ เช่น โทรศัพท์มือถือ ปัจจุบันมีเครื่องมือเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงซึ่งทำให้การสื่อสารสามารถทำได้ทั่วถึงด้วยลำพังตัวเองโดยไม่ต้องอาศัยสื่ออื่น

อย่างไรก็ตาม สื่ออื่นๆ ยังมีความจำเป็นและเป็นตัวกลางทำหน้าที่บอกเล่าเหตุการณ์ความเป็นไปหรือสิ่งที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองสู่ประชาชนว่า มีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นสามารถหยิบโทรศัพท์ขึ้นมาดูจะรับรู้เหตุการณ์นั้นได้ทันทีผ่านช่องทางเหล่านั้น สิ่งที่เรานึกกันมาเป็น ๑๐ ปี ในเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน” เดิมรัฐธรรมนูญเขียนเอาไว้เพื่อให้ได้ขึ้นใจว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ถามว่าประชาชนมีส่วนร่วมตรงไหนอย่างไร ปัจจุบันมีเทคโนโลยีและเครื่องมือสื่อสารทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงมากขึ้น ย่อมอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ด้วยเทคโนโลยีเครื่องมือที่ทันสมัยเอื้อประโยชน์ในการเข้าถึงแล้วทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงมากกว่าเก่า

หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ในการพิจารณาหมวดนี้ยึดหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เพราะผ่านการกลั่นกรองมามากมาย แต่มีบางเรื่องที่เหมาะสมจะต้องปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามวิวัฒนาการใหม่ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะไม่ทำเองโดยลำพังแต่จะได้มีการปรึกษาหารือกับเจ้าของอำนาจนั้นอย่างละเอียดรอบคอบแล้วจึงจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไข

รัฐธรรมนูญฉบับนี้วางหลักการใหม่ๆ ไว้หลายเรื่อง เช่น

หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เป็นหมวดที่ประชาชนให้ความสนใจมาก การพิจารณาในหมวดนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนค่อนข้างมากโดยออกไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วทุกภาคของประเทศ เพื่อพูดคุยและรับฟังว่ายังมีเรื่องอะไรที่ยังขาดอยู่ และที่สำคัญคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้ประสบการณ์ของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคนที่ทำงานแต่ละด้านรวบรวมว่าที่ผ่านมารัฐธรรมนูญเขียนไว้อย่างไรแล้วเกิดปัญหาอะไรขึ้น ทำอย่างไรที่จะแก้ปัญหานั้นได้ ซึ่งพบว่าเวลาเขียนกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญจะจบตรงที่ “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เสมอแล้วก็เกิดปัญหาว่า เมื่อกฎหมายนั้นไม่ได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพนั้นเกิดขึ้นแล้วหรือยัง และสามารถใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้หรือยัง ซึ่งเรื่องนี้เป็นสิ่งที่ถกเถียงกันมานาน ครั้งหนึ่งเรื่องนี้เคยนำไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยทิ้งไว้โดยบอกว่า “เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดแล้วถึงจะยังไม่มียกกฎหมายก็ต้องทำตามรัฐธรรมนูญ” แต่ว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดว่าจะทำอย่างไร เพราะในรัฐธรรมนูญไม่มีรายละเอียดว่าจะทำที่ไหนอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงท้ายว่า ต้องทำแต่อย่างไรไม่รู้ คำตอบก็ไม่เสร็จสิ้น ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้จึงเขียนไว้ให้ชัดเจนว่า “การที่ยังไม่มีกฎหมายไม่ได้เป็นการทำให้สิทธิและเสรีภาพเสียไปประชาชนยังสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้” เพื่อบอกให้ชัดเจนว่าไม่ต้องไปรอกกฎหมายถ้ารัฐคิดว่าควรจะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบ หลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขรัฐก็ต้องรีบออกกฎหมายนั้นขึ้นมาโดยเร็ว ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับบุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

อีกเรื่องที่มีความกังวลและพบว่ามีกรณีละเมิด (abuse) และใช้อำนาจทำให้เสียหลักเช่น การใช้เงินงบประมาณเพื่อการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์สื่อหนังสือพิมพ์บางฉบับที่ทำตามใจรัฐบาล แล้วโฆษณาสื่อหนังสือพิมพ์ที่วิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาล ทำให้ระบบความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของสื่อถูกตั้งคำถามจากสังคม การที่จะห้ามนั้นเป็นเรื่องยากเพราะเป็นหนทางการประชาสัมพันธ์ของรัฐอย่างหนึ่งและเป็นการประกอบธุรกิจของสื่ออย่างหนึ่ง

มาตรา ๓๕ วรรคห้า บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย” ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ อนุ ๘ ของมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ๒๕๕๗ ซึ่งกำหนดว่า “กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า และตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ”

เรื่อง “เสรีภาพในการประกอบอาชีพ” เป็นอีกเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัยในวันข้างหน้า จึงขอหยิบยกมาอธิบาย ดังนี้

มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

ตามที่มาตรา ๔๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “...การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา...” เนื่องจากไม่ต้องการให้สาขาวิชาชีพต่างๆ ใช้อำนาจเหนือรัฐและตั้งข้อจำกัดในการศึกษา เพราะมหาวิทยาลัยก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการสอนคนเพื่อให้ไปประกอบวิชาชีพอย่างเดียว บางคนมีวัตถุประสงค์เรียนเพื่อรู้ไม่ได้เรียนเพื่อประกอบอาชีพ เสรีภาพเช่นนี้อาจถูกจำกัดได้เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ จะพบว่ามีคนกลุ่มหนึ่งที่ประกอบอาชีพเดียวกันทั้งที่เป็นวิชาชีพโดยตรงและไม่ใช่วิชาชีพโดยตรงจับกลุ่มเพื่อออกกฎหมายและเรียกว่า “วิชาชีพ” เมื่อออกกฎหมายด้วยวิชาชีพแล้วสิ่งแรกที่จะทำคือ ใครจะประกอบอาชีพจะต้องได้รับอนุญาต หรือได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนในวิชาชีพนั้น ซึ่งไม่ใช่คนของรัฐ ความเจริญเติบโตของกลุ่มวิชาชีพเหล่านั้นมีมากขึ้นจนกระทั่งเริ่มรุกร้าเข้ามาในสถาบันการศึกษาเป็นคนกำหนดหลักสูตรแต่ละหลักสูตรที่จะขอใบประกอบวิชาชีพนั้นจะต้องเป็นอย่างไร จนกระทั่งกลายเป็นหลักสูตรที่ทำมาเพื่อประกอบอาชีพโดยตรง ดังนั้น ต้องให้อิสระกับสถาบันการศึกษาให้ได้ในการกำหนดหลักสูตร หากสถาบันการศึกษาจะสอนให้นักศึกษาไปประกอบอาชีพนั้น เรื่องนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งว่าทำไมรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ จึงมีมาตรา ๗๗

เรื่อง “สิทธิของประชาชนทางด้านการเมือง” ในการตั้งพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๕) บัญญัติว่า “กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระปราศจากการครอบงำ หรือชี้นำ โดยบุคคลหรือคณะบุคคลใดๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” จึงเป็นที่มาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “...กำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น...” โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้น

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ (เป็นเรื่องใหม่ที่มีในรัฐธรรมนูญฉบับนี้) ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติ ๓ ส่วน ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนกับรัฐคือ ส่วนที่ ๑ สิทธิและเสรีภาพ ส่วนที่ ๒ หน้าที่ของประชาชน และส่วนที่ ๓ แผนนโยบายแห่งรัฐ เพื่อบอกทิศทางหรือกรอบให้รัฐดำเนินไปตามที่ควรจะเป็น แต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้เพิ่มหลักการใหม่เป็น ๔ ส่วนคือ ส่วนที่ ๑ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่วนที่ ๒ หน้าที่ของประชาชน ส่วนที่ ๓ **หน้าที่ของรัฐ** และส่วนที่ ๔ คือ แผนนโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้ ที่แยกออกมา ๔ ส่วน เพราะเรื่องสำคัญที่จะทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ เกิดความผาสุก เป็นเรื่องที่รัฐต้องทำเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงแต่แผนนโยบายของรัฐที่จะทำได้หรือไม่ทำได้ ดังนั้น จึงเพิ่มหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐขึ้นมาอีกหนึ่งหมวด ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม และเริ่มมีบทบาทอย่างแท้จริงในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารบ้านเมือง

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้ง**ฟ้องร้อง**หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งต่อไปอาจจะได้เห็นประชาชนฟ้องร้องให้ดำเนินการเรื่องต่างๆ เรื่องนี้ถือเป็นเรื่องใหม่การฟ้องให้รัฐทำหน้าที่ที่ยังไม่เคยมี เพราะเดิมเวลาออกกฎหมายจะกำหนดว่าประชาชนมีหน้าที่ทำอะไร ถ้าไม่ทำหรือทำไม่ดีจะถูกลงโทษอย่างไร ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดว่าหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำถ้าทำไม่ดีไม่ถูกใจจะถูกลงโทษอย่างไร ซึ่งยังไม่เคยมีแต่ต่อไปนี้จะเริ่มทยอยให้เห็นเป็นระยะ โดยใช้มาตรา ๕๑ และมาตรา ๗๗ ประกอบกัน

เรื่องสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตั้งความหวังและมุ่งเน้นต้องการแก้ไขปัญหามี ๒ เรื่อง คือ ๑) คนขาดวินัย ๒) การบังคับใช้กฎหมายไม่เด็ดขาด โดยปัญหาคนขาดวินัยไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการบอกให้คนเปลี่ยนอุปนิสัย ดังนั้นจะต้องแก้ไขด้วยวิธีการปลูกฝังความมีวินัยตั้งแต่เด็กก่อนวัยเรียน โดยต้องทำการปฏิรูปการศึกษา การสร้างคนให้มีวินัยให้มีจิตสาธารณะเป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งบัญญัติไว้ใน **มาตรา ๕๔** “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา**สิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ**อย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเป้าหมายของการศึกษาว่า ๑) พฤติกรรมต้องปลูกฝังให้มีระเบียบวินัย ๒) ทำให้เด็กสามารถเรียนได้ตามความถนัด

ส่วนเรื่องปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่เด็ดขาด บุคคลที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญคือ ตำรวจ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังเชื่อมั่นว่า ตำรวจสามารถทำหน้าที่ได้เป็นอย่างดี โดยจะต้องให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตรงไปตรงมาไม่อยู่ภายใต้อาณัติของใคร คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเสนอให้แก้โดยการปฏิรูปตำรวจ และเร่งรัดให้ดำเนินการปฏิรูปตำรวจให้แล้วเสร็จในระยะเวลา ๑ ปี ถ้าไม่เสร็จภายใน ๑ ปีให้ใช้ระบบอาวุโสในการแต่งตั้ง เลื่อนยศ ปลด ย้าย (**มาตรา ๒๕๘ ง (๔) ประกอบ มาตรา ๒๖๐**)

เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้วางหลักให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมไว้หลายที่ เช่น การดูแลชุมชนในท้องถิ่น ทรพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมประเพณี โดยให้คำนึงถึงส่วนที่ประชาชนควรจะได้ เช่น มีการชုตพบแหล่งแร่แห่งหนึ่งในชุมชนประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณนั้นต้องได้รับผลกระทบจากฝุ่นควันได้รับความเดือดร้อน จึงควรได้รับการจัดสรรปันส่วนจากผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นั้น เพื่อให้สอดคล้องกับผลกระทบที่ประชาชนได้รับ ซึ่งจะทำให้การต่อต้านจากประชาชนลดน้อยลง เป็นต้น

เรื่องเทคโนโลยีเกี่ยวกับคลื่นความถี่และดาวเทียม สิ่งที่เพิ่มมาใหม่และไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ **มาตรา ๖๐ วรรคสาม** เรื่องการให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น เช่น วันข้างหน้าค่าโทรศัพท์มือถือควรจะราคา ๓ บาท ต่อนาทีเหมือนในปัจจุบัน หรือควรจะถูกลงกว่าเดิม ซึ่งหากทำตามนี้ได้ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

เรื่องเกี่ยวกับการเมือง เป็นเรื่องใหม่ที่มีในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ การนับคะแนนเสียงที่ไม่ลงให้ใครคือใครก็ตามที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกใคร (**มาตรา ๙๒**) ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น ไม่จำเป็นต้องได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนที่เราไม่อยากจะ โดยประชาชนต้องพร้อมใจไม่เลือกใครเลยเป็นการป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองถูกประชาชน และคนที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกใครก็จะไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซ่อม **ตรงนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมคัดเลือกตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง** และเป็นจุดที่หากพรรคการเมืองประมาทประชาชน พรรคการเมืองก็จะเจอผลสะท้อนนี้ได้

เรื่องคณะรัฐมนตรี เดิมรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาไม่เคยบอกว่าคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่อะไรบอกแต่เพียงว่าคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดกรอบทั้งหมดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องทำอะไรและไม่ทำอะไร ประสพการณ์ที่ผ่านมาสอนให้รู้ว่าบางขณะรัฐบาลคิดว่าตัวเองเป็นเจ้าของอำนาจทั้งหมด อยากทำอะไรก็ทำโดยใช้มติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้วางกรอบเพื่อเป็นการเตือนสติคณะรัฐมนตรี ปรากฏใน **มาตรา ๑๖๔** ไม่ให้ลุแก่อำนาจเหมือนที่เคยเกิดขึ้น ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ทำตามกรอบนี้ก็อาจถูกฟ้องว่าจงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งมีผลต่อการพ้นจากตำแหน่งทันที อีกทั้งยังกำหนดกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้ว **ไม่ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ด้วย** เรื่องนี้เป็นสิ่งใหม่ที่มีในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เช่น **กรณีมาตรา ๑๖๗ (๑)** รายละเอียดปรากฏใน **มาตรา ๑๖๘** โดยให้ปลัดกระทรวงรักษาการแทนไปก่อน (เพราะไม่ไว้วางใจให้รัฐมนตรีรักษาการต่อไป)

สิ่งที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกังวลอีกเรื่องคือ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ย่ำอยู่กับที่เป็นเวลานานไม่สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นยุค IT หรือ ยุคดิจิทัล จริงอยู่รัฐบาลพูดถึงระบบไอทีหรือ ยุคดิจิทัล ภาครัฐนาระบบที่เรียกว่า รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ หรือ E - Government มาใช้ แต่ในทางปฏิบัติระบบทั้งหมดไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการทำ E - Government จริงๆ เพราะวัดจากจำนวนชิ้นของงานเป็นตัวนับตาม KPI คนจึงอยากไปมีส่วนร่วมทั้งที่ไม่ควรเกี่ยวข้อง สิ่งหนึ่งที่จะต้องทำในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ **การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน** ซึ่งถ้าไม่ทำระบบราชการจะล้าหลังไปเรื่อยๆ เพราะระยะเวลาดำเนินการ ๑๕ วันของระบบราชการเป็นเรื่องเร็ว แต่ ๒ วัน ในทางธุรกิจเป็นเรื่องช้า ถ้าเรายังอยู่ในระบบราชการอย่างเดิมราชการจะเป็นตัวปัญหามากกว่าที่จะเป็นตัวส่งเสริม แนวคิดที่พูดกันในกลุ่มนักกฎหมายว่า ระบบที่ดีที่สุดก็คือระบบที่มีกฎหมายน้อยที่สุดและรัฐเข้ามายุ่งน้อยที่สุด

มาตรา ๗๗ เป็นสิ่งที่จะมาเสริมสิ่งที่พูดไปเบื้องต้น คือ ทำให้การออกกฎหมายน้อยลง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสร้างมาตรา ๗๗ ขึ้น เพื่อชะลอการออกกฎหมายในลักษณะที่ว่าให้รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รู้ว่าสิ่งที่กำลังจะออกมาเป็นกฎหมายไปกระทบอะไรกับผู้เกี่ยวข้องควรหาทางออกอย่างไร มีความพร้อมแล้วหรือไม่ที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้ และเมื่อไหร่ที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้ให้ประชาชนปฏิบัติตามจะต้องมีความพร้อมก่อน นั่นคือเหตุผลหนึ่งว่าทำไมถึงต้องให้รับฟังความคิดเห็น มาตรา ๗๗ จะช่วยให้ประเทศมีการออกกฎหมายน้อยลงได้ โดย ๑) รัฐต้องมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ๒) รัฐต้องรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายนั้น ๓) การปฏิรูประบบบริหาร คือใช้ระบบอนุญาตและคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ๔) พึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง อย่างไรก็ตาม มีหลายคนวิจารณ์ว่ามาตรา ๗๗ จะเป็นอุปสรรคในการออกกฎหมาย ทั้งนี้ มองว่าการออกกฎหมายหากมีอุปสรรคบ้างก็ดีไม่ใช่ข้อกฎหมายจนตามไม่ทัน

ประเด็นข้อซักถาม

คำถาม : ขณะนี้รัฐธรรมนูญประกาศใช้มาเกือบหนึ่งปีมองดูสถานการณ์บ้านเมืองแล้วยังมีกลุ่มคนที่ยังคุ้นเคยการใช้สิทธิรูปแบบเดิมๆ สิ่งเหล่านี้ฟ้องว่าจำเป็นหรือไม่ที่สังคมไทยควรจะมีองค์กรหรือหน่วยงานมาทำหน้าที่ย้ำเตือนประชาชนเป็นระยะๆ ว่ายังมีสิทธิอื่นๆ อีกหลายอย่างในรัฐธรรมนูญบ้าง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสิทธิและกลไกใหม่ๆ เยอะ ประชาชนทั่วไปอาจจะสนใจเรื่องปากท้องมากกว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มีแนวคิดแนวทาง หรือช่องทางอะไรในอนาคตเกี่ยวกับเรื่องนี้หรือไม่

คำตอบ : เรื่องนี้เป็นแนวคิดที่ดี แต่ในขณะนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังไม่ได้คิด เพราะต้องยอมรับว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมาจากหลายหลายด้านแต่ละคนก็เป็นคนมีฝีมือมีภารกิจมาก อย่างไรก็ตาม เชื่อว่ากรรมการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคนจะช่วยกันเผยแพร่ขยายความสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อไปได้ ซึ่งในวันข้างหน้าหากมีแนวทางก็จะขอความร่วมมือสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยช่วยเผยแพร่ต่อไป



๑.๒ หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย บรรยายโดย นายภัทร คำพิทักษ์^๒



มีมาตราที่สำคัญๆ ยกตัวอย่างได้ ดังนี้

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า เรื่องหน้าที่ไว้ จำนวน ๑๐ ประการ โดยมี เรื่องที่เป็นหลักการใหม่ๆ เช่น

- (๔) เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ ,

- (๗) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ
ดังนั้นหากใครไม่ไปใช้สิทธิก็ต้องได้รับโทษ ซึ่งจะบัญญัติโทษอยู่ในกฎหมายเลือกตั้ง (ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ)
คือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ร่างมาตรา ๓๕
บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมีใช่เหตุอันสมควร ผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิบางประการเป็นไปตามหลักการที่ว่า เมื่อท่านไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตั้งแต่ต้น ท่านก็ไม่ควรได้รับสิทธิดังกล่าว

- (๑๐) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ ซึ่งบัญญัติควบคู่กับ

มาตรา ๖๓ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. **มาตรา ๓๒** ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้ (ซึ่งต้องรอดูว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีการแก้ไขหรือไม่)

^๒ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตนายกรัชมาคม นักขานักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์โพสทูเดย์

(๑) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือ พยานหลักฐาน สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว

(๒) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไก การแจ้งเตือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตราย ของการทุจริต เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติดีมีขอบอย่างกว้างขวาง

(๔) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุง การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ยังกำหนดให้มีกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งบัญญัติไว้ใน หมวด ๑๐ กองทุน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินมาอุดหนุนเพื่อสบทบ เข้ากองทุน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า รัฐบาลชุดไหนที่จะให้เงินอุดหนุนเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งจะสะท้อนว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับกองทุนนี้เพียงใด ทั้งนี้ ปรากฏรายละเอียดอยู่ในร่างมาตรา ๑๖๓ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๓ กองทุน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยเงิน และทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อสมทบเข้ากองทุน ป.ป.ช.

(๒) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ป.ป.ช.

เงินและทรัพย์สินที่เป็นของกองทุน ป.ป.ช. ไม่อยู่ในบังคับที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

เงินและทรัพย์สินของกองทุน ป.ป.ช. ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

๑.๓ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

บรรยายโดย นายภัทร คำพิทักษ์

ด้วยเหตุที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มา ประชาชนมักจะ ได้รับในลักษณะ “นามธรรม” ผู้ใดต้องการให้เกิดผลจำเป็นต้องไปดำเนินการเรียกร้องให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้น ทั้ง ๆ ที่สิทธิบางประการเป็นเรื่องที่รัฐสมควรจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน อย่างแท้จริง เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วย “หน้าที่ของรัฐ” อันเป็นหมวดใหม่ที่บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อ เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า รัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลัง

ความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง

สาระในหมวดนี้หลายเรื่องเป็นการนำบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหลายประการมาบัญญัติไว้ในหมวดนี้ ในส่วนสิทธิและเสรีภาพจะเป็นเรื่องที่ต้องทำให้แก่ทุกคน หรือเป็นเรื่องผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น การศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ศิลปะ วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ของชาติ ฯลฯ บางบทบัญญัติจะเป็นเรื่องการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม บางบทบัญญัติเป็นเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น

หมวดหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้ “รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน” เพื่อให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชน “ทุกคน” หรือ “ทุกชุมชน” เป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละชุมชน “ไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอ” เหมือนที่ผ่านมามาก หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐมีหน้าที่ทำให้สิทธิเป็นจริง รวมทั้งในกรณีที่จำเป็นได้กำหนดกลไกเพื่อให้การทำหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมายไว้ด้วย ถ้ารัฐไม่กระทำตามที่ก็จะเป็กรณีจึงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือถ้ากระทำหน้าที่ไม่ดี ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อบริการประชาชนและเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศต่อไป

สำหรับหน้าที่ของรัฐบางประการ เช่น เรื่องการอนุรักษ์ฟื้นฟูศิลปะ วัฒนธรรม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ การที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐนั้น บางบทบัญญัติจะสอดคล้องกับการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนและชุมชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐ ประชาชน และชุมชนร่วมกันทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมาย

มีมาตราที่สำคัญๆ ยกตัวอย่างได้ ดังนี้

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๔ บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่งเพื่อพัฒนา ร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าว

มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสอง หรือให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามวรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน

ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์เงินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระ และกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว”

ที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการได้งบประมาณประมาณห้าแสนล้านบาท โดยจะปันเงินร้อยละ ๕ ของงบประมาณที่ได้รับเพื่อนำส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ตามมาตรา ๕๔ วรรคหก คิดเป็นเงินงบประมาณเบื้องต้น ประมาณสองหมื่นสี่พันล้านบาท โดยมีเด็กที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือ ๔.๓ ล้านคน (ขณะนี้กฎหมายในการจัดตั้งกองทุนฯ อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติเงื่อนไขให้รัฐต้องดำเนินการไว้ใน **หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ จ. การศึกษา (๒)** ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕๔ วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย (แปลความว่าประชาชนจะต้องมีสิทธิได้รับวัคซีน) รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง”

ซึ่งมาตรานี้ ต้องคู่กับ**มาตรา ๒๕๘ ข. ด้านอื่นๆ**

“(๔) ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน

(๕) ให้มีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวดูแลประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม”

มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “รัฐต้อง

(๑) **อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ** และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(๒) **อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ** ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ซึ่ง**มาตรา ๕๗** ต้องพิจารณาคู่กับ**มาตรา ๔๓** ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) **อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ**

(๒) **จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ**

(๓) **เข้าชื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ**

(๔) **จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชนสิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”**

๑.๔ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ บรรยายโดย นายภัทร คำพิทักษ์

ในหมวดนี้ มักจะบัญญัติว่า “รัฐพึง...” ซึ่งมีความหมายว่า ไม่ได้บังคับให้รัฐต้องกระทำ แต่ให้ใช้เป็นกรอบที่รัฐต้องปฏิบัติ โดยมาตราที่สำคัญๆ ยกตัวอย่างได้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องการคุ้มครองชาติพันธุ์ต่างๆไว้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๐ ดังนี้ “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย”

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้ความช่วยเหลือประชาชนให้สามารถมีที่ทำกิน รวมถึงให้ความช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ ดังนี้

มาตรา ๗๒ บัญญัติว่า “รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๒) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(๔) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(๕) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน”

มาตรา ๗๓ บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด”

๑.๕ หมวด ๗ รัฐสภา

บรรยายโดย นายประพันธ์ นัยโกวิท^๓



คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๖๗ (๑) (๒) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการในวาระที่ ๑ แล้วเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ซึ่งร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ เป็นกฎหมายที่สำคัญเพราะมีผลต่อการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย มาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติว่า “ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๗ (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีผลใช้บังคับแล้ว” ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๔ ฉบับ มีดังนี้

- (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- (๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นอย่างยิ่ง

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ แม้จะใช้ระบบเขตเดียวได้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตคนเดียวเหมือนเดิม (เขตเดียวเบอร์เดียว) แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งไปจากเดิม โดยจากเดิมใช้บัตรเลือกตั้งจำนวน ๒ ใบ ใบที่หนึ่งเป็นบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ใบที่สอง เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ เปลี่ยนระบบใหม่เป็นแบบบัตรเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^๓ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตรองอัยการสูงสุด และอดีตรองกรรมการการเลือกตั้ง

แบบแบ่งเขตใบเดียว โดยมุ่งให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของประชาชนในทุกคะแนนเสียง ไม่มีคะแนนเสียงที่ถูกทิ้งหรือสูญเปล่า ดังคำกล่าวที่ว่า “คะแนนของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์” โดยหากเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับเก่าๆ เมื่อประชาชนไปเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตแล้ว คะแนนเสียงที่ลงให้กับผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกตั้งก็ จะถูกจำหน่ายทิ้ง แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดให้นำคะแนนทุกเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตไปรวม คำนวณเป็นคะแนนของพรรคการเมือง เพื่อนำไปคำนวณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ ระบบนี้จะ ก่อให้เกิดความเป็นธรรม และสะท้อนผลการลงคะแนนเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การคำนวณหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๑ ดังนี้

“มาตรา ๙๑ การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยหาร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) นำผลลัพธ์ตาม (๑) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับ จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

(๓) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (๒) ลบด้วยจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งผลลัพธ์ คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

(๔) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับ หรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ให้พรรคการเมืองนั้นมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไป จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมือง ใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม (๒)

(๕) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้ผู้สมัครรับ เลือกตั้งตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็น ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดตายภายหลังวันปิดรับสมัครเลือกตั้งแต่ก่อนเวลาปิด การลงคะแนนในวันเลือกตั้งให้นำคะแนนที่มีผู้ลงคะแนนให้มาคำนวณตาม (๑) และ (๒) ด้วย

การนับคะแนน หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ การคิดอัตราส่วน และการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

ยกตัวอย่างการคำนวณ ได้ ดังนี้

สมมติให้คะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ คะแนน

(๑) นำ ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ (คะแนน) หารด้วย ๕๐๐ (คน)

$$30,000,000 \div 500 = 60,000 \text{ คะแนน}$$

(๒) นำผลลัพธ์ตาม (๑) หารคะแนนที่พรรคได้ เช่น พรรค ก. ได้ ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ คะแนน

$$15,000,000 \div 60,000 = 250 \text{ คน}$$

(๓) พรรค ก. ได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตแล้ว ๒๐๐ คน พรรค ก.จะได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ จำนวน $250 - 200 = 50$ คน

(๔) พรรคใดได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเท่ากันหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคนั้น จะพึงมีตาม (๒) พรรคนั้นไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่ออีก (กรณีเกิด Overhang) ซึ่งกรณีนี้จะเกิดได้น้อยมาก

และจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อให้พรรคที่ได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตต่ำกว่าจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ตามอัตราส่วน เช่น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อส่วนเกิน ๕ คน (ใช้บัญญัติไตรยางค์ขึ้นเดียวในการคำนวณ)

$$\text{ใช้สูตร } (150 \times 5) \div (150 + 5) = 48.38$$

พรรค ก. จะได้รับการจัดสรร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ ๔๘ คนก่อน (ทั้งนี้ก็จะใช้สูตรนี้คำนวณกับทุกพรรคที่ได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคนั้นจะพึงมีได้)

- ถ้าจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อยังไม่ครบจำนวน ๑๕๐ คน ให้พรรคที่มีเศษจากการคำนวณสูงสุดได้รับการจัดสรรเพิ่มอีก ๑ คน จนครบจำนวน ๑๕๐ คน

ในระบบเลือกตั้งใหม่ ตาม**มาตรา ๙๒** กำหนดว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้ง (ได้รับคะแนนมากเป็นทีหนึ่ง) ต้องได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (vote no) ในเขตเลือกตั้งนั้น มิเช่นนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการให้มีการรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเดิมทุกรายไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ยังได้บัญญัติหลักการใหม่เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา ซึ่งในเวลานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอให้มีการเลื่อนการเลือกตั้งออกไป เพราะมีเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยเกิดขึ้น แต่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าไม่สามารถเลื่อนได้ เพราะได้มีการประกาศไว้พระราชกฤษฎีกาแล้ว ดังนั้นปัญหาที่ผ่านมาจึงมีประเด็นว่า ใครเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดวันเลือกตั้งระหว่างคณะรัฐมนตรีหรือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และปัญหาว่ากำหนดวันเลือกตั้งที่กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว สามารถที่จะเลื่อนได้หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้แก้ปัญหานี้ไว้**มาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๐๔** โดยกำหนดว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปพระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกา

ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันเลือกตั้งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งตามวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ก็ได้ แต่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เหตุดังกล่าวสิ้นสุดลง

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหลักการที่ต้องการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง และต้องการให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยกำหนดบทบาทของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ปฏิบัติงานในเชิงรุก เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ โดยในร่างมาตรา ๙ บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหายุติในการเลือกตั้งด้วย โดยบัญญัติว่า “มาตรา ๙ ในการจัดให้มีการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุน ให้สภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน ชุมชน รวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไป ให้มีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

การส่งเสริม สนับสนุน และการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด โดยอย่างน้อยต้องมีมาตรการคุ้มครองมิให้เกิดอันตราย แก่ผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูล รวมตลอดทั้งมาตรการรักษาความลับของผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลด้วย

เบาะแสหรือข้อมูลที่องค์กร ชุมชน หรือบุคคลตามวรรคหนึ่งแจ้งต่อคณะกรรมการ จะนำไปเป็นเหตุในการดำเนินคดีแก่ผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้นในทางใดมิได้ เว้นแต่เป็นเบาะแส หรือข้อมูลที่ผู้แจ้งรู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จ”

สื่อมวลชนก็ถือเป็นประชาชนส่วนหนึ่ง ซึ่งถ้าสื่อมวลชนได้มีส่วนร่วมตามร่างมาตรา ๙ ด้วย สื่อมวลชนก็จะได้รับความคุ้มครอง

ในส่วนของวุฒิสภา นั้น ตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ๗๗ คน อีกส่วนมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา (ซึ่งมีจำนวน ๗ คน) จนครบ ๑๕๐ คน ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังเห็นความสำคัญของการมีวุฒิสมาชิก เพื่อให้ทำหน้าที่ถ่วงดุลกฎหมาย และกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เห็นว่าที่มาของ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรมีวิธีซึ่งการได้แตกต่างกัน โดยเห็นว่าที่มาของ สมาชิกวุฒิสภา ควรมาจากประชาชนควรเลือกกันเอง (เป็นการเลือกทางอ้อม) ผ่านทางกลุ่มอาชีพต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไปรับฟังความคิดเห็นมา โดยกำหนดให้มี สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คนรายละเอียดปรากฏตาม **มาตรา ๑๐๗**

จุดอ่อนของสมาชิกวุฒิสภาในระบบนี้ ที่มีผู้ไม่เห็นด้วยได้ให้ความเห็นไว้ มี อยู่ ๒ ประเด็น คือ

๑. ไม่สามารถป้องกันการฮั้วกันได้

ประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มีกลไกการแก้ปัญหาในเรื่องนี้โดยบัญญัติให้การทุจริตในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจะมีโทษเช่นเดียวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือการตัดสิทธิสมัครสมาชิกวุฒิสภา และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดชีวิต ห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีโทษทางอาญา

๒. คนไม่รู้จักกันมาก่อนแล้วจะเลือกกันได้อย่างไร

ประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มีกลไกในการให้ประชาชนได้รับข้อมูล เช่น เผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ หรือ การจัดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดพิมพ์เผยแพร่

คำถาม วันเลือกในระดับจังหวัด ทำไมต้องกำหนดให้ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันเลือกในระดับอำเภอ ทำไมไม่กำหนดแค่ไม่เกิน ๓ วัน เหมือนแต่เดิมเพื่อรอการร้องคัดค้านเท่านั้น

คำตอบ เรื่องกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้ ยังสามารถปรับได้ ถ้าคิดว่าสามารถดำเนินการได้เร็วกว่านั้น ก็เลื่อนให้เร็วขึ้นมาได้ เพราะยังอยู่ในขั้นตอนการยกร่าง ต้องรอการพิจารณาของ สนช. ต่อไป ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. กำหนดเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๑๒ ดังนี้

“มาตรา ๑๒ การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใช้บังคับ ให้คณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการเลือก ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดวันเลือกระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ

(๒) กำหนดวันรับสมัคร โดยเริ่มรับสมัครไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราช กฤษฎีกาให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใช้บังคับ และต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวันแต่ต้อง ไม่เกินเจ็ดวัน

วันเลือกในระดับอำเภอ ต้องไม่เกินยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลารับสมัคร วันเลือกในระดับจังหวัด ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันเลือกในระดับอำเภอ และวันเลือกใน ระดับประเทศ ต้องไม่เกินสิบวันนับแต่วันเลือกในระดับจังหวัด ทั้งนี้ ในการกำหนดวันเลือกในแต่ละ ระดับต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร”

นอกจากนี้ในเรื่องของจำนวน ตัวแทน ในระดับอำเภอ หรือระดับจังหวัด กลุ่มละ ไม่เกิน ๕ คน นั้น ก็ยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ต้องรอการพิจารณาของ สนช. ต่อไป ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. กำหนดเรื่องนี้ไว้ในร่างมาตรา ๔๐ และร่างมาตรา ๔๑ ดังนี้

“มาตรา ๔๐ การเลือกระดับอำเภอ ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้สมัครทุกคนต้องมาถึงสถานที่เลือกและแสดงตนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ใดไม่มาหรือมาไม่ทันกำหนดให้หมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก

...

(๕) ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับห้าคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ในกรณีที่ในลำดับใดมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกินห้าคน ให้ผู้ซึ่งได้ คะแนนเท่ากันดังกล่าวจับสลากกันเองว่าผู้ใดจะได้รับเลือกในกลุ่มนั้น ในกรณีที่มิได้คะแนนไม่ถึงห้า คน ให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนนเป็นผู้ได้รับเลือก

...

“มาตรา ๔๑ การเลือกระดับจังหวัด ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ได้รับเลือกในระดับอำเภอต้องมาถึงสถานที่เลือกและแสดงตนภายในเวลา ที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ใดไม่มาหรือมาไม่ทันกำหนดให้หมดสิทธิที่จะเลือกและได้รับเลือก

...

(๕) ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับห้าคนแรกเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม ในกรณีที่ในลำดับใดมีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกินห้าคน ให้ผู้ซึ่งได้ คะแนนเท่ากัน ดังกล่าวจับสลากกันเองว่าผู้ใดจะได้รับเลือกในกลุ่มนั้น ในกรณีที่มิได้ผู้ได้คะแนนไม่ถึงห้าคน ให้เฉพาะผู้ซึ่งได้คะแนน เป็นผู้ได้รับเลือก

...

ทั้งนี้ ในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ปรึกษากับคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการ เลือกกันเองแล้ว ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งยืนยันว่าสามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยได้

ประเด็นข้อซักถาม

๑) คำถาม : แนวคิดเรื่องพรรคใดได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเท่ากันหรือสูงกว่า จำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคนั้น จะพึงมี พรรคนั้นไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่ออีก (กรณีเกิด Overhang) และและจัดสรร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อให้พรรคที่ได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตต่ำกว่าจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคนั้นจะพึงมีพึงได้ มีที่มาอย่างไร

คำตอบ : ในบางประเทศ ถ้ามีการเกิด Overhang ขึ้นก็จะมีการปล่อยเลือนไหลให้มีจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มขึ้นได้ ทั้งนี้ ในร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างโดยคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่ อาจารย์บวรศักดิ์ อวรรณโณ เป็นประธานกรรมการยกร่าง ก็กำหนดให้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๕๐ - ๔๗๐ คน ทั้งนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้การเลือนไหลของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ ในกรณีเกิด Overhang แต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติให้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คงที่จำนวน ๕๐๐ คน และกรณีเกิด Overhang ก็ให้ดำเนินการตาม มาตรา ๙๑ (๔)

๒) คำถาม : ระบบเลือกตั้งใหม่จะทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอจริงหรือไม่

คำตอบ : ระบบนี้จำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคการเมืองจะได้ สะท้อนมาจากคะแนน เสียงของประชาชน ดังนั้นก็ขึ้นกับประชาชนว่าจะลงคะแนนเสียงอย่างไร และระบบนี้ไม่ได้ทำให้พรรคการเมือง อ่อนแอ เพราะพรรคการเมืองเป็นผู้ที่จะส่งผู้สมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยประชาชนจะสมัครเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เองไม่ได้ ทั้งนี้หลักการนี้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบัน

๓) คำถาม : ระบบจัดสรรปันส่วนผสม จะทำให้พรรคที่ได้ลำดับที่ ๒ หรือพรรคขนาดกลางได้จำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มขึ้นจริงหรือไม่

คำตอบ : จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มขึ้นหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนจะลงคะแนน เลือกหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่เป็นธรรม

๔) คำถาม : ในระบบเดิมประชาชนสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตกับสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ แยกจากกันได้ โดยไม่ต้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน แต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ระบบบังคับว่าประชาชนต้องเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตกับสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรแบบบัญชีรายชื่อซึ่งมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน

คำตอบ : ระบบนี้ต้องการให้พรรคการเมืองและผู้สมัครต้องปรับตัว กล่าวคือ หากต้องการได้คะแนนเสียงจากประชาชน พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครที่ประชาชนในเขตนั้นเลื่อมใส และมีผลงาน และเน้นย้ำให้ผู้สมัครมีความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่กระทำความผิดกฎหมาย เพราะหากผู้สมัครถูกจับได้ว่าไปซื้อเสียงแล้ว นอกจากผู้สมัครจะไม่ได้รับเลือกตั้ง พรรคก็จะได้คะแนนเสียงไปด้วย และพรรคการเมืองก็ต้องมีนโยบายพรรคที่ดี อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ก็ต้องช่วยผู้สมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต หาเสียงด้วย เพราะเสียงที่ได้มีผลต่อการได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ส่วนผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องแนะนำนโยบายที่ดีให้กับพรรค ทั้งคนทั้งพรรคถึงจะได้รับคะแนนเสียง

๕) คำถาม : ระบบการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ กรณีผู้สมัครที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่ ๒ ก็จะไม่ได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต แต่พรรคการเมืองยังคงได้คะแนนเพื่อนำไปคำนวณเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อใช่หรือไม่

คำตอบ : ใช่ เพราะระบบนี้ให้ความสำคัญกับทุกคะแนนเสียง ซึ่งต่างจากระบบเก่าที่เรียกว่าระบบคะแนนนำเสียงข้างมาก หรือเรียกว่า ระบบ winner takes all คนที่ชนะกินรวบ คนที่แพ้ไม่มีที่ยืนในพรรค ดังนั้น พรรคการเมืองต้องเลือกผู้สมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตที่ดี เพราะแม้จะไม่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต แต่คะแนนก็ส่งผลให้พรรคอาจได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีแบบรายชื่อมากขึ้น

๑.๖ หมวด ๑๐ ศาล

บรรยายโดย ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต^๔



ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กับศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีความแตกต่างกัน คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ มีอำนาจพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการองค์กรอิสระ เป็นหลัก ส่วนศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีอาญาซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลัก และใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป

^๔ โฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติให้สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา การวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้ดำเนินการโดยองค์คณะของศาลฎีกาซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาซึ่งไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อน และได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวนเก้าคน โดยให้เลือกเป็นรายคดีและเมื่อองค์คณะของศาลฎีกาดังกล่าวได้วินิจฉัยแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อการอุทธรณ์จะทำได้ง่ายขึ้นเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ แล้ว หากจะให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมของศาลยุติธรรมศาลฎีกาก็จะต้องมีการวางแนวทางการพิจารณา โดยอาจจะไม่เลือกรองประธานศาลฎีกามาทำหน้าที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีขั้นต้น เพราะอาจต้องเลือกรองประธานศาลฎีกาเป็นองค์คณะในการพิจารณาชั้นอุทธรณ์

๑.๗ หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

บรรยายโดย นายสุพจน์ ไข่มุกด์^๕



ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่เป็นโดยตำแหน่ง และอีกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ต่อมารัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิได้มาจากผู้ดำรงตำแหน่งประจำ ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการขัดกันของผลประโยชน์กับตำแหน่งหน้าที่ และเพื่อประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงไปในหลายๆ เรื่อง โดยกำหนดไว้เป็นหมวดเฉพาะ คือ หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติงานภายใต้พระปรมาภิไธย

^๕ รองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และอดีตรองอธิการบดีร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐

พระมหากษัตริย์ ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์กรอิสระอื่นๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ จึงไม่ได้บัญญัติให้ ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ใน หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

- **มาตรา ๒๐๐** บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสามคน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่ง ศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคย ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีและยังมีผลงานทาง วิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้า ส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีจำนวนสองคน

ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาตาม (๑) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคล จากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้

การนับระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับถึงวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหาแล้วแต่ กรณี ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรค สองลงก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่าสองปีมิได้”

๒. วาระการดำรงตำแหน่ง

ลดลงจาก ๙ ปี เหลือ ๗ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

๓. การพ้นจากตำแหน่ง

- ขยายอายุจาก ๗๐ ปี เป็น ๗๕ ปี เพื่อเปิดโอกาสและดึงดูดให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าไป ปฏิบัติงานมากขึ้น

- ประธานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งลาออกจากตำแหน่ง ให้พ้นจากตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย

๔. หน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “หน้าที่” มาก่อน คำว่า “อำนาจ” เนื่องจากเห็นว่า บุคคลจะมีอำนาจได้จะต้องมีหน้าที่เสียก่อน) ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๐ ของรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ โดยสรุปหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ได้ดังนี้

- ๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย
- ๒) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์การอิสระ
- ๓) คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๔) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

- ๕) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
- ๖) คดีเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้

๗) คดีเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมี ส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

๘) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

- ๙) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี
- ๑๐) คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา
- ๑๑) คดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๑๒) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

๑๓) คดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

๕. บัญญัติเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของการพิจารณาและการละเมิดอำนาจศาล ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (ฉบับที่ ๖) สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว) บัญญัติเรื่องนี้อยู่ในร่างมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ โดยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจ

- ๑) ตักเตือน โดยจะมีคำตำหนิเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้
 - ๒) ไล่ออกจากบริเวณศาล
 - ๓) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งการลงโทษตามอนุमतรานี้ ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของตุลาการทั้งหมดที่มีอยู่
๖. บัญญัติให้การพิจารณาใช้ระบบไต่สวน (ซึ่งตรงข้ามกับระบบกล่าวหา) เพื่อให้ตุลาการสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงได้เอง และแสวงหาข้อเท็จจริงได้มากที่สุด

๗. บัญญัติหลักกว่าผู้ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้กระทำเป็นคำร้องตามแบบที่กำหนดในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ในบางกรณี การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยของบุคคลและหน่วยงานบางประเภท เช่น ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภาความเห็นของสมาชิกแห่งสภานั้นๆ หรือนายกรัฐมนตรีขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย เป็นต้น ให้จัดทำเป็นหนังสือแทนการจัดทำเป็นคำร้อง ซึ่งเรื่องนี้บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๔๑ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (ฉบับที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว)

๘. กำหนดให้องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาคดีและทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเจ็ดคน (เดิมกำหนดไว้เพียง ๕ คน) ซึ่งบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๕๒ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (ฉบับที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว)

อนึ่ง มีประเด็นที่ยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันระหว่างกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งอาจจะต้องมีการตั้งกรรมาธิการร่วม ๓ ฝ่าย (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ , ศาลรัฐธรรมนูญ) เพื่อพิจารณาต่อไป โดยในประเด็นดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราว ซึ่งบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๗๑ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (ฉบับที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว)

๒. การกำหนดเรื่องการบังคับตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๗๔ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (ฉบับที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว)

๓. วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ร่างมาตรา ๗๙ บัญญัติว่า “ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ตามคำสั่ง หัวหน้า คสช. ที่ ๒๔/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง ให้งดเว้นการคัดเลือกหรือสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๓/๒๕๖๐ บรรดาที่ดำรงตำแหน่งครบวาระตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามมาตรา ๘ วรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๕) จะเข้ารับหน้าที่” ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นวาระแล้ว จำนวน ๕ คน (วาระครบ ๙ ปีแล้ว) แต่ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ซึ่งในส่วนนี้ยังมีข้อกังวลว่าบทบัญญัตินี้จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๓ หรือไม่ อีกทั้งรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มีการบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามขึ้นมาใหม่ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่พ้นวาระแล้ว จำนวน ๕ คน อาจมีคุณสมบัติไม่ตรงกับที่รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติไว้

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจใหม่ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก คือ เรื่องการรับเรื่องการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐในกรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๕๑ ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. มาตรา ๗ (๔) (ฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว) อนึ่งในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๕๑ นั้น จะต้องไปฟ้องที่ศาลใด หรือหน่วยงานใด จะต้องพิจารณาสาระของเรื่องเป็นกรณีๆ ไป และต้องพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่จะออกตามมาตราต่อไปด้วย

๑.๘ หมวด ๑๒ องค์กรอิสระ

บรรยายโดย ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต



เหตุผลของการมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เพราะ

๑. ประชาชนมีบทบาทจำกัดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ
๒. กลไกที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการที่จะเข้าไปดำเนินการกับอำนาจรัฐ เพราะส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่อยู่ในฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. กรมการปกครอง ตำรวจ เป็นต้น

องค์กรอิสระมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ๑. ส่วนอำนาจการ กับ ๒. ส่วนที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนอำนาจการก็คือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนปฏิบัติการก็คือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการที่คอยสนับสนุนนโยบายหรือการทำงานที่คณะกรรมการคิด

สาเหตุที่ประเทศไทยมีองค์กรอิสระหลายองค์กรเพราะ ถ้าเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ อำนาจขององค์กรอิสระเหล่านี้จะอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร ความมีอิสระในการปฏิบัติงานจึงมีน้อย เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในสมัยก่อนรัฐบาลเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ทำหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ป. ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ แตกต่าง

จากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในปัจจุบันที่กรรมการมาจากกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระอาจมีบทบาทในการตรวจสอบข้อร้องเรียนซ้ำซ้อนกันในบางกรณี เช่น กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เพราะการกระทำของฝ่ายปกครองบางเรื่องเป็นเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและอาจเป็นสิทธิมนุษยชนอยู่ด้วย

วัตถุประสงค์ขององค์กรอิสระมุ่งที่จะเป็นเครื่องมือของภาคประชาชนในการที่จะไปดูแลบ้านเมือง สิ่งที่สำคัญขององค์กรอิสระคือการคิดหาแนวทางในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหล่านั้นขึ้นอีกได้อย่างไร

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง^๖



องค์กรอิสระมีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ โดย สสร.เห็นว่าควรจะมีองค์กรลักษณะหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบหรือติดตามการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบางองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) มีอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมาย อำนาจทางบริหารคือการดำเนินการ และอำนาจทางตุลาการ คือการตัดสินคดี ซึ่งประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างเต็มที่แล้วก็จะไม่มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น

องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำนวน ๔ องค์กร ได้แก่

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) (ซึ่งในอดีตเคยอยู่กับฝ่ายบริหารคือ กระทรวงมหาดไทย)
๒. ป.ป.ป. (เคยขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี)
๓. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)
๔. ผู้ตรวจการแผ่นดิน (เดิมขึ้นอยู่กับรัฐบาล)

^๖ เลขานุการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่สอง และกรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

องค์กรอิสระคือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีเจตนาให้เป็นองค์กรอิสระ ปลอดจากอำนาจแทรกแซง ปราศจากความครอบงำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายอื่นใด รวมถึงทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินหรือกิจการของรัฐ

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติให้มีองค์กรอิสระ จำนวน ๕ องค์กร ได้แก่

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๔. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๕. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญและปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และอยู่ภายใต้กฎหมายวินัยการเงินการคลัง และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา (เช่น ต้องไม่ไปเข้ารับการศึกษาลัทธิสูตรต่างๆ เพิ่มเติมซึ่งจะเบียดเบียนเวลาปฏิบัติราชการ)

ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

เดิมตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ กำหนดให้มี คณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๕ คน แต่ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๗ คน (๒ คนที่เพิ่มมา จะได้รับการคัดเลือกมาจากศาล เพื่อมาแก้ปัญหาความไม่เชี่ยวชาญในการทำสำนวนคดี) ซึ่งจะต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

๓) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งตาม (๑) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย การใช้อำนาจตามข้อให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิดมีอำนาจกระทำได้สำหรับหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำความผิด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่

คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (เรื่องนี้เป็นหลักการใหม่ซึ่งแต่เดิมต้องกระทำในรูปแบบองค์คณะ กรรมการการเลือกตั้งเพียงคนเดียวไม่สามารถใช้อำนาจตามลำพังได้)

๔) **สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง**ของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตาม (๑) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม (หน้าที่เรื่องนี้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐) ซึ่งกรณีที่ผู้สมัครรายใดถูกสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ถ้าถูกสั่งระงับก่อนวันเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่จะส่งผู้อื่นมาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแทนผู้ที่ถูกสั่งระงับไม่ได้ และหากถูกสั่งระงับหลังวันเลือกตั้งแต่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง คะแนนที่ลงให้ผู้สมัครคนนั้นก็จะไม่นำมานับ ซึ่งการใช้อำนาจตามข้อนี้ต้องกระทำในรูปแบบองค์คณะ แต่สามารถใช้วิธีการประชุมทางอิเล็กทรอนิกส์หรือการสื่อสารทางไกลได้

๕) ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย

๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจแบ่งได้เป็น ๒ ช่วงเวลา คือ

๑. **ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก** ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ถ้าผู้กระทำการนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๒๒๔ (๔)

๒. เมื่อมีการดำเนินการตามมาตรา ๒๒๕ หรือภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ **มาตรา ๒๒๗** บัญญัติให้ความคุ้มครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไว้ ดังนี้ “ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภา หรือเมื่อประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับกุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปสอบสวน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะกระทำความผิด หรือจับหรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคุมขังให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ” ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกลั่นแกล้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งในระหว่างที่มีการจัดการเลือกตั้งอยู่

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในระบบให้เกิดขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวน ๓ คน โดยต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่ง ๒ คน ต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อีก ๑ คน ต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ เพื่อให้เกิดความสมดุลและมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ บัญญัติหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

“๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป”

๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้กระทำตามหน้าที่หรือไม่ หรือกระทำหน้าที่โดยทุจริตหรือไม่ ซึ่งโดยหลักหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไปใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้

ผู้ที่จะเป็น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องประกอบด้วยผู้มีความรู้ในหลายๆ ด้าน ได้แก่ ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้

“(๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ

ตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (เช่น รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๖๓)”

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ กำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพื้นที่ แขน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจังหวัด ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ (๑) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม**มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง** ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย แต่กรณีอื่น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรฐานทางจริยธรรม หมายถึงการวางตนและดำรงสถานะในตำแหน่งหน้าที่ของตน ซึ่งในแต่ละองค์กรอาจจะมีไม่เหมือนกัน จึงอาจกำหนดหลักเกณฑ์แตกต่างกันได้ เช่น กรณีครูมีเรื่องชู้สาวกับนักเรียน ถือว่าผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพราะครูมีสถานะที่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดี ซึ่งจะเป็นสถานะที่เพิ่มนอกเหนือจากข้าราชการทั่วไป มาตรฐานทางจริยธรรมจะแตกต่างวินัยข้าราชการ โดยวินัยข้าราชการสามารถกำหนดเป็นพื้นฐานเหมือนกันสำหรับทุกองค์กรได้

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) กับ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ทำงานแตกต่างกัน คือ โดยหลักการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดูแลเรื่องคดีทุจริตทั้งหมด แต่จะมีแบ่งหน้าที่การทำงานบางส่วนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ซึ่งเมื่อ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ได้ไต่สวน สอบสวนมาแล้ว หากพบการกระทำ ความผิดก็ต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาหรือพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการต่อไป

ในปัจจุบันยังมีปัญหาว่า กรณีที่มีผู้ฟ้องว่าข้าราชการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ไปยัง คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวน แล้วพบว่า ข้าราชการผู้นั้นไม่ได้กระทำการทุจริตแต่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องและเกิดความเสียหายแก่แก่ราชการ ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติจึงส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัย ทำให้เกิดปัญหาว่า หน่วยงานนั้นจะสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโทษ หรือมีความเห็นที่แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แจ้งมาได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่า ผู้บังคับบัญชา ผูกพันต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะกรณีเป็นการทุจริตที่เป็นการกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น ส่วนอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องไม่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณา ลงโทษตามข้อชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๔. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่หลักในการตรวจการสอบใช้เงินของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามหลักการ สำคัญที่ว่า เงินของรัฐตกนี้ไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้ การใช้เงินของรัฐต้องมีหลักฐานชี้แจงว่าไปใช้ทำอะไร ถูกต้องตาม กฎหมายและระเบียบหรือไม่

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๐ มาตรา ๒๔๒ และมาตรา ๒๔๓ บัญญัติให้ คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจงานนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงิน แผ่นดิน ส่วนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและ หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่า ด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบ ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๔ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายหรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตาม หน้าที่และอำนาจต่อไป ซึ่งจะคล้อยกับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒๑ ซึ่งบัญญัติให้องค์กรอิสระต้องร่วมมือ และช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่ามี ผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

๕. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งแต่เดิมรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ บัญญัติให้เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประเทศในทวีปยุโรปให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ บัญญัติหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ดังนี้

“๑) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๒) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

๓) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภาคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

๔) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

๕) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อรับทราบรายงานตาม ๑) และ ๒) หรือข้อเสนอแนะตาม ๓) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึง **ความผาสุก**ของประชาชนชาวไทย และผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย”

ตั้งแต่หมวด ๑๐ ศาล ไปถึงหมวด ๑๓ องค์กรอัยการ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ รวมถึงพิจารณาเรื่องความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเรื่องเหล่านี้จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดขึ้นมา

สาระสำคัญขององค์กรศาลจะมีส่วนสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ

๑. เรื่องการจัดตั้งองค์กรที่มาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงอำนาจหน้าที่ว่าจะสามารถวินิจฉัยคดีใดได้บ้าง

๒. เรื่องวิธีพิจารณา

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฯ ได้สถาปนาอำนาจให้ศาลมีอำนาจในการตัดสินคดีได้ และศาลก็ต้องใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและถูกต้อง กล่าวคือต้องตัดสินเมื่อมีคู่กรณีเสนอคดีมา ซึ่งจะต่างจากการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะมีอิสระในการดำเนินการมากกว่า การมีศาลจึงเป็นหลักประกันที่สำคัญสำหรับการที่จะบังคับให้รัฐธรรมนูญฯ หรือหลักการสำคัญๆ ของบ้านเมืองให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ศาลต้องมีความเป็นเอกภาพอยู่ในระดับหนึ่งแต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีความเป็นอิสระ

๑.๙ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรยายโดย ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่^๗



รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในหมวด ๑๔ ซึ่งมี ๖ มาตรา มีความมุ่งหมายที่จะสานต่อหลักการที่ได้บัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ได้พยายามบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติจากการดำเนินการที่ผ่านมา โดยได้บัญญัติให้ข้อความเปิดกว้างยืดหยุ่นไม่ให้ตายตัว ปัญหาที่ผ่านมา เช่น รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ บัญญัติวงเงินว่าให้รัฐต้องจัดให้แก่ท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๓๕ ของรายได้ของรัฐในแต่ละปี ซึ่งในทางปฏิบัติทำได้ยาก ซึ่งต่อให้รัฐให้งบประมาณแก่ท้องถิ่นได้ร้อยละ ๓๕ จริง ท้องถิ่นก็ยังไม่มีความพร้อมที่ปฏิบัติงานได้ เช่น งานสาธารณสุข งานการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ที่ผ่านมายังมีปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคลที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งเปิดรับเจ้าหน้าที่เอง และเกิดปัญหาความไม่โปร่งใสตามมา

การกระจายอำนาจ (ในทางวิชาการ) หมายถึง

๑. การกระจายโอกาสและทรัพยากรให้องค์กรบริหารท้องถิ่นในการริเริ่มงานและกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

๒. การมอบหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น

๓. การคืนบทบาทหน้าที่ที่รัฐให้แก่ ชุมชนท้องถิ่นและองค์กร บริหารท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองในพื้นที่ของตนได้ โดยคำนึงถึงการเข้าใจ เข้าถึงความต้องการและความรวดเร็ว ในการตอบสนองและบริการประชาชน

^๗ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และอาจารย์ประจำคณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การกระจายอำนาจ (ในทางกฎหมาย) หมายถึง

๑. การกำหนดหน้าที่ และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ (ในเรื่อง “กิจกรรมสาธารณะ” บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐)
๒. การถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในภารกิจนั้น
๓. การจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ในการดูแลตัวเองได้
๔. การถ่ายโอนและพัฒนาบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ให้ได้คุณภาพเหมือนที่ราชการส่วนกลางเคยจัดทำไว้

กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มีดังนี้

๑. การจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ
๒. การจัดการศึกษา ทุกระดับ (รัฐ ,เอกชน ,องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
๓. การสาธารณสุข
๔. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ (เช่น ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องต่างๆ เช่น กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา จังหวัดสงขลา เป็นต้น)
๕. การอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเริ่มมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๑๑ ต่อมารัฐธรรมนูญฯ ๒๕๑๗ ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๙ มี ๔ มาตรา กล่าวถึง การจัดระเบียบการปกครอง สภาและผู้บริหารท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่น ต่อมารัฐธรรมนูญฯ ๒๕๒๑ บัญญัติการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ และมีสาระเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๑๗ และเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ได้ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

๑. ความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
๒. การจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแล
๓. ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ
๔. การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง
๕. การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
๖. การบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น
๗. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ คงหลักการที่มีในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ โดยเพิ่มเติมหลักการบางประการ

๑. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องโปร่งใส เปิดเผยและรายงานให้ประชาชนได้ทราบ

๔. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในหลายมาตรา ดังนี้

๑. หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มี ๖ มาตรา มาตรา ๒๔๙ ถึง มาตรา ๒๕๔

๒. หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๓

๓. หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๔ และมาตราอื่นๆ ในหมวดหน้าที่ของรัฐที่กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติ

๔. หมวด ๖ แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๘

มาตรา ๒๔๙ วางหลักว่า รัฐต้องจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ให้คำนึงถึง

- ความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้
- จำนวนและความหนาแน่นของประชากร
- พื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ

มาตรา ๒๕๐ บัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ ตามหลักการพัฒนาย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา

- การจัดทำบริการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยเฉพาะ ให้กำหนดเป็นกฎหมาย

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจร่วมกับหรือมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ
- รัฐต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะอย่างเพียงพอ
- ในระหว่างที่ยังไม่สามารถ รัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามควรแก่กรณี
- ต้องมีกฎหมายกำหนดกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่น
- ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี “อิสระ” ในการบริหารงานในการจัดบริการสาธารณะ ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในการเงินและการคลัง

- การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นการป้องกันการทุจริตและเพื่อให้การใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

มาตรา ๒๕๑ บัญญัติเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ให้มีกฎหมายการบริหารงานบุคคลที่คำนึงถึง

- ระบบคุณธรรม
- ความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น
- การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เช่น ตำแหน่งช่างโยธาต่างท้องถิ่นกันก็ควรต้องมีความเก่งหรือความรู้ความสามารถเท่ากัน หรือใกล้เคียงกัน เป็นต้น

- สามารถพัฒนาร่วมกัน
- สับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันได้

มาตรา ๒๕๒ บัญญัติโครงสร้างการเมืองท้องถิ่นว่า

- สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง
- ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้
- ผู้บริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจมาจากวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา ๒๕๓ วางหลักว่า ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและดำเนินการ ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

มาตรา ๒๕๔ วางหลักว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

นายธนาวุฒิ สัจจทอง กล่าวเพิ่มเติมว่า

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือรูปแบบการปกครองที่จะให้สามารถบริหารจัดการในพื้นที่ได้ ซึ่งแนวคิดก็จะมีเปลี่ยนแปลงไป คือจากเดิมส่วนกลางจะลงไปจัดการในส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก ซึ่งไม่ค่อยได้ผล เนื่องจากไม่ได้ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นจริงๆ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ เป็นต้นมาแนวคิดจะเปลี่ยนเป็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำโดยคนในท้องถิ่น โดยมีภาครัฐส่วนกลางเข้าไปสนับสนุน ไม่ใช่ภาครัฐส่วนกลางเข้าไปดำเนินการเสียเอง ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนขึ้นมา

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลและจัดทำกิจกรรมสาธารณะ (เช่น ประเพณีวิ่งควายของจังหวัดชลบุรี เป็นต้น) ได้ด้วย นอกจากนี้เนื่องจากหน้าที่และอำนาจในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ ๒

สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วันเสาร์ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๐

๒.๑ หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

บรรยายโดย นายปกรณ์ นิลประพันธ์ นายภัทร คำพิทักษ์ และพลตรี วีระ โรจน์นาค



นายปกรณ์ นิลประพันธ์^๑

หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เป็นหมวดที่มีความสำคัญที่สุดหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่มาของหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยได้วางหลักไว้ใน หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” ซึ่งในหมวด ๑ บททั่วไป ถือเป็นโครงหลักที่บอกรูปร่างหน้าตาของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

สำหรับการเขียนเนื้อหาในหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนั้น เป็นหมวดที่ยากที่สุด เนื่องจากต้องเขียนให้ได้มาตรฐานสากล โดยในการเขียนเนื้อหาหมวดนี้ได้ศึกษาหลักสากลต่างๆ เช่น ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เป็นต้น

ตามหลักสากล สิทธิเสรีภาพ หมายถึง “ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดและมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน” ซึ่งสามารถอธิบายความหมายที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

^๑ เลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่ ๑ และรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. “ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพติดตัวมาตั้งแต่**กำเนิด**มีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน” หมายถึง ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรับรองแต่ถ้าจะห้ามหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องตราเป็นกฎหมาย เช่น คู่รักผู้ชายกับผู้ชาย คู่รักผู้หญิงกับผู้หญิงสามารถอยู่ด้วยกันได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายออกมาบังคับ

๒. “ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพติดตัวมาตั้งแต่**กำเนิด**มีสิทธิเสรีภาพ**เท่าเทียมกัน**” หมายถึง เลือกปฏิบัติไม่ได้ ต้องทำให้ทุกคนใช้สิทธิเสรีภาพได้เหมือนกับคนอื่น การทำให้คนใช้สิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันเป็นสิ่งที่ต้องทำไม่เลือกปฏิบัติ เช่น การทำทางให้คนพิการได้มีสิทธิใช้ทางเท้าได้เหมือนคนปกติ

๓. “**ทุกคน**มีสิทธิเสรีภาพติดตัวมาตั้งแต่**กำเนิด**มีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน” หมายถึง การใช้สิทธิเสรีภาพต้องมีความรับผิดชอบไม่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของคนอื่น และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ตามหลักสากลกำหนดว่า การใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ และต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

เมื่อประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ รัฐมีหน้าที่โดยปริยาย (implied duties) ที่จะต้องดำเนินการ ๓ อย่าง คือ

๑. ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
๒. ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
๓. ดำเนินการให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างแท้จริง

ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนวิธีการเขียนใหม่ให้เป็นสากลมากขึ้น โดยวางหลักการให้ “**อะไรที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสามารถทำได้และได้รับการคุ้มครอง**” บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๕ และมีที่มาจากมาตรา ๕ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศส

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ได้วางหลักการใหม่ที่มีความสำคัญต่อเรื่องสิทธิเสรีภาพไว้ ๓ ข้อ ดังนี้

๑. รับรองสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองสิทธิของชุมชนไว้มากกว่าเดิมและกระจายอยู่ในหลายมาตรา เพื่อให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ มากขึ้น เช่น มีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การต่อต้านการทุจริต การตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นที่มีผลกระทบต่อชุมชน ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหลักคิดว่าหากชุมชนไทยมีความเข้มแข็งจะเป็นกำลังในการพัฒนาชาติบ้านเมือง ซึ่งในเรื่องของสิทธิชุมชนมีเรื่องใหม่ๆ หลายเรื่องที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ และบางเรื่องมาจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนที่มีข้อเรียกร้องในเรื่องการขอให้มีการจัดสวัสดิการในชุมชน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ (๔) ดังนี้

“มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ ป่าไม้ พืช หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เข้าชื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

นอกจากนี้ ในเรื่องสิทธิชุมชนยังได้กระจายไว้ในหมวดอื่นๆ เช่น ให้รัฐต้องจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมทางวัฒนธรรมโดยบัญญัติไว้ในหมวด ๕ หน้าหนึ่งของรัฐ มาตรา ๕๗

“มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

(๑) อนุรักษ์ ป่าไม้ พืช และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ พืช บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพต้อง

๑. รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ (การรับฟังความคิดเห็นประชาชน และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา)

๒. ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

๓. ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควร

๔. ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๕. ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคำที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของคนที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่ในตัวเองใครก็จะมาละเมิดมิได้ เช่น ชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญอเมริกันก็ไม่มีคำนี้แต่มีในรัฐธรรมนูญยุคใหม่เช่น เยอรมัน ญี่ปุ่น และพันธกรณีระหว่างประเทศ ภายหลังมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ คำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่งบรรจุในระบบรัฐธรรมนูญอเมริกัน ในปีค.ศ. ๑๙๔๖ ในคดี Yamashita ดังนั้น คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” จึงมีนัยแตกต่างไปจาก “ศักดิ์ศรี” ในความหมายทั่วไปที่เราเข้าใจกันที่หมายถึง “เกียรติศักดิ์”

๒. การใช้สิทธิเสรีภาพต้องมีความรับผิดชอบ หรือมีขอบเขต

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดกรอบการใช้สิทธิเสรีภาพตามหลักสากล (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ไว้ ๓ ข้อ ดังนี้

๑) ต้องไม่กระทบความมั่นคงปลอดภัยของชาติ

๒) ต้องไม่กระทบความสงบเรียบร้อย

๓) ต้องไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของคนอื่น

ยกตัวอย่าง ตารางเปรียบเทียบการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ดังนี้

การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ผ่านมา	การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นสากล
- กล่าวร้ายใส่ความ - โกหกบิดเบือน - ส่อเสียด แดกดัน - ใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ผล : ความแตกแยกเกลียดชังกันในสังคม	- พูดเรื่องจริง - ไม่ใช้อารมณ์ - ใช้เหตุผล - ไม่สร้างความแตกแยก - ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น

สรุป การใช้สิทธิเสรีภาพต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้อื่น ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

๓. กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องทำให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพได้



นายภักดิ์ คำพิทักษ์^๙ กล่าวเพิ่มเติมว่า สิทธิและเสรีภาพมีความสำคัญสำหรับอาชีพนักข่าวอยู่ ๒ ประการ ดังนี้

๑. ในแง่ของตัวบุคคล โดยเราต้องมีความเข้าใจในฐานะเราเป็นปัจเจกบุคคล เพราะต่อไปคนจะถกเถียงเรื่องสิทธิกันมากขึ้น

๒. ในกรณีที่ชาวบ้านมีปัญหาเรื่องต่างๆ เช่น การประท้วงต่างๆ เราต้องพิจารณาได้ว่าเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ หรือไม่ บุคคลเหล่านั้นสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เราถึงจะทำข่าวหรือให้คำแนะนำกับประชาชนได้

สิทธิและเสรีภาพเปรียบได้กับคนที่มี ๒ ขา ขาดขาใดขาหนึ่งก็จะเดินไม่ได้

๑. ขาที่หนึ่ง คือ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๕ – มาตรา ๔๙

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

^๙ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตนายกสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์โพสทูเดย์

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๕ แปลความได้ว่ารัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทั้งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะและไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะด้วย

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

สรุปได้ว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ ต้องมีเงื่อนไข ๔ ประการ คือ

- ๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
- ๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
- ๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้
- ๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็น

มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพิกงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

มาตรา ๔๐ วรรคสาม แปลความว่า กลุ่มวิชาชีพต่างๆ เช่น แพทยสภา สภากายาบาล เป็นต้น จะออกข้อกำหนดที่ไปก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษาไม่ได้

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพสามารถใช้สิทธิสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งบัญญัติไว้ใน**มาตรา ๒๑๓** ดังนี้ “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งขณะนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว และได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

๒. ขาที่สองคือ หมวด ๕ หน้าหนึ่งของรัฐ มาตรา ๕๑ – มาตรา ๖๓ มีทั้งหมด ๑๓ มาตรา ซึ่งหลักการสำคัญปรากฏในมาตรา ๕๑ ซึ่งมีหลักว่าการใดที่เป็นหน้าที่ของรัฐ การนั้นย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนด้วย ประชาชนจึงมีสิทธิติดตาม เรังรัด และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นได้

ข้อสังเกต

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมีบทบัญญัติที่สำคัญและเป็นเรื่องใหม่ที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนโดยตรงที่ควรศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมคือ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๕ ดังนี้

มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัวการกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในมาตรา ๓๒ บัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิส่วนบุคคล จึงอยากฝากให้เป็นข้อคิด ทำความเข้าใจ และระมัดระวังในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารว่าอะไรนำเสนอได้ และอะไรไม่ควรนำเสนอ เนื่องจากจะกระทบกับสิทธิส่วนบุคคล และจะต้องตรวจสอบความถูกต้องก่อนที่จะนำเสนอต่อสาธารณะ

มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง แต่ให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ด้วย”

สาระสำคัญในมาตรา ๓๕ ได้บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพและที่เป็นเรื่องใหม่” ซึ่งในบทบัญญัตินี้ได้วางหลักการควบคุมตนเองของสื่อมวลชน รัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ในมาตรา ๓๕ ยังได้บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย” เรื่องนี้เป็นหลักประกันของประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งสื่อมวลชนจะต้องไม่ใช่สิทธิเสรีภาพในทางฉ้อฉลทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย และหากหน่วยงานของรัฐจะจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนสื่อบางสื่อเพื่อการโฆษณาและประชาสัมพันธ์จะต้องรายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งให้ประชาชนรับทราบด้วย เพื่อให้ประชาชนเจ้าของเงินภาษีได้รับทราบว่าสื่อมวลชนสำนักต่างๆ ที่วิพากษ์วิจารณ์ หรือนำเสนอข้อมูลข่าวสารทำโดยสุจริต ปราศจากอคติหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ถือเป็นเรื่องใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ประเด็นข้อซักถาม

คำถาม : ตามหลักสากลที่กำหนดว่า ทุกคนที่สิทธิเสรีภาพ แต่การใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ซึ่งรัฐมักใช้เรื่องนี้เป็นข้ออ้างในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะมีนิยามหรือวิจารณ์ญาณอย่างไรที่จะบอกว่าเรื่องนี้จะกระทบความมั่นคงของรัฐแล้วต้องจำกัดไว้

คำตอบ : ประเด็นคือ ประชาชนจะเชื่อมั่นได้อย่างไรว่ารัฐจะไม่ใช้ใช้ดุลยพินิจเกินไป หากรัฐจะออกกฎหมายในรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติเรื่องกระบวนการตรากฎหมาย รัฐจะต้องใช้กฎหมายในการให้อำนาจในการดำเนินการเรื่องต่างๆ การออกกฎหมายสามารถตรวจสอบได้โดยรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติในมาตรา ๗๗ ได้กำหนดให้การออกกฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

มาตรา ๗๗ บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ประกอบกับ**มาตรา ๒๖** บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๒๖ และมาตรา ๗๗ เป็นการยกระดับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้นและสอดคล้องกับหลักสากลเพื่อป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ทั้งยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อความละเอียดรอบคอบในการตรากฎหมายด้วย ทั้งนี้ เป้าหมายของ**มาตรา ๗๗** คือ Better regulation for better lives เอาไว้ไม่ให้ถูกกระทำจากรัฐที่เป็นไปตามหลักสากล

กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ดังนี้

๑) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย ผลการรับฟังความคิดเห็นในชุดคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุด ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้จัดทำไว้ นำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณา**ศึกษาว่าปัญหาคืออะไร** โดยจากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีปัญหา ๓ เรื่อง คือ ๑. ปัญหาประเทศไม่เจริญก้าวหน้า ๒. ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ๓. ความแตกแยกของคนในสังคม และเมื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาพบว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจาก การทุจริต ความเหลื่อมล้ำและคุณภาพทางการศึกษา การขาดวินัยความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย การขาดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องในระยะยาวโดยมีข้อมูลและหลักการวิเคราะห์วิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้องตรงและอย่างเพียงพอ ค่านิยมของสังคมที่มุ่งเน้นวัตถุนิยม

๒) นำข้อมูลประเด็นปัญหาที่ได้จากการศึกษาออกไป**รับฟังความคิดเห็น**ของประชาชนทั่วประเทศ และเปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นช่องทางต่างๆ

๓) นำผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมา**จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้น**

๔) นำร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้น พร้อมคำอธิบายสาระสำคัญออกไป**รับฟังความคิดเห็น**จากประชาชนทั่วประเทศอีกครั้ง และประมวลผลการรับฟังความคิดเห็นนำมา**จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์** นำไปสู่การจัดทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญว่าจะรับหรือไม่รับต่อไป

กระบวนการนี้เป็นกระบวนการเดียวกันที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ คือต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมมากที่สุด

ดังนั้น กระบวนการในการจัดทำกฎหมายสำคัญที่ประเทศไทยต้องทำตอนนี้คือ การปฏิรูปกฎหมาย โดยเร่งด่วนถ้าไม่ปฏิรูปกฎหมายก็จะไม่สามารถปฏิรูปด้านอื่นๆได้เลย เพราะประเทศไทยปกครองตามหลักนิติรัฐคือใช้กฎหมายเป็นใหญ่ ถ้ากฎหมายไม่เปลี่ยนเป็นเรื่องยากที่ประเทศจะเดินไปข้างหน้าได้ในยุค Disruptive Technology



พลตรี วีระ โรจน์นาค^{๑๐} กล่าวบรรยายเรื่องการใช้เสรีภาพในการชุมนุม มีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้
มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ภายใต้เงื่อนไข

๑. ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ
๒. ไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
๓. ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

การจำกัดเสรีภาพโดยกฎหมาย สามารถทำได้เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ โดยสามารถยกตัวอย่างกฎหมายได้ ดังนี้

๑) กฎอัยการศึก

เป็นกฎหมายที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย ในหลายเรื่อง เช่น
มาตรา ๑๑ การห้ามมั่วสุมประชิดกัน

๒) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

^{๑๐} กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และอดีตรองผู้อำนวยการสำนักพระธรรมนูญทหารบก

เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการกระทำเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง เช่น ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

๓) พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิด ความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

๒. เพื่อความปลอดภัยสาธารณะ โดยสามารถยกตัวอย่างกฎหมายได้ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

การชุมนุมที่กระทบต่อความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ที่ต้องแจ้งการชุมนุมคือ

(๑) ขัดขวางความสะดวกของประชาชนที่จะใช้หรือเข้าออกที่สาธารณะนั้นตามปกติ (๒) ขัดขวางการให้บริการหรือใช้บริการท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่ง สาธารณะ ระบบขนส่ง สาธารณะ หรือการสื่อสารสาธารณะอื่น (๓) กีดขวางทางเข้าออกสถานที่

๒) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิด ความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

ถือว่าเป็นองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการชุมนุม ได้แก่ การคุ้มครองในด้านของสิทธิมนุษยชน โดยมีหน้าที่และอำนาจที่จะต้องคอยตรวจสอบและรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครอง เสนอต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ต้องตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับการกระทำที่เกิดขึ้นว่าการกระทบสิทธิมนุษยชนจริงหรือไม่

๓. เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยสามารถยกตัวอย่างกฎหมายได้ ดังนี้

๑) ประมวลกฎหมายอาญา

เป็นกฎหมายที่รวมเอาความผิดทางอาญาต่างๆ รวมทั้งมีบทกำหนดโทษ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม รวมถึงการกระทำที่มีผลกระทบต่อสังคมหรือคนส่วนใหญ่ของประเทศ

๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เป็นกฎหมายที่คุ้มครองผู้ที่ถูกกระทำละเมิดจากผู้ซึ่งใจหรือประมาทเลินเล่อจนได้รับความเสียหาย

๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๖๐

กำหนดลักษณะการส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ – อีเมลโฆษณา ที่มีลักษณะก่อความรำคาญเดือดร้อนแก่ผู้รับ การโพสต์ข้อมูลที่บิดเบือน หรือปลอม การโพสต์ข้อมูลเท็จที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือทำให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน รวมทั้ง การกด Share ที่ถือว่าเป็นการเผยแพร่ หากข้อมูลที่แชร์มีผลกระทบต่อโดยเฉพาะที่กระทบต่อบุคคลที่ ๓

ประเด็นข้อซักถาม

คำถาม : ในกรณีที่มีการชุมนุมประท้วงจะต้องทำอย่างไร ดูจากกฎหมายแล้วเหมือนทำอะไรไม่ได้เลย สมมุติว่ามีมวลชน ๑,๐๐๐ คน เดินมาทำเนียบรัฐบาลปราศจากอาวุธเดินมาสามารถชุมนุมได้หรือไม่ ดูภาพรวมไม่น่าจะมีความผิด แต่มีผลทำให้การจราจรติดขัดประชาชนได้รับความเดือดร้อนเข้าข่ายกระทำความผิดหรือไม่

คำตอบ : ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ สามารถชุมนุมได้เป็นการใช้สิทธิการชุมนุมตามปกติ โดยจะต้องแจ้งล่วงหน้าให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ทราบ ซึ่งเหตุผลที่ต้องให้แจ้งเจ้าหน้าที่เพราะในการชุมนุมประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้อง ๓ ฝ่ายคือ ๑. ผู้ชุมนุม ๒. ผู้จัดการชุมนุม ๓. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทั้ง ๓ ฝ่ายจะต้องบริหารจัดการชุมนุมร่วมกัน เพื่อหาแนวทางว่าทำอย่างไรที่จะกระทบกับประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมให้น้อยที่สุด เช่น การจัดการจราจร ซึ่งเจ้าหน้าที่จะมีหน้าที่ผู้ดูแลความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกให้การชุมนุมนั้นเป็นไปด้วยความสงบ เรียบร้อย ปราศจากอาวุธ ทั้งนี้ ผู้ชุมนุมจะต้องไม่นำอาวุธหรือสิ่งที่เป็นอันตรายเข้าไปในการชุมนุม

๒.๒ หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี บรรยายโดย นายปกรณ์ นิลประพันธ์

หมวดคณะรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มีหลักการใหม่ที่แตกต่างจากเดิมบางส่วน และมีความสำคัญ ดังนี้

มาตรา ๑๕๙ บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

หลักการใหม่ในมาตรา ๘๘ บัญญัติให้พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อผู้ที่จะเสนอเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ ราย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้ทราบล่วงหน้าว่าพรรคการเมืองจะเสนอใครมาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยในอดีตที่ผ่านมาการเสนอชื่อและการเลือกนายกรัฐมนตรีกระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยประชาชนไม่อาจทราบล่วงหน้าได้เลยว่าจะมีการเสนอผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้การเลือกนายกรัฐมนตรีขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้บางพรรคการเมืองจะมีประเพณีปฏิบัติว่าจะเสนอหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็ไม่ใช่ทุกพรรคการเมืองจะมีแนวปฏิบัติเช่นเดียวกัน ดังนั้น มาตรา ๑๕๙ จึงกำหนดแนวทางดังกล่าวไว้ชัดเจนให้พรรคการเมืองที่จะเสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เพื่อป้องกันมิให้พรรคเล็กพรรคน้อยใช้เป็นข้อต่อรองในทางการเมืองอันอาจทำให้ไม่สามารถเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศและระบบบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

(๒) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด

(๓) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๔) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี”

เมื่อคณะรัฐมนตรีจะเข้าแถลงนโยบายต่อรัฐสภา หลักการเดิมในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้เท่านั้น ซึ่งที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายเกิดปัญหาจากการคิดที่ไม่รอบคอบและขาดความรับผิดชอบ ทำให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมือง ดังนั้น หลักการของมาตรา ๑๖๔ รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามด้วย ทั้งนี้ หากไม่ระบุหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้มักถูกใช้เป็นข้ออ้างว่ากฎหมายไม่ได้เขียนห้ามไว้

มาตรา ๑๗๘ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคง

ทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของ ประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วมหรือการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือ สัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับ การเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย

เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ”

มาตรา ๑๗๘ นี้สอดคล้องกับ Constitution Convention ของไทยที่ยึดตามแนวการทำหนังสือสัญญา ของอังกฤษโดยพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาและทรงใช้พระราชอำนาจนั้นผ่าน คณะรัฐมนตรี แต่ถ้าหนังสือสัญญาได้มีผลให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือเขตที่ประเทศไทยมีอำนาจเหนือ หรือต้องแก้กฎหมาย หรือมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ซึ่งตรงกับหลัก เดียวกับของอังกฤษที่ว่า Only the Queen can conclude the treaty , but the Queen’ s prerogative could not after the laws of the land และโดยที่การยอมรับกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นส่วนหนึ่งของ ระบบกฎหมายไทย นั้น ประเทศไทยใช้ระบบทฤษฎีทวินิยม (Dualism) ขึ้น มาตรา ๑๗๘ จึงมิได้นำหลักการที่ฝ่าย บริหารต้องเสนอกรมการเจรจาและร่างหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาก่อนอันเป็นหลักของประเทศที่ใช้ ระบบทฤษฎีเอกนิยม (Monism) ซึ่งเคยมีการนำมาปะปนไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาบัญญัติไว้อีก มีหลักการที่ แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ โดยวางหลักให้พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาเป็นพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ วางหลักการไว้ใน

มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของ ประชาชนโดยรวม”

อีกประเด็นที่แตกต่างไปจากเดิมคือ มาตรา ๑๗๘ วรรคสี่ กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดง ความคิดเห็น โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและ ได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญา ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการจัดทำกฎหมาย ฉบับนี้ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบควรเร่งรัดดำเนินการโดยเร็ว

นอกจากนี้ ในมาตรา ๑๗๘ วรรคท้าย กำหนดให้เมื่อมีปัญหาเรื่องการวินิจฉัยหนังสือสัญญาตามวรรคสองหรือวรรคสามคณะรัฐมนตรีสามารถขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ซึ่งความสำคัญของวรรคท้ายนี้เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาลูกขึ้นมาก่อนแล้วค่อยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ”

มาตรา ๑๘๒ ได้ปรับปรุงให้มีความรัดกุมมากขึ้นในเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อให้สอดคล้องกับหลัก The King can do no wrong อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยหากเป็นกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมี “รัฐมนตรี” เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่หากเป็นกิจการส่วนพระองค์ก็ไม่ต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพราะเป็นเรื่องที่ดำเนินการตามพระราชอัธยาศัย มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมนตรีเท่านั้นที่ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ บุคคลอื่นจึงไม่อาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้

๒.๓ หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ บรรยายโดย นายภัทร คำพิทักษ์

ในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีประเด็นที่น่าสนใจและขอหยิบยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน ดังนี้

มาตรา ๑๘๔ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

(๔) ไม่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ”

มาตรา ๑๘๔ (๔) แปลความได้ว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ หมวดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้วางหลักในเรื่องสิทธิหรือเสรีภาพของสื่อมวลชนไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และรวมไปถึงคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา ๑๘๖ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๑๘๔ มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” กระทำการขัดขวางหรือแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งเดิมถ้อยคำนี้ไม่เคยปรากฏในหมวดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ถือเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ นำเรื่องนี้มาใส่ไว้

๒.๔ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

บรรยายโดย : นายเจียรชัย ณ นคร^{๑๑}

ผู้ร่วมเสวนา : นายอมร วาณิชวิวัฒน์^{๑๒}



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ในหมวด ๑๕ มีจำนวน ๒ มาตรา คือมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖ ซึ่งมาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้” โดยการแก้ไขเพิ่มเติม ต้องกระทำในนามของรัฐสภา ซึ่งบุคคลที่มีอำนาจขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีอยู่ ๓ กลุ่ม ได้แก่

๑. คณะรัฐมนตรี หรือ

๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

๓. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น ๓ วาระ ดังนี้

การพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

^{๑๑} กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และอาจารย์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^{๑๒} กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อการพิจารณาครั้งที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่เป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญร่วมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาด้วย

เมื่อรัฐสภามีการลงมติเห็นชอบตามแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย โดยให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการนี้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต่อไป

ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ประเด็นข้อซักถาม

คำถาม : ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ และจะต้องมีการทำประชามตินั้น อยากทราบว่าใครจะเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อประกอบการตัดสินใจลงประชามติและจะเปิดกว้างให้บุคคลต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือไม่ และหากผลประชามติไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเป็นการห้ามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรานั้น เป็นการถาวรเลยหรือไม่

คำตอบ : กกต.จะเป็นผู้ดูแลเรื่องการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้การจะเปิดกว้างเพื่อการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นได้มากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองว่าอยู่ในสภาวะปกติและหรือเปิดกว้างมากน้อยเพียงใด ส่วนผลประชามตินั้นสามารถเปลี่ยนได้เมื่อเวลาเปลี่ยนไป ดังนั้นหากผลประชามติไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็สามารถขอแก้ไขในเรื่องนั้นได้อีกในโอกาสต่อไปได้

๒.๕ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ

บรรยายโดย : นายเอียรชัย ณ นคร ผู้ร่วมเสวนา : นายอมร วาณิชวิวัฒน์



มาตรา ๒๕๗ บัญญัติเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศ ไว้ดังนี้

- (๑) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ
- (๒) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ
- (๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕๘ บัญญัติว่า “ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

(๑) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันมีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการบัญญัติหลักการไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไว้บางส่วนแล้ว)

(๓) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศนโยบายที่มีได้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสี่ยงอย่างรอบด้าน โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองในเบื้องต้น

(๔) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งกลไกนี้จะสอดคล้องกับเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

(๕) มีกลไกแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(๑) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(๒) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในเรื่องนี้อาจมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลที่เป็นการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นด้วย

(๓) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

(๔) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา

(๕) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบได้และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน

ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอน และการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย เช่น ฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย (เพื่อรองรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน)

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(๑) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

(๒) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

(๓) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว

(๔) **ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ** โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

จ. ด้านการศึกษา

(๑) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

(๒) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕๔ วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๓) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

(๔) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

ฉ. ด้านเศรษฐกิจ

(๑) **จัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** เพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี

(๒) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐบาลต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

(๔) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

ข. ด้านอื่น ๆ

(๑) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืนโดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

(๒) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

(๓) จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้

(๔) ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน

(๕) ให้มีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวดูแลประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม

ในเรื่องการปฏิรูปประเทศนั้น ในระยะแรกมีความเห็นพ้องกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการปฏิรูปด้านกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในเรื่องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพเนื่องจากการดำเนินการของตำรวจถือเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการยุติธรรม และต้องเร่งดำเนินการในด้านการศึกษาก่อนการปฏิรูปในด้านอื่น ๆ ดังนั้น จึงได้บัญญัติเรื่องการปฏิรูปตำรวจและการศึกษาไว้ในมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ ของรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐

ประเด็นข้อซักถาม

คำถาม : เมื่อรัฐมีการจัดทำโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชน รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ หรือแผนยุทธศาสตร์ชาติได้วางหลักการหรือกลไกในการที่จะให้ผู้เห็นต่าง ได้มีแนวทางในการเจรจาหรือกันในเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น หรือมีความไว้วางใจในผลการทำรายงาน EIA หรือไม่ อย่างไร

คำตอบ : โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีทั้งโครงการที่จัดทำโดยรัฐ และจัดทำโดยเอกชน ซึ่งมีกติกาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน คือต้องมีการทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จากเดิมในกรณีที่รัฐทำโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโครงสร้างพื้นฐาน รัฐก็จะมุ่งเน้นเรื่องของความคุ้มค่า คุ้มทุน แต่ไม่ได้สนใจเรื่องสิ่งแวดล้อม ต่อมาเมื่อมาสู่ยุคที่คนให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม จึงมาถึงยุคของการที่จะต้องจัดทำ EIA และต่อมาก็มีการจัดทำ EHIA และปัจจุบันต้องมีการจัดทำ SIA ซึ่งสิ่งต่างๆ ที่ต้องจัดทำมานั้น ก็เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจได้มีข้อมูลในการพิจารณาดำเนินการอย่างถูกต้อง เหมาะสม ครบถ้วนรอบด้าน ซึ่งการดำเนินการของรัฐในโครงการต่างๆ เป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายจะต้องทำความเข้าใจร่วมกันก่อนว่า การดำเนินการที่เป็นการพัฒนาบางครั้งจะต้องมีผลกระทบในด้านต่างๆ เราจะยอมรับผลกระทบที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ และถ้าเรายอมรับได้ เราจะยอมรับได้แค่ไหน ซึ่งในเรื่องของการชดเชยและการเยียวยา ถ้าจะให้เป็นธรรมแก่ผู้ที่เสียสละตัวเองให้กับการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ต้องมีหลักคิดว่า “คนที่เขาเสียสละ เขาต้องมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม” มิเช่นนั้นก็จะไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้ อีกทั้งในการดำเนินการเพื่อศึกษาทางเลือก ผู้ที่ทำการศึกษาก็ต้องมีการเสนอ

ทางเลือกมากกว่า ๑ ทางเลือกหรือหลายทางเลือก ทั้งนี้ เพื่อให้ให้ผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจได้พิจารณาว่าจะเลือกแนวทางใดจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด และภายใต้เงื่อนไขของการเปิดเผยผลการศึกษาและทางเลือกต่อสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจด้วย

๒.๖ บทเฉพาะกาล

บรรยายโดย : นายเอียรชัย ณ นคร

ผู้ร่วมเสวนา : นายอมร วาณิชวิวัฒน์

บทเฉพาะกาล บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ – มาตรา ๒๗๙

มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งในปัจจุบันนี้มีการแต่งตั้งองค์มนตรีชุดใหม่แล้ว

มาตรา ๒๖๓ **วรรคหนึ่ง** บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามารับใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป ...” ส่วน**วรรคสอง** จะบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใน**วรรคสุดท้าย**จะบัญญัติว่า “เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งปัจจุบันนี้ได้ล่วงเลยระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญไปแล้ว

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ...”

มาตรา ๒๖๕ **วรรคแรก** บัญญัติว่า “ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ...” **วรรคสอง** บัญญัติว่า “ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ...”

คำถาม : หากคำสั่ง คสช. ขัดกับเนื้อหา รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ผลจะเป็นอย่างไร

คำตอบ : นายอมร วาณิชวิวัฒน์ เห็นว่า ควรจะต้องยื่นเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาตีความ

มาตรา ๒๖๖ ในส่วนบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งปัจจุบันสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) สิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศแล้ว และมีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไปแล้ว

มาตรา ๒๖๗ บัญญัติเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการกิจหลัก คือการเสนอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๑๐ ฉบับเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสร็จเรียบร้อยแล้ว และขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของ สนช.จำนวน ๓ ฉบับ คือ ๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. และ ๓) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

มาตรา ๒๖๘ บัญญัติเรื่องการสรรหาวุฒิสภา ในวาระเริ่มแรก ซึ่งบัญญัติให้มีวุฒิสภา จำนวน ๒๕๐ คน โดยมีที่มาจากสองส่วน คือ

ส่วนแรก ๕๐ คน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๗ จำนวน ๒๐๐ คน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือก จนเหลือ ๕๐ คน

ส่วนที่สอง ๒๐๐ คน ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา สรรหาบุคคลที่สมควรเป็นวุฒิสมาชิกจำนวนไม่เกินสี่ร้อยคน และให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือก จนเหลือ ๑๙๔ คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ รวมเป็นจำนวน ๒๐๐ คน

วุฒิสภา จำนวน ๒๕๐ คนชุดนี้ มีอายุ ๕ ปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และเป็นผู้มีบทบาทในการเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ

มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกภายในอายุของวุฒิสภามาตรา ๒๖๘ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๓๗ (๒) หรือ (๓) ให้กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวกับ

(๑) การแก้ไขเพิ่มเติมโทษหรือองค์ประกอบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ เฉพาะเมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีผลให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิดหรือไม่ต้องรับโทษ

(๒) ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่ามีผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างร้ายแรงมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา”

มาตรา ๒๗๒ บัญญัติว่า ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การเลือกนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และให้เลือกจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ แต่หากไม่สามารถเลือกได้ สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ก็ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลันเพื่อพิจารณาว่ามีมติยกเว้นหรือไม่

มาตรา ๒๗๓ บัญญัติว่า “ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ...”

มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระดำเนินการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา ๒๑๙ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่ง...” ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ผู้ทำหน้าที่ดูแลเรื่องจริยธรรมคือผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีการส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ จัดทำประมวลจริยธรรม ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่จัดทำเสร็จแล้ว แต่สิ่งที่ยังไม่เคยได้จัดทำคือมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ จึงบัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น

มาตรา ๒๗๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังไม่มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๘ วรรคสี่ ห้ามมิให้พนักงานอัยการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันหรือดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือกิจการอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์มุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน” ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการขัดแย้งกันเอง เนื่องจากในบางกรณีอาจมีคดีที่อัยการอาจต้องมาเป็นคู่กรณีกับองค์กรต่างๆ ที่มีอัยการเป็นกรรมการ หรือเป็นที่ปรึกษาขององค์กรนั้นด้วย

มาตรา ๒๗๘ บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดำเนินการให้จัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๕๘ (เรื่องผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม) มาตรา ๖๒ (กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ) และมาตรา ๖๓ (การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน) ให้แล้วเสร็จและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น”

คำถาม : ถ้าพรรคการเมืองหาเสียงโดยมีนโยบายไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ และพรรคการเมืองนั้นได้จำนวน ส.ส. เป็นเสียงข้างมาก หรือเป็นรัฐบาลแล้ว พรรคนั้นต้องทำตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือนโยบายพรรคที่ได้หาเสียงไว้

คำตอบ : นายเอียร์ชัย เห็นว่า ในเรื่องกรอบวิธีคิดคงไม่ได้มีประเด็นปัญหาว่า ยุทธศาสตร์ชาติจะไปปิดกั้นนโยบายของพรรคการเมือง แต่ถ้าจะมีปัญหาก็อาจจะมีปัญหาปลีกย่อยในทางปฏิบัติมากกว่าหลักคิดและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งหากเราพิจารณาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่หาเสียงมาในอดีต ก็

พบว่าส่วนใหญ่แล้วนโยบายของพรรคการเมืองจะมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะเสนอว่าพรรคการเมือง อยากระเห็นอนาคตข้างหน้าของประเทศไทยเป็นอย่างไร ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องของยุทธศาสตร์ชาติที่จะต้องไปกำหนดทิศทางและเป้าหมายของประเทศไทยว่าควรเป็นอย่างไร และควรจะทำอย่างไร ทั้งนี้ หากมีปัญหาขัดกันจริงๆ หรือไม่ก็คงต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย และนอกจากนี้ในช่วงเลือกตั้งที่พรรคการเมืองหาเสียงกับประชาชนก็จะมีคณะกรรมการการเลือก (กกต.) ตั้งช่วยกลั่นกรองนโยบายของพรรคการเมืองในเบื้องต้นให้อยู่แล้ว

นายอมร เห็นว่า แต่เดิมประเทศไทยไม่เคยมีแผนยุทธศาสตร์ชาติ เรามีแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาประมาณ ๑๒ ฉบับแล้ว จริงๆ แล้ว แผนยุทธศาสตร์ชาติก็คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีความยาวต่อเนื่อง ๒๐ ปี นโยบายของพรรคการเมืองคงไม่ได้ขัดแย้งกับแผนยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องของเป้าหมาย เพราะเป้าหมายจะเป็นสิ่งที่ดีต่อภาพรวมของประเทศ แต่สิ่งที่อาจจะขัดแย้งได้คือเรื่องประเด็นในการไปสู่เป้าหมาย ซึ่งคนอาจจะไม่ได้โจมตีรัฐธรรมนูญ แต่มักจะไปโจมตีในตัวพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (กฎหมายลูก) มากกว่า

บทที่ ๓

สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วันเสาร์ที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๐

๓.๑ เรื่อง การใช้สิทธิของประชาชนเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
บรรยายโดย ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต และศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ



ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต^{๑๓}

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองโดยรัฐธรรมนูญสมัยใหม่จะพยายามบัญญัติให้ประชาชนได้ในสิ่งที่เขาควรจะได้ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นแก่นหลักของเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นเรื่องสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ได้เดินตามรัฐธรรมนูญ ฉบับเก่าๆ แต่จะพยายามเน้นการให้สิทธิและเสรีภาพที่สามารถเกิดขึ้นได้จริง โดยรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

๑. มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

^{๑๓} โฆษกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพไม่ได้มีแค่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ที่บัญญัติไว้นั้นเป็นแค่การรับรองในเบื้องต้น การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อให้สิทธิแก่บุคคลกลุ่มหนึ่งในรัฐธรรมนูญต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพราะการให้สิทธิแก่บุคคลกลุ่มหนึ่งอาจเป็นการไปจำกัดสิทธิของบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งก็เป็นได้

๒. รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ได้แยกเรื่องออกเป็น เรื่องสิทธิและเสรีภาพ (หมวด ๓) หน้าที่ของรัฐ (หมวด ๕) และแนวนโยบายแห่งรัฐ (หมวด ๖) ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจะแยกว่า บางเรื่องเป็นเรื่องของส่วนรวม บางเรื่องเป็นเรื่องส่วนบุคคล บางเรื่องเป็นมาตรฐานสังคมที่ประเทศไทยควรมีซึ่งจะบัญญัติอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ เช่น เรื่องการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น ซึ่งหากรัฐไม่กระทำตามหน้าที่ของตน ประชาชนก็สามารถที่จะไปฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการได้ ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

๓. รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา ๒๑๓ ซึ่งจะมีหลักการคล้ายกับ มาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์เพื่อจะขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มากขึ้น (นอกเหนือจากที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องผ่านทางศาลปกครอง หรือศาลแพ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้อยู่แล้ว)





ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ^{๑๔}

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มีโครงสร้างแบ่งออกเป็น ๑๖ หมวด หมวดที่เป็นนวัตกรรมใหม่ (ซึ่งไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับไหนมาก่อน) คือ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ

ในเรื่องหน้าที่ของรัฐมีบัญญัติอยู่ไว้ใน ๓ หมวด (ซึ่งแต่ละหมวดจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนแตกต่างกัน) ได้แก่

๑. หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นหมวดเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคล หรือเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล โดยเป็นการบัญญัติตามแนวจารีตของรัฐธรรมนูญที่มีมาแต่เดิม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการตีความว่าบุคคลต่างด้าวเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยหรือไม่ ศาสตราจารย์บรรเจิดเห็นว่าหมวดนี้ยังไม่ตอบโจทย์ในเรื่อง Globalization (โลกไร้พรมแดน) เพราะผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ คือคนไทยเท่านั้น คนต่างด้าวไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทย ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ยังไม่ได้จำแนกออกมาว่า สิทธิใดเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิที่ติดตัวในร่างกายมนุษย์ ที่บุคคลไม่ว่าชาติใดๆ ก็เป็นผู้ทรงสิทธิ และสิทธิใดที่ผู้ทรงสิทธิจะมีได้เฉพาะคนไทยเท่านั้น ทั้งนี้ ประเด็นเรื่องบุคคลต่างด้าวเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ เคยมีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ได้วินิจฉัยประเด็นนี้ไว้โดยตรง (คดีคนญี่ปุ่นถูกจับตีตรวนในประเทศไทยเพราะตกเป็นจำเลยในคดีเช็กแดงที่ประเทศญี่ปุ่น)

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มาตรา ๔) คือคุณค่าที่ตกได้เพียงเพราะใครก็ตามเป็นมนุษย์

สิทธิที่รับรองไว้ในหมวด ๓ นี้ ประชาชน (บุคคล) สามารถนำไปฟ้องรัฐได้ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

^{๑๔} กรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (ชุดศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) และคณะบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๒. หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๕๑ – มาตรา ๖๓) ซึ่งข้อความในหมวดนี้จะใช้คำว่า “รัฐต้อง ...”

โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องศึกษาว่ารัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอะไรบ้าง เพื่อนำไปกำหนดไว้ในแผนงานและคำของบประมาณเพื่อดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ มิเช่นนั้นจะถูกประชาชนฟ้องได้ว่าไม่กระทำตามหน้าที่

- มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรานี้ใช้คำว่า “ประชาชนและชุมชน” ในการฟ้องรัฐ ไม่ได้ใช้คำว่า “บุคคล” โดยในท้ายที่สุดการใช้สิทธิก็ต้องเป็นการใช้โดยบุคคลเท่านั้น และต้องเป็นการใช้สิทธิเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

คำว่า หน้าที่ของ “รัฐ” ตามมาตรา ๕๑ ซึ่ง “รัฐ” ในมาตรานี้หมายถึงรัฐในภาพรวม (ซึ่งรวมถึงเรื่องทางการเมืองด้วย) ไม่ใช่รัฐในฐานะฝ่ายปกครอง ซึ่งถ้ามีเรื่องพิพาททางปกครองต้องไปฟ้องยังศาลปกครอง ดังนั้นการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐจึงควรต้องฟ้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ออกมาตามมาตรานี้ คือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ร่างมาตรา ๔๔/๑ (ซึ่งต่อมาสนช.ให้ความเห็นชอบแล้ว และปรับเป็นมาตรา ๔๕) โดยกำหนดขั้นตอนในการฟ้องไว้ ๓ ขั้นตอน (ทั้งนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลไม่ให้มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป) ดังนี้

๑. บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการต้องขอหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบ หรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง และ

๒. บุคคลหรือชุมชนตาม (๑) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๓๐) ว่าหน่วยงานของรัฐตาม (๑) มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้งตาม (๑) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว

๓. ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญฯ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา ๗ (๔) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

- **มาตรา ๕๕** บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและ**การป้องกันโรค** และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย

รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง”

จะสังเกตได้ว่า รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการป้องกันโรคด้วย ไม่ใช่แค่เน้นเรื่องการรักษาเพียงอย่างเดียว ดังนั้นหากกระทรวงสาธารณสุขไม่ทำหน้าที่นี้ ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิตามมาตรา ๕๑ ฟ้องให้กระทรวงสาธารณสุขต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๕ ได้

๓. **หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ** ซึ่งข้อความในหมวดนี้จะใช้คำว่า “**รัฐพึง ...**” ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนทางการเมือง เพื่อเรียกร้องให้รัฐดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ที่น่าสนใจ มีดังนี้

๑. หลักการตรากฎหมายจะขัดกับหลักนิติธรรมไม่ได้

๒. หลักความผูกพันโดยตรง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้ใน **มาตรา ๒๕ วรรคสอง** ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ **แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ** บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งหมายความว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ทันทีแม้ยังไม่มีกฎหมายลูกก็ตาม

มาตรา ๒๕ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า ใครก็ตามที่ถูกกระทบสิทธิก็ต้องสามารถเดินไปหาศาลได้ ส่วนจะเป็นศาลใดนั้น เช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ก็ต้องไปพิจารณาต่ออีก

๓. การตรากฎหมายที่เป็นผลการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล บัญญัติอยู่ใน**มาตรา ๒๖** ซึ่งบัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ **กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม** ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

ยกตัวอย่าง เช่น การตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังจะสามารถทำได้หรือไม่ จะขัดต่อหลักนิติธรรมหรือไม่ ซึ่งต้องแยกประเด็นว่า ย้อนหลังโดยแท้ กับย้อนหลังโดยไม่แท้ ซึ่งในทางกฎหมายมหาชน ถ้าเป็นกรณีย้อนหลังโดยไม่แท้ เช่น การยกเลิกใบขับขี่ตลอดชีพแล้วเปลี่ยนเป็นให้ต้องมาต่ออายุใบขับขี่ทุก ๕ ปี เป็นต้น เราสามารถตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังได้ แต่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่าง ๒ หลัก คือ หลักการคุ้มครองความสุจริตของบุคคล กับหลักประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ ถ้าเกิดประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์สาธารณะย่อมเหนือกว่าความคุ้มครองความสุจริต ผลคือเราก็จะสามารถตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังได้ แต่ถ้าเป็นกรณีกฎหมายอาญานั้น เราจะไม่สามารถตรากฎหมายให้มีผล (เพื่อลงโทษ) ย้อนหลังได้

๔. มาตรา ๒๑๓ “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในร่างมาตรา ๔๕ (ซึ่งต่อมา สนช.ให้ความเห็นชอบแล้ว และปรับเป็นมาตรา ๔๖) ดังนี้ “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๑๐) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง

ภายใต้บังคับมาตรา ๔๒ การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของตนโดยตรงให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำใดและละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของตนอย่างไร

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่ากรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา”

และ ร่างมาตรา ๔๖ (ซึ่งต่อมา สนช.ให้ความเห็นชอบแล้ว และปรับเป็นมาตรา ๔๗) ดังนี้ “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่ง อย่างไม่ดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำของรัฐบาล (ซึ่งหมายถึงกระทำทางนโยบาย หรือการการกระทำที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น เคยมีคนนำคดีจำนำข้าวไปร้องยังศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำทางนโยบายของรัฐบาล)

(๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้อง หรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว (เช่น เรื่อง กรณีกระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช.)

(๓) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน

(๔) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

(๕) การกระทำของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒ (เรื่องการชี้ขาดเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล)

(๖) การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรม คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการตุลาการทหาร รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร”

ทั้งนี้ ศาสตราจารย์บรรเจิดเห็นว่า ผลจากมาตรา ๕๑ และ มาตรา ๒๑๓ ที่ให้สิทธิประชาชนฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลตามมา เพราะประชาชนจะใช้สิทธิกันอย่างมาก โดยไม่ได้ดูว่าเรื่องของตนเข้าเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประกอบกับการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัย จะต้องกระทำโดยองค์คณะ ทั้ง ๙ คน (ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. มาตรา ๕๒ ฉบับที่ สนช.ให้ความเห็นชอบแล้ว)

ประเด็นข้อซักถาม

คำถาม : คนต่างด้าวจะใช้สิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ได้ในเรื่องใดบ้าง

คำตอบ : ศาสตราจารย์อุดม เห็นว่า อยากให้องค์กรผู้ใช้อำนาจเป็นผู้ตีความว่า คนต่างด้าวจะใช้สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องใดได้บ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในทางวิชาการจะมีการแบ่งประเภทสิทธิไว้อยู่แล้ว (แม้รัฐธรรมนูญฯ จะไม่ได้แบ่งไว้อย่างชัดเจน) โดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๓.๒ เรื่อง การเลือกตั้ง ส.ส. และการได้มาซึ่งคณะรัฐมนตรี

บรรยายโดย ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต รองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณะวณิก และ นายเมธา ศิลาพันธ์



ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต

ในเรื่องการเลือกตั้ง ส.ส. และการได้มาซึ่งคณะรัฐมนตรี มีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องบัตรเลือกตั้ง ส.ส. จาก ๒ ใบ เหลือแค่ใบเดียว

๒. กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ทั้งนี้เป็นไปตาม **มาตรา ๙๗** ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง

(๓) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคการเมืองเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าวให้ลดลงเหลือสามสิบวัน

...”

๓. พรรคการเมืองเป็นผู้เสนอบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ตาม **มาตรา ๘๘** ซึ่งบัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา ๘๗ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

พรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งก็ได้”



นายเมธา ศิลาพันธ์^{๑๕}

ระบบการเลือกตั้งในโลกนี้ แบ่งออกได้เป็น ๓ ระบบใหญ่ๆ ดังนี้

๑. ระบบเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศส่วนใหญ่ (ประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนประเทศที่มีการเลือกตั้ง) เลือกใช้ ซึ่งส่วนใหญ่คือประเทศที่มีสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) เป็นแม่แบบ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา เป็นต้น ระบบนี้ถ้าใครชนะ (ได้คะแนนเป็นลำดับที่ ๑) ก็จะได้รับเลือกตั้งไปเลย โดยไม่นำคะแนนในลำดับอื่นๆ มาคิดคำนวณใดๆ ทั้งสิ้น ทำให้ลักษณะความเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งจึงมีน้อย เช่นที่ ๑ ได้ ๔๐ คะแนน ที่ ๒ ได้ ๓๐ คะแนน และที่ ๓ ได้ ๓๐ คะแนน โดยผลรวมของคะแนนลำดับที่ ๒ และ ที่ ๓ ซึ่งรวมกันจะมีคะแนนมากกว่า ลำดับที่ ๑ ก็จะถูกตัดทิ้งไป ซึ่งในระบบเสียงข้างมากก็จะมีระบบย่อยๆ ลงไปอีกหลายรูปแบบ ซึ่งระบบนี้ประเทศไทยก็เคยนำมาใช้

๒. ระบบสัดส่วน โดยระบบนี้คะแนนทุกเสียงมีค่า โดยนำมาคำนวณว่าคะแนนเสียงที่พรรคได้รับเมื่อคำนวณแล้วควรจะได้จำนวน ส.ส. เท่าไหร่จากจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ระบบนี้เขตจะเป็นแบบเขตใหญ่ ซึ่งประเทศไทยเคยใช้ระบบนี้มาแล้วโดยแบ่งประเทศไทยออกเป็น ๘ ภาค ๘ บัญชี ซึ่งระบบนี้มีจุดอ่อนคือผู้สมัครจะไม่สามารถมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนได้ทั่วถึงทั้งภาค ระบบนี้ก็จะจะมีระบบย่อยๆ ลงไปอีกหลายรูปแบบ โดยใช้สูตรคำนวณแตกต่างกันไป

๓. ระบบเสียงข้างมากควบคู่กับระบบสัดส่วน (ระบบผสม) เป็นระบบที่นำมาแก้จุดอ่อนของ ระบบที่ ๑ และระบบที่ ๒ ซึ่งประเทศไทยใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยเรียกว่าเป็นระบบผสมแบบคู่ขนาน กล่าวคือ ระบบเสียงข้างมากก็ใช้กับเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งก็เอาคะแนนมาคิดเพื่อคำนวณจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ โดยแต่ละส่วนแยกเป็นอิสระจากกัน วิธีการตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นี้ ทำให้มีคะแนนนับซ้ำกันอยู่ ส่งผลให้พรรคการเมืองได้จำนวน ส.ส. เกินคะแนนนิยมจากประชาชนจริงๆ

^{๑๕} รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม

ระบบผสม ยังมีระบบย่อยคือ กำหนดให้ระบบเสียงข้างมากกับระบบสัดส่วนขึ้นต่อกัน หรือมีเงื่อนไขต่อกัน โดยจะต้องกำหนดสัดส่วนก่อนว่า พรรคการเมืองควรจะมี ส.ส. ที่พึงมีทั้งหมดจำนวนเท่าใด โดยพิจารณาจากผลรวมของจำนวนเสียงที่ประชาชนเลือก ส.ส. จากพรรคนั้นทั้งหมด ซึ่งเทียบได้กับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๙๑ ทั้งนี้ ในความเป็นจริง ผู้ชนะในแต่ละเขตจะได้เสียงจากประชาชนไม่เท่ากัน บางเขตก็มีความแตกต่างกันมาก

ดังนั้น ในการเลือกตั้งครั้งนี้ การกาบบาทครั้งเดียวมีความสำคัญมาก เพราะจะมีผลต่อคะแนน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อด้วย โดยประชาชนจะต้องคิด ๓ เรื่อง ดังนี้

๑. ผู้สมัคร ส.ส. คนไหนควรได้รับเลือกตั้ง ส.ส.เขต

๒. ถ้าผู้สมัคร ส.ส.เขต มีคุณสมบัติใกล้เคียงกัน ก็ให้ประชาชนพิจารณาว่า พรรคการเมืองไหนควรได้รับเลือกตั้ง

๓. ถ้าพรรคการเมืองยังมีคุณสมบัติใกล้เคียงกัน ก็ให้ดูว่า พรรคการเมืองเสนอชื่อใครเป็นนายกรัฐมนตรี ถ้าคิดได้ตาม ๓ ข้อนี้ ก็จะสมดังเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ที่ประสงค์ให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ไม่ใช่แค่เลือกแต่บุคคลที่ทำประโยชน์ให้ตนเองเท่านั้น แต่ถ้าเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมคือความเข้มแข็งของพรรค เพื่อที่จะได้คนดีมาบริหารประเทศชาติ ก็ต้องคำนึงถึง ๓ ข้อที่กล่าวมาข้างต้น

ในเรื่องการเลือกนายกรัฐมนตรี ถึงแม้จะมีการเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีมาจากบุคคลภายนอกได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่ การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา ขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมือง แจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ ทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมือง แจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

แต่อย่างไรก็ตามทั้ง ส.ส. และ ส.ว. ก็ต้องฟังเสียงของประชาชน และประชาชนก็ต้องเชื่อมั่นในดุลพินิจและวิจรรณญาณในผู้แทนของตน ดังนั้นคงจะไม่เกิดเหตุการณ์ที่จะได้นายกรัฐมนตรีมาอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบมาพากล

มีบางคนสงสัยว่าทำไม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญถึงไม่ให้พรรคการเมืองใช้เบอร์เดียวกันทั่วประเทศ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาจะไปแก่งหรือลืออะไรไว้หรือเปล่านั้น จริงๆแล้ว รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ กำหนดให้ พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งด้วย จะส่งแต่เฉพาะผู้สมัคร ส.ส.แบบบัญชีรายชื่ออย่างเดียวไม่ได้ เพราะคะแนนจะคำนวณมาจากคะแนนการเลือกตั้งแบบ ส.ส. เขต ดังนั้นในแต่ละเขตจะมีผู้สมัครหลายคน แต่เดิม ๑ เขตอาจจะมีผู้สมัครแค่ ๕ คน แต่ระบบใหม่อาจจะมีผู้สมัคร ส.ส. เขตเป็น ๑๐ กว่าคน

ดังนั้นบัตรเลือกตั้งจะเป็นบัตรใบใหญ่ ซึ่งปัจจุบันเรามีพรรคการเมือง ๕๐ กว่าพรรค และถ้าสันนิษฐานว่าพรรคส่วนใหญ่ส่งผู้สมัครลงใน ส.ส. เขตใดเขตหนึ่ง ก็จะเหลือบางพรรค หรือบางเบอร์ที่ไม่มีผู้สมัคร ถ้าเรากำหนดให้พรรคการเมืองใช้เบอร์เดียวกันทั้งประเทศ เราก็ต้องทำบัตรเลือกตั้งที่มี ๕๐ กว่าเบอร์ ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมา จะทำให้เกิดบัตรเสียเป็นจำนวนมาก (ประมาณ ๓ %) เนื่องจากประชาชนไปกากบาทเบอร์ที่ไม่มีผู้สมัคร ส.ส. ในเขตนั้น

ดังนั้น วิธีที่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะปรากฏในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. คือ ใครสมัครก่อนก็จะได้รับเบอร์ก่อน และเบอร์จะติดกันหมด ซึ่งกาเบอร์ไหนก็จะเป็นบัตรดี ซึ่งจะช่วยลดการเกิดบัตรเสียได้ อีกทั้งที่ผ่านมาในบัตรเลือกตั้งนอกจากจะมีหมายเลขของผู้สมัครแล้ว ก็ยังมีโลโก้พรรค และชื่อพรรคเป็นภาษาไทยด้วย ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนจำผู้สมัครได้ เพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์กาผิดเบอร์ขึ้น

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ให้สิทธิแก่ประชาชนมากขึ้น โดยแต่เดิมกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๕ ว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง

...”

ซึ่งจะส่งผลให้มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น (หลายแสนคน)

คำถาม เรื่องต่างๆ ที่พรรคการเมือง ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ จำนวน ๗ เรื่อง ถ้าพรรคการเมืองทำไม่ทันตามกำหนดเวลาจะขอสามารถขยายเวลาได้หรือไม่

คำตอบ สามารถขอขยายได้ ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง โดยมาตรา ๑๔๑ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๔๑ พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ต้องดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลา ดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งการเปลี่ยนแปลงสมาชิกที่แตกต่างจากที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๔๐ ให้นายทะเบียนทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ใช้บังคับ

(๒) พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับยังมีสมาชิกไม่ถึงห้าร้อยคน ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกให้ครบห้าร้อยคนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

(๓) จัดให้มีทุนประเดิมจำนวนหนึ่งล้านบาท และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่พรรคการเมืองมีเงินหรือทรัพย์สินอยู่แล้วจะกันเงินหรือทรัพย์สินที่มีอยู่แยกไว้เป็นทุนประเดิมก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบ พร้อมด้วยหลักฐานการกันเงินภายในระยะเวลาดังกล่าว

(๔) จัดให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้พรรคการเมืองแจ้งให้คณะกรรมการทราบพร้อมด้วยหลักฐาน แสดงการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายในสิบห้าวันนับแต่วันพ้นระยะเวลาชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว สมาชิกที่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว หากยังค้างค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีก่อน ๆ อยู่เป็นจำนวนเท่าไร ให้เป็นอันพับไป

(๕) จัดให้สมาชิกชำระเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้สมาชิกภาพของสมาชิกที่มีได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นอันสิ้นสุดลง และให้นายทะเบียนสมาชิกแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ตามรายการและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด

(๖) จัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อแก้ไขข้อบังคับและจัดทำคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมือง ของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหนรัญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่แก้ไขใหม่ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ การประชุมใหญ่ ดังกล่าวนอกจากต้องดำเนินการตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขา และมีสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่า สองร้อยห้าสิบคน เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการแก้ไขข้อบังคับและเลือกหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคด้วย

(๗) จัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถือว่าเป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และให้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือยืนยันให้นายทะเบียนทราบภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วย

ระยะเวลาที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่ง **พรรคการเมืองอาจทำหนังสือขอขยายเวลาออกไปตามที่จำเป็นก็ได้ แต่เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันสิ้นกำหนด** ระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่ได้รับการขยายแล้ว พรรคการเมืองโดยังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไป ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่ พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) และ (๗) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้ง สาขาพรรคการเมือง ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

การยื่นขอขยายระยะเวลาตามวรรคสองให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนก่อนสิ้นสุด ระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติ และให้นายทะเบียนมีอำนาจอนุญาตให้ขยายเวลาได้ แต่ในกรณีที่จะไม่อนุญาต ให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะวินิจฉัย ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ”

คำถาม พรรคการเมืองจะเข้าไปสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นได้หรือไม่

คำตอบ กฎหมายไม่ได้ห้ามให้พรรคการเมืองไปสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น แต่จะติดขัดตรงประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ซึ่งกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนินการประชุม หรือดำเนินกิจการใดๆ ในทางการเมือง ดังนั้นถ้าในขณะมีการเลือกตั้งท้องถิ่นได้มีการยกเลิกประกาศ คสช. ฉบับนี้แล้ว พรรคการเมืองก็เข้าไปมีส่วนร่วมได้





รองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณะวณิก^{๑๖}

ระบบการเลือกตั้งในโลกนี้ส่วนใหญ่ถูกคิดขึ้นมาโดยนักคณิตศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการคำนวณตัวเลขต่างๆ ประเทศไทยเคยใช้ระบบการเลือกตั้งมาหลายรูปแบบ เช่น ระบบเขตล้วน ซึ่งก็มีหลายรูปแบบ เช่น ระบบเขตเดียวคนเดียว ระบบเขตพวง (ไต่ยกพรรค) มีทั้งแบบเขตใหญ่ เขตเล็ก ซึ่งแต่ละระบบการเลือกตั้งก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย เช่น

ระบบเขตเดียวคนเดียว คนที่รับเลือกเป็น ส.ส. คือคนที่ได้รับคะแนนสูงสุด ส่วนคะแนนตั้งแต่ลำดับที่สองลงมาก็จะไม่มีความหมาย เพราะไม่นำมาคิดคำนวณใดๆ ต่อ ส่งผลให้ประชาชนที่จะเลือกผู้สมัครที่คิดว่าผู้สมัครคนนั้นคงไม่ได้คะแนนเป็นลำดับที่ ๑ เกิดความท้อใจ เพื่่อนายการเลือกตั้ง และนำไปสู่การไม่ยอมออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งผลให้พรรคการเมืองมีความอ่อนแอลง

ระบบเขตพวง (ไต่ยกพรรค) สมมุติว่าพรรคนั้นได้รับเลือกทั้งพวง (ทั้งพรรค) จำนวน ๓ คน ก็เกิดปัญหาว่าทั้ง ๓ คนนี้จะขัดแย้งกันเอง เพราะแต่ละคนได้คะแนนนิยมไม่เท่ากัน และมีบางพรรคจะใช้วิธีส่งผู้สมัครโดยจะส่งผู้สมัครที่เป็นเบอร์หนึ่งของพรรคเป็นตัวนำ และส่งนายทุนเป็นผู้สมัครลำดับที่ ๒ และส่งผู้สมัครที่เป็นดาวรุ่ง เป็นผู้สมัครลำดับที่ ๓ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันในระหว่างผู้สมัครของพรรคทั้ง ๓ คน

ระบบคะแนนเรียงกัน โดยประชาชน ๑ คน เลือกผู้สมัครได้ ๑ คน และดูว่าผู้สมัครคนไหน ได้คะแนนสูงสุด ๓ ลำดับแรก ก็จะได้รับเลือกตั้ง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่า ประชาชนก็จะเปรียบเทียบและเรียกว่า ส.ส.ที่ ๑ ส.ส.ที่ ๒ และ ส.ส.ที่ ๓ ซึ่งทั้ง ๓ คนอาจไม่ได้มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน และคะแนนของผู้ที่ได้รับเลือกลำดับที่ ๑ กับลำดับที่ ๓ อาจมีความแตกต่างกันมาก ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกลำดับที่ ๑ ก็อาจมีการข่มผู้สมัครที่ได้คะแนนเป็นลำดับที่ ๒ และที่ ๓ ได้

^{๑๖} ที่ปรึกษาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มีความต้องการแก้ปัญหา จำนวน ๓ เรื่อง

๑. แก้ไขปัญหาเรื่องของเขต โดยใช้วิธีเพิ่มระบบบัญชีรายชื่อเข้ามาเพื่อให้ปัญหานั้น มาลงสมัคร ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ

๒. ต้องการให้พรรคที่มาเป็นพรรครัฐบาลมีความเข้มแข็งมาก โดยเกิดระบบคู่ขนาน คือคะแนนของเขตก็คิดของเขต คะแนนในระบบบัญชีก็คิดในระบบบัญชี ก่อให้เกิดเสียงข้างมากซ้อน (double majority)

๓. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส. และคนที่ป็นรัฐมนตรีต้องลาออกจาก ส.ส. ซึ่งกรณีต้องลาออกจาก ส.ส. เขตจะก่อให้เกิดปัญหา เพราะจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงแก้ปัญหาให้คนที่พรรคจะให้ป็นรัฐมนตรีให้ลงสมัคร ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อแทน ซึ่งจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ หรือบางพรรคจะให้นายทุนพรรคลงสมัคร ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อแทน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ยังก่อให้เกิดปัญหากรณีที่พรรคการเมืองส่งคู่สมรส บุตร หลาน ของ ส.ส. ลงสมัคร ส.ว. และมีผลต่อการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพราะ ส.ว.เป็นผู้มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งพรรคการเมืองก็ต้องรับคำสั่งมาจากนายทุนพรรคอีกที

รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มองว่าระบบบัญชีเดียวทั้งประเทศเป็นปัญหา จึงแบ่งประเทศออกเป็น ๘ บัญชี
รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้ออกแบบระบบการเลือกตั้ง ส.ส. แบบใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้

๑. การเลือกตั้งเป็นไปโดยง่าย

๒. ตอบโจทย์ความเป็นประเทศไทย

๓. แก้ปัญหาที่เคยมีมาจากการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ

๔. ให้การเลือก ๑ ครั้งผลลัพธ์ได้ค่อนข้างครบถ้วน ไม่ต้องให้ประชาชนต้องเลือกหลายๆ ครั้ง เป็นภาระแก่ประชาชน

ประเด็นข้อซักถาม

คำถาม : การที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากคนนอก จะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องใดตามมาหรือไม่

คำตอบ : ในกรณีปกติการเลือกนายกรัฐมนตรีจะดำเนินการ ตามมาตรา ๑๕๙ ประกอบมาตรา ๘๘ ส่วนกรณีเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีคนนอกได้นั้นจะเป็นไปตามบทเฉพาะกาล และใช้เพียง ๕ ปีแรกเท่านั้น และจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๗๒ ซึ่งรัฐสภาจะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (คือตั้งแต่ ๕๐๑ คะแนนเสียง) ถึงจะเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีคนนอกได้ การต้องใช้คะแนนเสียงเป็นจำนวนมากนั้น เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงการยินยอมพร้อมใจกันของสมาชิกรัฐสภาที่ต้องการเปิดโอกาสให้ให้นายกรัฐมนตรีคนนอกได้ (อาจเรียกได้ว่าเป็นการปรองดองในรูปแบบหนึ่ง) ทั้งนี้ มาตรา ๒๗๒ บัญญัติไว้ ดังนี้ “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลันและในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

๓.๓ เรื่อง กลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้นำเสนอความคิด : ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต

ผู้ร่วมสนทนา : ศาสตราจารย์พิเศษหม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์, นายอริคม อินทุพุฒิ

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต

การพิจารณาในเรื่องกลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คำว่า “มีประสิทธิภาพ” ในที่นี้ หมายถึง ความเป็นธรรม และทำให้ทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกว่า การพิจารณาเรื่องที่มีการกล่าวหากันนั้นได้คำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาประโยชน์ของชาติบ้านเมืองเอาไว้



ศาสตราจารย์พิเศษหม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์^{๑๗}

หลักการและประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มีดังนี้

^{๑๗} ที่ปรึกษาราชการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตรองประธานศาลฎีกา และอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเดิมผู้ที่จะถูกดำเนินคดีมีแต่เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่ตามกฎหมายใหม่ **ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน** หากร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (มาตรา ๑๐ (๑)) ต้องขึ้นศาลนี้ด้วย

๒. คดีที่คณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ากรรมการ **ป.ป.ช.** มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (มาตรา ๑๐ (๒))

๓. คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (๑) และ (๒) เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (๑) หรือ (๒) รวมทั้ง**ผู้ให้ ผู้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน** หรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตาม (๑) หรือ (๒) เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ... (มาตรา ๑๐ (๓))

๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงกำหนดให้มืองค์คณะผู้พิพากษาในการพิพากษาคดี จำนวน ๙ คน แต่มีหลักการใหม่เพื่อใช้สำหรับในกรณีมีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นอันมีอาจกล่าวได้ว่าทำให้ผู้พิพากษาคคนใดในองค์คณะผู้พิพากษาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในวันนัดเป็นการชั่วคราว และผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาคงเหลือ**ไม่น้อยกว่าเจ็ดคน** ให้ถือว่าผู้พิพากษาเท่าที่มีอยู่เป็นองค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาคดีต่อไปได้ เว้นแต่การทำคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือคำพิพากษา ซึ่งเป็นหลักการที่ดีที่นอกจากจะขจัดปัญหาข้อขัดแย้งที่องค์คณะบางท่านไม่อาจขึ้นพิจารณาในครั้งนั้นได้โดยไม่ต้องเลือกองค์คณะใหม่แล้ว คำพิพากษาย่อมมีประสิทธิภาพเพราะตัดสินโดยองค์คณะเดิมที่ได้เริ่มต้นพิจารณาตั้งแต่ต้นจนจบ (มาตรา ๑๑ วรรคหก)

๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑ วรรคแปด (วรรคสุดท้าย) ได้กำหนดให้ผู้พิพากษาซึ่งร่วมประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง องค์คณะผู้พิพากษาซึ่งได้รับเลือกในการประชุมดังกล่าว **ตลอดจนบุคคลซึ่งองค์คณะผู้พิพากษามอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่** มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม หรือค่าตอบแทน แล้วแต่กรณี ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมกำหนด เพราะเป็นกรณีที่เป็นการให้กำลังใจผู้พิพากษาที่มาช่วยในการปฏิบัติงาน และยังให้อำนาจองค์คณะในการมอบหมายบุคคลอื่นให้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความสามารถและยังมีอายุไม่มากมาช่วยอ่านเอกสารและพิจารณา ตรวจสำนวน และสรุปประเด็นให้องค์คณะพิจารณาต่อไป ทำให้คดีดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและมีการถ่วงดุลอย่างละเอียดถี่ถ้วนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมากยิ่งขึ้น

๖. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๖ ได้วางหลักในการเปิดโอกาสให้ศาลแสวงหาความจริงยิ่งกว่าเครื่องครัดเรื่องระเบียบหรือกติกาเพียงอย่างเดียว เช่น มาตรา ๖ บัญญัติว่า “...ในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง ให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานได้แม้ว่าการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นจะมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากขั้นตอน วิธีการ หรือกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ...”

๗. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ วรรคสาม บัญญัติว่า “กรณีที่ศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง ให้ศาล (ต้อง) มีคำสั่งให้โจทก์ แก้อฟ้องให้ถูกต้อง” ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาข้อห้ามที่ไม่ให้ศาลพิพากษาเกินคำขอ และแก้ปัญหากการฟ้องเคลือบคลุมได้ ซึ่งจะทำให้จำเลยเข้าใจฟ้องได้ชัดเจน และขจัดปัญหาเทคนิคทางกฎหมาย เช่น ยกฟ้องเพราะฟ้องเคลือบคลุม เป็นต้น

๘. แก้ไขปัญหาเรื่องคดีขาดอายุความ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เมื่อได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดลง

ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ

ในกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ”

บทบัญญัติดังกล่าวอาจมีผู้ไม่เห็นด้วยอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะของบุคคลที่ถูกดำเนินคดี อาจก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประเทศชาติอย่างมากมาย ทั้งเป็นบุคคลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่สมควรที่จะให้บุคคลเหล่านี้หลุดพ้นจากคดีโดยการหลบหนี แล้วกลับมากระทำการที่เป็นผลร้ายต่อประเทศชาติได้อีก

๙. ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มาศาล และศาลประทับรับฟ้องไว้แล้ว ให้ศาลออกหมายจับจำเลยและให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามหรือจับกุมจำเลยรายงานผลการติดตามจับกุมเป็นระยะตามที่ศาลกำหนด ซึ่งบทบัญญัตินี้จะช่วยให้อายุความสะดุดหยุดลง เพราะผู้ที่มีหน้าที่ติดตามจับกุมต้องรายงานศาลเป็นระยะๆ ว่าได้ดำเนินการอะไรไปแล้วบ้าง ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลประทับรับฟ้องไว้ตามมาตรา ๒๗ และศาลได้ส่งหมายเรียกและสำเนาฟ้องให้จำเลยทราบโดยชอบแล้วแต่จำเลยไม่มาศาล ให้ศาลออกหมายจับจำเลยและให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามหรือจับกุมจำเลยรายงานผลการติดตามจับกุมเป็นระยะตามที่ศาลกำหนด”

๑๐. โจทก์อาจฟ้องจำเลยโดยไม่ต้องมีตัวจำเลยมาศาลได้ซึ่งเป็นหลักการใหม่เช่นกัน มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ให้อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา มาศาลในวันฟ้องคดี ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาศาลและอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลักฐานแสดงต่อศาลว่าได้เคยมีการออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่ยังไม่ได้ตัวมา หรือเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาศาลเกิดจากการประวิงคดี หรือไม่มาศาลตามนัดโดยไม่มีเหตุแก้ตัวอันควร ให้ศาลประทับรับฟ้องไว้พิจารณาได้ แม้จะไม่ปรากฏผู้ถูกกล่าวหาต่อหน้าศาล” และมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “...ในกรณีที่ได้ออกหมายจับจำเลยและได้มีการดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว แต่ไม่สามารถจับจำเลยได้ภายในสามเดือนนับแต่ออกหมายจับ ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีได้โดยไม่ต้องกระทำต่อหน้าจำเลยแต่ไม่ตัดสิทธิจำเลยที่จะตั้งทนายความมาดำเนินการแทนตนได้

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่เป็นการตัดสิทธิจำเลยที่จะมาศาลเพื่อต่อสู้คดีในเวลาใดก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา แต่การมาศาลดังกล่าวไม่มีผลให้การไต่สวนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ได้ทำไปแล้วต้องเสียไป”

เดิมในกรณีที่จำเลยหลบหนีศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีจนกว่าจะจับตัวจำเลยมาได้จึงจะดำเนินคดีต่อไป แต่ตามหลักการใหม่เมื่อจำเลยใช้วิธีหลบหนี แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้คดีโดยไม่สุจริตอยู่ในตัว ทั้งกฎหมายก็ได้ตัดสิทธิที่จะมีทนายความมาต่อสู้คดี ต้องถือว่าให้โอกาสจำเลยในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่แล้ว นอกจากนี้ ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างปล่อยชั่วคราวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน และปรับ (มาตรา ๓๒) ที่สำคัญแม้ต่อมาศาลจะพิพากษายกฟ้องจำหน่ายคดีหรือถอนฟ้องก็ไม่ทำให้ความผิดฐานหลบหนีระงับไป (มาตรา ๓๒ วรรคสอง)

๑๑. บัญญัติให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ในกรณีที่เป็นการพิพากษาคดีลับหลังจำเลย และศาลพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิด ซึ่งบัญญัติไว้ใน**มาตรา ๒๙** ดังนี้ “ในคดีที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาตามมาตรา ๒๘ และมีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิด ถ้าภายหลังจำเลยมีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ จำเลยจะมาแสดงตนต่อศาลและยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อ**ขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้**แต่ต้องยื่นเสียภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ศาลมีอำนาจสั่งรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของศาลในกรณีเช่นนี้ให้เป็นที่สุด”

๑๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ **มาตรา ๑๗** บัญญัติให้เมื่อศาลประทับรับฟ้อง ให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๐ (๑) กรรมการ ป.ป.ช. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ **หยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา** เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่ง ซึ่งเป็นหลักการที่ดีเพื่อป้องกันการก้าวร้าวคดี และหยุดที่จะก่อความเสียหายต่อไป

๑๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ **มาตรา ๔๑** บัญญัติให้ถือว่าพยานบุคคลในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เป็นพยานที่อาจได้รับการคุ้มครองตามมาตราการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการค้นหาความจริง ซึ่งจะนำมาซึ่งความยุติธรรม

๑๔. เมื่อศาลประทับรับฟ้องแล้ว ห้ามมิให้ศาลอนุญาตให้ถอนฟ้อง เว้นแต่จะได้รับความว่าหากไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องจะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๑ ซึ่งไม่ให้ศาลให้ดุลพินิจเหมือนกับการดำเนินคดีอาญาตามที่เคยปฏิบัติมา

๑๕. ถ้าเป็นคดีที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ให้ศาลมีหน้าที่ต้องส่งสำนวนคดีดังกล่าวต่อไปให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งบุคคลที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาอุทธรณ์ จำนวน ๙ คน ต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา ซึ่งไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อน

๑๖. คำพิพากษาของศาลให้อุทธรณ์ได้ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงและที่สำคัญก็คือ ในกรณีที่จำเลยไม่ได้ถูกคุมขังเป็นผู้อุทธรณ์จำเลยจะยื่นอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ศาลมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ (มาตรา ๖๐ , มาตรา ๖๑)

บทบัญญัติดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่พอใจคำพิพากษาไม่ว่าข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ เป็นการถ่วงดุลคำพิพากษาอีกชั้นหนึ่ง สำหรับจำเลยที่หลบหนีไปในระหว่างพิจารณาจะอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อจำเลยจะต้องมาแสดงตนต่อศาล มิใช่หลบหนีคดีไปพร้อมกับอุทธรณ์สู้คดีต่อไปได้อีกด้วย ทั้งนี้ ที่การหลบหนีของจำเลยเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่สุจริตของจำเลยอยู่ในตัว

เชื่อว่าวิธีพิจารณาใหม่นี้จะทำให้ความยุติธรรมรวดเร็วและเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายดำเนินคดีได้อย่างเต็มที่ถ้าบุคคลนั้นๆ มาศาลด้วยมือสะอาด





นายอริคม อินทุพุติ^{๑๘}

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ กับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเชื่อว่าเป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการเอาคนทำความผิดมาลงโทษ ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เข้ามาสู่กระบวนการของศาลนี้ด้วย

ปัญหาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ก่อนมีรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มีดังนี้

๑. กระบวนพิจารณามีปัญหาว่าขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) Article ๑๔ ข้อ ๕ ซึ่งวางหลักว่า จำเลยในคดีอาญาพึงได้รับสิทธิที่จะได้รับทบทวนคำพิพากษา โดยองค์คณะผู้พิพากษาที่สูงกว่า (หรือสิทธิการอุทธรณ์) หรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ ไม่เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ กำหนดให้อุทธรณ์ได้แต่มีเงื่อนไข ๒ ประการ คือ ๑. ต้องมีพยานหลักฐานใหม่ที่ทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และ ๒. ต้องอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่มีคำพิพากษา ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่า ไม่ใช่การอุทธรณ์ แต่เป็นการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ ซึ่งทำได้ยากมาก และตลอด ๑๐ ปีที่ผ่านมาไม่เคยมีคดีไหนสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้

แต่ในรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๕ วรรคสี่ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ ให้สิทธิอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งตรงกับความหมายของการอุทธรณ์ตามหลักสากล

๒. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘ ที่ว่า โจทก์ไม่จำเป็นต้องนำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง ซึ่งโดยหลักการฟ้องคดีอาญาต้องนำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง อายุความถึงจะสะดุดหยุดลง ทั้งนี้ ตามหลักประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๙๕ แต่พอไม่ต้องนำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง มีผลให้อายุความไม่สะดุดหยุดลง ซึ่งส่งผลให้บางคดีขาดอายุความในมือศาล เช่น คดี อม.๑๐/๒๕๕๓

^{๑๘} ที่ปรึกษาราชการร่างรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลฎีกา และอดีตเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

คดีอัลไพน์ ซึ่ง คดีนี้ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ ครอบคลุมอายุ ความ ๒๐ ปี วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เท่ากับยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว วันรุ่งขึ้นคดีก็ขาดอายุความ เป็นต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อไขปัญหานี้ โดยบัญญัติไว้ ดังนี้ “ในการดำเนินคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เมื่อได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดลง ในกรณี ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มิให้นับ ระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความในกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ”

ผลก็คือ เมื่อยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ไม่ว่าจะมีความจำเป็นมาศาลในวันฟ้องหรือไม่ อายุความก็ต้องหยุด ลง ทำให้ไม่เกิดปัญหาขาดอายุความในมือศาลดังเช่น คดีอัลไพน์อีก และในกรณีที่จำเลยหลบหนีในวันนัดฟัง คำพิพากษา ทำให้ศาลต้องอ่านคำพิพากษาลับหลังจำเลย ในคดีอาญาทั่วไปหากจำเลยหลบหนีไปจนครบเวลาที่ กำหนดในประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๙๘ จะเอาตัวจำเลยมาลงโทษไม่ได้ เช่น ศาลลงโทษจำคุก ๑๘ ปี หากจำเลยหนีไปเกิน ๑๕ ปีจะเอาตัวจำเลยมาลงโทษไม่ได้ เพราะล่วงเลยเวลาตามที่กำหนดไว้ในประมวล กฎหมายอาญา มาตรา ๙๘ (๒) แต่ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อมาตรา ๒๕ ตอนท้ายมิให้ นำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๘ ที่ภาษากฎหมายเรียกว่า “อายุความล่วงเลยการลงโทษ” มาใช้บังคับ จะมีผลให้จำเลยต้องหลบหนีไปตลอดชาติ เพราะถูกจับเมื่อไหร่ก็เอาตัวไปรับโทษได้เสมอ

๓. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐ ที่ว่า “ศาล มีอำนาจพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้” ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยเทียบเคียงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๖ ที่วินิจฉัยว่า พรบ.ว่าด้วยความร่วมมือระหว่าง ประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ที่ให้ศาลมีอำนาจรับฟังพยานหลักฐานที่มีที่มาจากการ สืบพยานในศาลต่างประเทศ (ที่จำเลยไม่มีโอกาสตรวจสอบหรือรับทราบ) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙,๔๐ (๒)(๓)(๔)(๗) และไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งปัญหาเรื่องนี้ได้รับการแก้ไขโดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ วรรคสอง บัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีลับหลังจำเลย ไว้ว่าให้กระทำได้ในกรณีใดบ้าง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังมีบทบัญญัติให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีลับหลังจำเลยที่หลบหนีได้ตั้งแต่ต้นจนจบ ในมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เพราะถือว่าการที่จำเลยหลบหนีเท่ากับสละสิทธิในการต่อสู้คดี ซึ่งเป็นหลักการ ที่มีอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส

แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยที่หลบหนีด้วย กล่าวคือ ไม่ตัดสิทธิจำเลยที่จะตั้งทนายความมาดำเนินคดีแทนตนและไม่ตัดสิทธิจำเลยที่จะมาศาลเพื่อต่อสู้คดีก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ทั้งยังให้สิทธิรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ด้วยในมาตรา ๒๙

๔. จำเลยในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาไม่มาศาลในระหว่างการพิจารณาคดีหรือในวันนัดฟังคำพิพากษา บางคดีจำเลยก็ไม่เคยมาศาลเลย เช่น คดีคลองด่าน คดีที่ดินรัชดา คดีจำนำข้าว เป็นต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ โดย ๑. ในเรื่องอายุความ กล่าวคือ การบัญญัติไม่ให้นับเวลาที่หลบหนีมาเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และ ถ้าจำเลยหนีในวันนัดฟังคำพิพากษาจะไม่ได้รับประโยชน์จากอายุความล่วงเลยการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๘ และ ๒. กลไกการฟ้องโดยไม่มีตัวจำเลยมาศาล

๕. การดำเนินกระบวนการพิจารณาในบางคดียังคล้ายระบบกล่าวหา มีการซักถามพยานซ้ำกับที่มีในบันทึกถ้อยคำของพยานในชั้น ป.ป.ช. ที่พยานรับรองแล้ว และทนายจำเลยยังขึ้นกับการถามพยานในรูปแบบการถามค้าน

๖. การที่ศาลถามพยานเอง (ซึ่งเป็นไปตามระบบไต่สวน) ทำให้จำเลยมีความรู้สึกเหมือนไม่ได้สู้กับโจทก์เท่านั้น ยังต้องสู้กับศาลด้วย

๗. ปัญหาจากประมวลจริยธรรมตุลาการ ข้อ ๙ “ผู้พิพากษาพึงระลึกว่าการนำพยานหลักฐานเข้าสืบ และการซักถามพยานควรเป็นหน้าที่ของคู่ความและทนายความของแต่ละฝ่ายที่จะกระทำ ผู้พิพากษาพึงเรียกพยานหลักฐานหรือซักถามพยานด้วยตนเองก็ต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ศาลเป็นผู้กระทำได้” ซึ่งเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้เป็นระบบไต่สวนแล้ว ผู้พิพากษาก็ต้องมีการปรับตัวและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ทั้งนี้ ทั้งระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา ต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย และต่างก็สามารถใช้ค้นหาความจริงได้ ซึ่งในปัจจุบันคดีที่ใช้ระบบไต่สวนในศาลไทย มีดังนี้

๑. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
๒. คดีเลือกตั้ง ส.ส. และการได้มาซึ่ง ส.ว.
๓. คดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
๔. คดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต
๕. คดีค้ามนุษย์

กระบวนการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๑. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

๑) คดีอาญา ซึ่งมีฐานความผิดได้แก่

- ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๗ – ๑๖๖
- ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๐ – ๒๐๓
- ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

๒) คดีร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งมีฐานความผิด ได้แก่

- การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ
- การมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ
- การมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ
- การได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

๓) คดีจิตใจไม่เย็นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือยื่นเท็จ

องค์ประกอบความผิดของคดีนี้ คือ

- จงใจไม่เย็นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และ

- มีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน

๔) คดีคณะกรรมการ ป.ป.ช.กระทำผิดเสียเอง

๒. บุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลนี้

ก. คดีอาญาและคดีร่ำรวยผิดปกติ

๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๒) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (เพิ่มขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐)

๓) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (เพิ่มขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐)

๔) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (เพิ่มขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐)

๕) ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน (เพิ่มขึ้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐)

๖) ผู้ให้สินบน

ข. คดีจิตใจไม่เย็นบัญชี

- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
- ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- กรรมการ ป.ป.ช.

- เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ มีขั้นตอนและประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. การเลือกองค์คณะ

- องค์คณะมี ๙ คน เนื่องจากเป็นคดีใหญ่
- การถอนตัวต้องให้ที่ประชุมใหญ่เห็นชอบ
- มีองค์คณะ ๗ คน ก็สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ โดยไม่ต้องเลื่อนการพิจารณาเหมือนดัง

กฎหมายเดิม

- เปิดโอกาสให้มีการคัดค้านองค์คณะผู้พิพากษาได้ แต่ต้องยื่นคำร้องก่อนเริ่มการไต่สวนพยานหลักฐาน

๒. การยื่นฟ้อง

- ผู้มีอำนาจฟ้องคือ อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ตัวอย่างคดีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ฟ้องเอง เช่น คดีรถดับเพลิง คดีห้วยบนดิน เป็นต้น)

- เมื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดลง ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไประหว่างถูกดำเนินคดี มิให้นับระยะเวลาที่ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และในกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปมิให้นำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๘ มาใช้บังคับ

- ต้องมีการชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

- ถ้าฟ้องไม่ถูกต้อง ศาลสั่งให้โจทก์แก้ไขฟ้องให้ถูกต้องได้

- โดยหลักการฟ้องต้องเอาตัวจำเลยมาศาลด้วย แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่จำเลยหลบหนีก็ให้ศาลสั่งประทับฟ้องได้ ถ้ามีหลักฐานมาแสดงต่อศาลว่า ได้เคยมีการออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่ยังไม่ได้ตัวมา หรือเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาศาลเกิดจากการประวิงคดี หรือไม่มาศาลตามนัดโดยไม่มีเหตุแก้ตัวอันควร

- ศาลสามารถพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ ถ้าศาลได้ส่งหมายเรียกและสำเนาฟ้องให้จำเลยทราบโดยชอบแล้วแต่จำเลยไม่มาศาล ให้ศาลออกหมายจับจำเลย และไม่สามารถจับจำเลยได้ภายในสามเดือนนับแต่ออกหมายจับ ก็ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีได้โดยไม่ต้องกระทำต่อหน้าจำเลย เพราะถือว่าจำเลยสละสิทธิไม่มาต่อสู้คดี แต่ไม่ตัดสิทธิจำเลยที่จะตั้งทนายความมาดำเนินการแทนตนได้

- ในคดีที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาลับหลังจำเลย และมีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิด ถ้าภายหลังจำเลยมีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ จำเลยจะมาแสดงตนต่อศาลและยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้แต่ต้องยื่นเสียภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้ศาลมีอำนาจสั่งรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของศาลในกรณี

เช่นนี้ให้เป็นที่สุด และการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ไม่มีผลให้การไต่สวนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ได้ทำไปแล้วต้องเสียไป

- นับแต่วันที่จำเลยได้รับสำเนาฟ้อง ให้จำเลยมีสิทธิขอตรวจและขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ซึ่งถ้าเป็นคดีอาญาทั่วไป จำเลยจะเห็นสำนวนของพนักงานสอบสวนหลังจากสืบพยานโจทก์เสร็จแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๕)

- ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยซึ่งหลบหนีไปในระหว่างได้รับการปล่อยชั่วคราว (หนีประกัน) ถือว่าเป็นการกระทำผิดอาญาอีกฐานหนึ่ง

๓. วันนัดพิจารณาครั้งแรกการตรวจพยานหลักฐาน และการไต่สวนพยานหลักฐาน จะเหมือนกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเดิม

๔. การพิพากษาคดี

- กำหนดให้มีการรับทรัพย์ตามมูลค่า กล่าวคือ ในการพิพากษาคดีหรือภายหลังจากนั้น ถ้าความปรากฏแก่ศาลเองหรือความปรากฏตามคำขอของโจทก์ว่า สิ่งที่ศาลจะสั่งรับหรือได้สั่งรับ โดยสภาพไม่สามารถส่งมอบได้ สูญหาย หรือไม่สามารถติดตามเอาคืนได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือได้มีการนำสิ่งนั้นไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่น หรือได้มีการจำหน่ายจ่าย โอนสิ่งนั้น หรือการติดตามเอาคืนจะกระทำได้โดยยากเกินสมควร หรือมีเหตุสมควรประการอื่น ศาลอาจกำหนดมูลค่าของสิ่งนั้นโดยคำนึงถึงราคาท้องตลาดในวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และสั่งให้ผู้มีหน้าที่ต้องส่งสิ่งที่ศาลสั่งรับชำระเป็นเงินแทนตามมูลค่าดังกล่าวภายในเวลาที่ศาลกำหนด

- การทำคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการพิพากษาคดี ให้ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือโดยสังเขป พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุม และให้ที่ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันก่อนแล้วจึงลงมติโดยให้ถือมติตามเสียงข้างมาก

๕. การอุทธรณ์

- ในกรณีที่จำเลยซึ่งไม่ได้ถูกคุมขังเป็นผู้อุทธรณ์ จำเลยจะยื่นอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อแสดงตนต่อเจ้าพนักงานศาลในขณะที่ยื่นอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ศาลมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์

- คู่ความทุกฝ่ายมีสิทธิอุทธรณ์ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย

ประเด็นข้อซักถาม

๑) คำถาม : การขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้แต่ต้องยื่นเสียภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา อยากทราบว่า ระยะเวลา ๑ ปีมีหลักคิดมาจากที่ใด

คำตอบ ๑ ปีเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม ที่คนทั่วไปควรจะใช้สิทธิเพื่อปกป้องตนเอง แต่ในความเป็นจริงการรื้อฟื้นคดีจะไม่เกิดเลยถ้าจำเลยไม่หนีคดี ทั้งนี้ประเด็นเรื่อง ๑ ปี ได้มีการบัญญัติเพิ่มขึ้นในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒) คำถาม : ในคดีจำนำข้าว ซึ่งจำเลยต่อสู้ว่าผู้พิพากษานำข้อเท็จจริงที่ไม่อยู่ในคำฟ้อง (นอกสำนวน) มาใช้ในการพิจารณาคดี ดังนั้นอยากทราบว่าหลักเกณฑ์ในการรับพยานหลักฐานเข้ามาในสำนวนมีวิธีพิจารณาอย่างไร

คำตอบ ในคดีจำนำข้าว ตอนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนนั้นมีพยานหลักฐานไม่มาก แต่พอนำสืบคดีในศาล คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำสืบพยานหลักฐานในคดีพิสูจน์เข้ามาด้วย ในระบบได้สวนแม้ศาลจะมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริง แต่ก็ต้องเกี่ยวเนื่องหรือเชื่อมโยงกับคำฟ้องด้วย คดีนี้เมื่อศาลเห็นว่าเกี่ยวเนื่องกับคำฟ้องและให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำเข้าได้สวนได้พยานหลักฐานนั้นก็ถือว่าเป็นพยานหลักฐานในสำนวน

๓.๔ มาตรการใหม่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ผู้นำเสนอความคิด : นายภัทร คำพิทักษ์

ผู้ร่วมสนทนา : ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ



นายภัทร คำพิทักษ์^{๑๙}

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ ดังนี้

(๑) **ไต่สวนและมีความเห็น**กรณีมีการกล่าวหาว่า ๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ๒) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๓) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือ ๔) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มีข้อสังเกตว่า อนุมาตรานี้ไม่นำมาใช้กับบุคคลที่เป็น “เจ้าหน้าที่”)

^{๑๙} กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตนายกสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์

(๒) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติ กระทำ ๑) ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ ๒) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ๓) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีโครงสร้างของกฎหมายแบ่งออกเป็น ๑๑ หมวด ดังนี้

หมวด ๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หมวด ๒ การใต้สวน

หมวด ๓ การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ

หมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หมวด ๕ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

หมวด ๖ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

หมวด ๗ การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

หมวด ๘ ความร่วมมือกับต่างประเทศ

หมวด ๙ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หมวด ๑๐ กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หมวด ๑๑ บทกำหนดโทษ

บทเฉพาะกาล

โดยมีมาตราที่สำคัญ มาตรการใหม่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. **ร่างมาตรา ๑๐๐** ได้บัญญัติให้บุคคลต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๓) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

(๔) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป

(๕) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป

(๖) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป

(๗) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

(๘) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(๙) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คู่สมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย (ซึ่งเป็นถือหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐)

๒. ร่างมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม บัญญัติว่า “การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นตามกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ตำแหน่งตามมาตรา ๑๐๐ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง

(๒) ตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด นอกจาก (๑) ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทุกสามปีตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ” (อนุมาตรานี้เป็นหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐)

๓. การตรวจสอบการคอร์รัปชันต้องได้รับความร่วมมือจากสังคม ทั้งนี้ได้บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๑๐๔ ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลโดยสรุปเกี่ยวกับจำนวนทรัพย์สินและหนี้สิน และที่ตั้งของทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๐๐ (๑) เฉพาะนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลตามมาตรา ๑๐๐ (๒) และ (๓) รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว ข้อมูลโดยสรุปดังกล่าวต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้ (ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า ข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๓๒) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

๔. ร่างมาตรา ๑๐๔ บัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผย ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป การเปิดเผยดังกล่าวให้เปิดเผยว่าผิดปกติหรือไม่

ในกรณีที่มีการเปิดเผยผลการตรวจสอบว่าไม่พบเหตุผิดปกติ การเปิดเผยเช่นนั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการตรวจสอบเพิ่มเติมในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยของความถูกต้องหรือความมีอยู่จริงขึ้นในภายหลัง

๕. กำหนดระยะเวลา คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้ปฏิรูปโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่ต้องมีการไต่สวน และมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น
คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่ได้แต่รวมแล้ว **ต้องไม่เกินสองปี** เว้นแต่เป็น
เรื่องที่ต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวน
ทั้งเป็นไปตาม**ร่างมาตรา ๔๗** และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ **มาตรา ๒๕๘** ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๑)
ซึ่งบัญญัติว่า ให้มีการ**กำหนดระยะเวลา**ดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้
ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึง
กระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลด
ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

๖. **ร่างมาตรา ๓๒** กำหนดให้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดมาตรการและกลไก เพื่อให้
ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ **มาตรา ๖๓** ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่
ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการ
และกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง
กลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส
โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๗. กำหนดให้มีกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ในหมวด ๑๐ โดย **ร่างมาตรา ๑๕๕ (๒)** บัญญัติให้ รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสมทบเข้ากองทุน ป.ป.ช. ซึ่งจะเป็นเครื่องชี้วัดได้ว่า
รัฐบาลไหนให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมากน้อยเพียงใด โดยดูจากปริมาณ
เงินที่อุดหนุนเพื่อสมทบเข้ากองทุน โดย**ร่างมาตรา ๑๕๗** ได้บัญญัติให้มี**คณะกรรมการกองทุน ป.ป.ช.**
เพื่อดูแลรับผิดชอบในการรับและจ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และคณะกรรมการกองทุน ป.ป.ช.
ดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้สำนักงาน หนึ่งคน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่
เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหนึ่งคน

๘. **ร่างมาตรา ๑๓๑** บัญญัติให้ “บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาarayใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำ
ความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลใดซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาarayอื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือ แจ้งเบาะแส
หรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูล การกระทำผิดของเจ้า
พนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหาarayอื่นนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็น
พยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”
มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดช่องให้มีการกันบุคคลไว้เป็นพยานสำหรับคนที่กระทำผิดเล็กน้อยหรือไม่สมควร
ต้องได้รับโทษ เพื่อที่จะได้จับตัวการใหญ่ได้มากขึ้น

๙. **มาตรา ๑๒๔** วางหลักว่า “ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ดำเนินการเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะ
เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม
หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้า

พนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น ภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

๑๐. สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาเสร็จแล้ว ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ซึ่งจะต้องคอยดูว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีการแก้ไขปรับเปลี่ยนในประเด็นใดบ้างต่อไป



ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ^{๒๐}

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ เป็นหลักการสำคัญที่จะต้องประกอบในการพิจารณาในการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งอนุสัญญานี้ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ครอบคลุมบุคคลทุกคนที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มีมาตราที่สำคัญ มาตรการใหม่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ ได้บัญญัติ แยกการดำเนินการกับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ออกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ไม่ได้บัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าหมายถึงใครบ้าง แต่ได้มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่างมาตรา ๔ ได้บัญญัติเพิ่มคำนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ

^{๒๐} ที่ปรึกษาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะครอบคลุมบุคคลทุกประเภทที่ได้บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ ดังนั้น ต่อไปนี้ คำว่า “**เจ้าหน้าที่ของรัฐ**” กับคำว่า “**เจ้าพนักงานของรัฐ**” จึงมีความหมายแตกต่างกัน และเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ ที่มีผลบังคับใช้แล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. จึงได้กำหนดบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๙๑ ว่า “บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีใดที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและอ้างถึง **เจ้าหน้าที่ของรัฐ** ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้ถือว่าอ้างถึง **เจ้าพนักงานของรัฐ**ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

๒. สื่อมวลชนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะประชาชนไม่กล้าแจ้งข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ประชาชนจะกล้าแจ้งข้อมูลแก่สื่อมวลชน ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ **มาตรา ๖๓** ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือ**ชี้เบาะแส** โดย**ได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ**” และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. **ร่างมาตรา ๓๒** ซึ่งกำหนดให้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดมาตรการและกลไก เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้บัญญัติเพิ่ม**ร่างมาตรา ๑๒๘/๑** ซึ่งบัญญัติว่า “... ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสดังแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้สุจริตในการ**ชี้เบาะแส** ซึ่งจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ **มาตรา ๖๓**

๓. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. **ร่างมาตรา ๓๑** บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๒) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(๓) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใด ที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้ ...”

ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เพิ่ม ข้อความในวรรคสองของร่างมาตรานี้ว่า “ในการจัดทำมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

๔. **ร่างมาตรา ๓๔** บัญญัติว่า “ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการดำเนินการอย่างใดในหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบโดยเร็ว (เป็นแนวทางป้องกัน ซึ่งนำแนวคิดมาจาก ป.ป.ช. ฮองกง) ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่ากรณีมีเหตุอันควรระมัดระวัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวและคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข” ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ปรับปรุงถ้อยคำใหม่ เป็นดังนี้ “ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการดำเนินการอย่างใดในหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบโดยเร็วถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่ากรณีมีเหตุอันควรระมัดระวัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวและคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข” ตัวอย่างที่ผ่านมา เช่น กรณี ป.ป.ช.เตือนคณะรัฐมนตรีในกรณี ชสมก. มีโครงการจัดซื้อรถโดยสารใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV)

๕. รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ **มาตรา ๗๘** ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน” ซึ่งเป็นหลักการที่ดีมาก เพราะการตรวจสอบอำนาจรัฐนอกจากจะเป็นอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ยังเป็นอำนาจของประชาชนด้วย ซึ่งการจัดสมมนาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้กับสื่อมวลชนในวันนี้ ก็ถือว่าเป็นการดำเนินการตามมาตรานี้

๖. รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ **มาตรา ๓** **วรรคสอง** บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม (ซึ่งบัญญัติขึ้นตั้งแต่ รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐) เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งมาตรานี้ถือว่าเป็นเชื่อในการตรวจสอบอำนาจรัฐ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ตัดสินไว้ในคดี อม.๒๒/๒๕๕๘ คดีแดงที่ อม. ๒๑๑/๒๕๖๐ (คดีรับจำนำข้าว) ระหว่างอัยการสูงสุด โจทก์ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จำเลยว่า “...มาตรา ๓ บัญญัติให้องค์กรที่ใช้อำนาจอภิไธยแบ่งแยกออกเป็นสามฝ่ายคือ บริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลกัน การใช้อำนาจอภิไธยของแต่ละฝ่ายต้องเป็นไป

ตามบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ และย่อมถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบทาง
การเมืองโดยองค์กรทางการเมือง หรือตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล อีกทั้งตามรัฐธรรมนูญก็ยังบัญญัติ
ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบาย
ที่แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
เห็นได้ชัดเจนว่าการกระทำของฝ่ายบริหารย่อมต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นเดียวกับองค์กรที่ใช้อำนาจ
รัฐโดยทั่วไป ...” ซึ่งถ้อยคำของศาลในเรื่องนี้ถือเป็นถ้อยคำที่ยิ่งใหญ่มากยิ่งกว่าผลแพ้ชนะของคดี ซึ่งเป็นไป
ตามหลักที่ว่า ผู้มีหรือใช้อำนาจรัฐจะต้องถูกตรวจสอบได้

บทที่ ๔

สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วันเสาร์ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๐

๔.๑ คุณสมบัติและการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บรรยายโดย นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

ผู้ร่วมสนทนา นายคำณูณ สิทธิสมาน



นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง^{๒๐}

ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสำคัญที่จัดตั้งขึ้นมา เป็นองค์กรที่มีอำนาจในทางตุลาการที่วินิจฉัยชี้ขาด ดูแล พิทักษ์ และบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติ ของกฎหมายใด หรือการกระทำใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ประเทศที่เป็นต้นแบบของศาลรัฐธรรมนูญเช่น เยอรมัน ออสเตรีย ฝรั่งเศส องค์กรนี้เป็นองค์กรสำคัญ ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการจึงต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หลากหลายด้าน เช่น ด้านกฎหมาย จะต้องพิจารณาวินิจฉัยตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือการกระทำที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย เป็นต้น ด้านรัฐศาสตร์ จะเข้ามาช่วยพิจารณา ในเรื่องการบังคับใช้ การบริหารจัดการหน่วยงาน การบริหารงานตามกฎหมาย นโยบายต่างๆ ด้านสังคม และ ด้านอื่นๆ เพื่อให้การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอย่างมาก เช่น มาตรการในเรื่องการถอดถอนที่เคยเป็นของวุฒิสภา มากำหนดเป็นเรื่องคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามของ องค์กร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ถ้าไม่เป็นไปตามคุณสมบัติก็ต้องมาที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็น

^{๒๐}เลขานุการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่สอง และกรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้วินิจฉัยชี้ขาด หรือในเรื่องของการเพิ่มอำนาจในการดูแลขององค์กรอิสระ ที่จะกล่าวอ้างว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ การตีความ การใช้สิทธิของบุคคล การดูแลเรื่องการเพิ่มเติมอำนาจ การใช้สิทธิของบุคคลที่ถูกละเมิด ล่วงเกิน สามารถฟ้องตรงมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จะต้องให้บริการแก่ประชาชน มีการร้องเรียนถ้ารัฐไม่ทำหน้าที่ หากรัฐไม่ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สามารถมาร้องเรียนต่อที่ศาลรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ เป็นองค์กรที่ตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ประสงค์ให้ปลอดจากอำนาจอิทธิพลของบุคคล ที่อาจมีส่วนได้เสียกับกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์กรนั้น โดยเฉพาะอำนาจของข้าราชการการเมืองและอำนาจของข้าราชการประจำ มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการทำหน้าที่บริหารราชการและกิจการของรัฐ ซึ่งมีจำนวน ๕ องค์กรคือ ๑) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๔) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๕) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ยกย่องให้เป็นองค์กรอิสระเพิ่มเติม

ความสำคัญขององค์กรอิสระ

๑. จำเป็นที่ต้องมีองค์กรที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคลและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเนื่องจากการใช้วิธีการในทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องและการดำเนินคดีในศาล

๒. มีความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ

๓. มีความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่จะลดและจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนดีมีคุณภาพคุณธรรมเข้าสู่ระบบการเมือง

๔. มีความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

๕. มีความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางสามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง ... อายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี มีการกำหนดคุณสมบัติให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม **กล่าวหา** (การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจ) และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ ที่สำคัญในเรื่องของการทำงานทำให้การกำหนดคุณสมบัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ สูงขึ้น

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

จำนวนทั้งหมด ๗ คน วาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี

คุณสมบัติ

เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหารและจัดการ การเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งได้รับการสรรหา จากคณะกรรมการสรรหา จำนวนห้าคน

เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่า อธิบดีอัยการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ห้าปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสองคน

หน้าที่และอำนาจ

๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสุจริตและ เที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวน หรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

๓) สั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย หากการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการ ออก เสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๔) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้สมัครรับ เลือกสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการ หรือรู้เห็นกับการกระทำความผิดของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไป โดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

๕) ควบคุมดูแลดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย และหน้าที่และอำนาจอื่นตาม รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

มาตรการจัดการการเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

(ก่อนประกาศผล)

๑) สั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้ง

๒) สั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครไว้เป็นการชั่วคราว

(หลังประกาศผล)

- ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

มาตรการคุ้มครอง

ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา หรือเมื่อประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คும்ขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการเลือกตั้งไปสอบสวน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะกระทำความผิด หรือจับ หรือคும்ขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคும்ขัง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้ดำเนินการ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

คุณสมบัติ ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าสิบปีหรือห้าปี ส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน

ผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี จำนวนหนึ่งคน

หน้าที่และอำนาจ

๑. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

๒. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัด หรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

๓. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดิน

- หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

- หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

- บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยไม่ชักช้า

- กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คุณสมบัติ ผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จำนวน ๙ คน

หน้าที่และอำนาจ

๑. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม อย่างร้ายแรง

๒. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม

๓. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผย ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

๔. หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น

การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

- จัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

- มอบหมายให้หน่วยงาน ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทน ในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ

- กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้น

๔. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คุณสมบัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

หน้าที่และอำนาจ

๑. วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์ และกฎหมายว่าด้วย วินัยการเงินการคลังของรัฐ

๔. ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ ในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

๕. ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

คุณสมบัติผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

- ปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

- มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

- ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

- ตรวจผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

- ในกรณีที่หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

- เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

- ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบ ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้ง สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

๕. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

คุณสมบัติ ผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน เป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย

หน้าที่และอำนาจ

๑. ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไข การละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๒. จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

๓. เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

๔. ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

๕. สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

๖. เมื่อคณะรัฐมนตรีรับทราบรายงานหรือข้อเสนอแนะแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลา ในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า

การสรรหากรรมการในองค์กรอิสระ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

วิธีการได้มาซึ่งกรรมการองค์กรอิสระ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การสรรหาใช้วิธีการเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ เพียงแต่การสรรหาและวิธีการสรรหาเปลี่ยนไปให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย

๑. ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
๒. ประธานศาลปกครองสูงสุด
๓. ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้าน
๔. ผู้แทนจากศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ (ซึ่งมีใช้องค์กรที่กำลังสรรหา)

การสรรหา

ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการสรรหาไว้มาก โดยกำหนดกรอบลักษณะต้องห้าม และคุณสมบัติไว้ เนื่องจากต้องการให้คณะกรรมการสรรหาได้ใช้ดุลพินิจ ความรู้ ความสามารถอย่างเต็มที่ในพิจารณาสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนด

การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา คือสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการองค์กรอิสระให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม และวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา หากมีปัญหาในการวินิจฉัยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยชี้ขาด

การคัดเลือก

ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

การสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชน

การสรรหามีการปรับเปลี่ยน เพราะไม่สามารถใช้วิธีการเดียวกับองค์กรอิสระอื่น

คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย

๑. ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
๒. ประธานศาลปกครองสูงสุด
๓. ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้าน
๔. ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน ๓ คน
๕. ผู้แทนสภานายความ ผู้แทนสภาวิชาชีพทางการแพทย์และการสาธารณสุข ผู้แทนสภาวิชาชีพ

สื่อมวลชน

๖. อาจารย์ประจำหรือผู้เคยเป็นอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเคยสอนหรือทำงานด้านสิทธิมนุษยชนมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี จำนวน ๑ คน

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

๑. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

๒. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

๓. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

๔. มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

กระบวนการสรรหา/คัดเลือก

คณะกรรมการสรรหาจะต้องปรึกษาหารือว่าจะใช้วิธีการสัมภาษณ์หรือแสดงความคิดเห็น หรือวิธีอื่นใด ซึ่งจะต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและบันทึกเหตุผลในการเลือกเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบได้ภายหลัง และผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องได้คะแนน ๒ ใน ๓

มาตรา ๒๗๓ ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น ตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง



นายคำณู สิทธิสมาน^{๒๒}

ตั้งข้อสังเกตในเรื่องคุณสมบัติและการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

เรื่ององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ให้อำนาจเพิ่มขึ้นมาก ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการองค์กรอิสระจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ต้องดูว่าที่มาของคนที่จะมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการองค์กรอิสระมาอย่างไร โดยส่วนใหญ่มาจากการสรรหามาจากการคัดเลือกจากองค์กร ๒ ส่วนคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง และกรรมการการเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง และในส่วนของคณะกรรมการสรรหาเป็นประเด็นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ เป็นต้นมาว่าใครควรจะมาเป็นกรรมการสรรหา ทำอย่างไรจะได้บุคคลที่มีความชอบธรรมและมีความสำคัญเข้าไปทำหน้าที่ ซึ่งระบบคณะกรรมการสรรหาของรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๓ เป็นบทบัญญัติในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นต้นแบบที่ถูกนำไปใช้ในการสรรหากรรมการองค์กรอิสระทั้งหมดยกเว้นการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชน ระบบนี้เรียกให้ง่ายๆ ว่า ระบบ ๙ อรหันต์ ที่มีประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการสรรหาทุกชุด จึงขอตั้งข้อสังเกตว่า ๑) ประธานศาลฎีกามีภารกิจเพิ่มขึ้นและมีอำนาจเพิ่มขึ้น ๒) ศาลฎีกามีภารกิจเพิ่มขึ้น เนื่องจาก



^{๒๒}กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เป็นศาลที่ต้องทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดีกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมร้ายแรงหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมร้ายแรง **ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน**

- มาตรา ๒๐๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา จะมีตัวแทนของฝ่ายการเมือง ๒ ตำแหน่งคือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสองเสียงที่ตามธรรมชาติมักมีความเห็นที่ไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกัน อาจทำให้ไม่มีผลในทางการเปลี่ยนแปลง

- รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสรรหาไว้สูงเทียบเท่ากับผู้ที่จะเป็นกรรมการองค์กรอิสระ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจทำให้ต้องใช้เวลานานในการสรรหา

- รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ใช้คำที่เป็นนามธรรมในการกำหนดคุณสมบัติอย่างมาก ซึ่งเป็นเรื่องที่วินิจฉัยและพิสูจนยาก เช่น

มาตรา ๒๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญและปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ”

นายธนวัฒน์ ได้กล่าวเพิ่มเติมในประเด็นว่า การร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้มี ๒ นัยที่เป็นเป้าประสงค์ คำว่า “**ซื่อสัตย์ สุจริต เป็นที่ประจักษ์**” เป็นคำที่มีการเขียนไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ โดยใช้กับผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะเป็นผู้ดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ทั้งนี้ การใช้ถ้อยคำในเชิงนามธรรมเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว เช่น ในการพิจารณาคดีต้องใช้ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้ ยอมรับว่าเป็นการเขียนเชิงนามธรรมต้องการผล ดังนี้ ๑) ในทางปฏิบัติให้พิสูจนการทำหน้าที่ของตนเองหรือรับรองตนเอง โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ตามที่กำหนดไว้ให้สมกับที่ได้รับไว้วางใจให้เข้ามาทำหน้าที่ ๒) หากไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดอาจเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งมีผลในทางการควบคุมต่อไปในอนาคต

มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินการต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม”

นายธนวัฒน์ ได้อธิบายเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่า เจตนารมณ์ในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ความระมัดระวังพอสมควร เพราะรัฐธรรมนูญเมื่อเขียนเป็นหนังสือแล้วจะต้องแปลและเผยแพร่ไปทั่วทุกประเทศ การเขียนรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นการเขียนเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและต้องไม่ให้เกิดขึ้นอีก และต้องเขียนในสิ่งที่อยากจะให้เกิดขึ้นในอนาคตเช่น เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ เรื่องการปฏิรูปประเทศ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๖๔ มีเจตนารมณ์เพื่อให้คนที่คือนายกรัฐมนตรีคำนึงว่า ในการสรรหาคนมาเป็นคณะรัฐมนตรีให้พึงระมัดระวังในการสรรหาคัดเลือกบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารประเทศตามกรอบที่กำหนดไว้ โดยต้องมีมาตรฐานทางจริยธรรม มีความรับผิดชอบ จึงมีความจำเป็นต้องเขียนกฎเกณฑ์หรือขอบเขตขึ้นเพื่อไม่ให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตเกิดขึ้นอีก

- ข้อสังเกตที่เป็นมิติใหม่ในการสรรหากรรมการองค์กรอิสระใช้คำว่า “ปรึกษาหารือ” โดยสรุปคือ ไม่ต้องสรรหาจากผู้สมัครเข้ามาเท่านั้น ถ้าผู้สมัครเข้ามายังไม่ได้มาตรฐานตามคุณสมบัติที่กำหนดคณะกรรมการสรรหาสามารถปรึกษาหารือเชิญบุคคลที่มีความสมบัติตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ เข้ามาทำหน้าที่ได้ แต่ในทางปฏิบัติ ขณะนี้ยังไม่มีการใช้วิธีการนี้ เช่น ในการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ชุดใหม่ ที่ต้องสรรหากกต. ชุดใหม่ทั้งหมด ยังไม่มีการเชิญบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่ ซึ่งต่อไปต้องติดตามว่าคณะกรรมการองค์กรอิสระชุดใหม่ตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ผลที่ได้จะเป็นสิ่งที่ตอบคำถามวาระระบบที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งใจร่างมาเพื่อให้ได้สิ่งที่ดีที่สุดได้ผลอย่างไร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่ทั้งหมด ๗ คน สรรหาโดย กระบวนการใหม่ ซึ่ง กกต. ชุดนี้จะทำหน้าที่สำคัญเป็นที่ประจักษ์ในการเลือกตั้งครั้งแรกที่จะเกิดขึ้นจะเป็นเครื่อง พิสูจน์ว่าเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผลอย่างไร

ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่^{๒๓} แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งความหวังในเรื่ององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ไว้อย่างมาก โดยมีความมุ่งหมายต้องการแก้ปัญหา ในอดีตตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ เป็นต้นมา จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติของผู้มาดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระเพิ่มสูงขึ้น โดยวางหลักให้องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง และเมื่อมีการกิจ อำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจึงกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาดำรงตำแหน่งให้เพิ่มสูงขึ้น และวางหลักให้กระบวนการสรรหา เปิดกว้างมากขึ้น โดยให้คณะกรรมการสรรหาจะต้องทำงานเชิงรุกสามารถเชิญบุคคลที่คุณสมบัติตรงตามที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องรอให้บุคคลมาสมัครเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ จะได้ผลอย่างไรเป็นเรื่องที่จะต้องพยายามสื่อสาร ทำความเข้าใจหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นใหม่ต่อไป

นายธนาวุฒิ เห็นว่า ในการเขียนรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ พยายามเขียนให้เปิดกว้างมีเครื่องมือหลายๆ ทางเพื่อที่จะให้ได้คนดีมาทำหน้าที่ เนื่องจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ส่วนใหญ่มักไม่ค่อยอยากสมัครเข้ามา ด้วยเหตุผลต่างๆ

ประเด็นข้อซักถาม

๑) คำถาม : ทำไมในการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหาจึงเลือกผู้สมัครเข้ารับ การสรรหาโดยไม่คำนึงถึงอายุ หรือวาระการดำรงตำแหน่ง เช่น มีผู้สมัครเข้ารับการสรรหาหนึ่งท่านติดหนึ่งในห้า ปัจจุบันอายุ ๖๕ ปี ซึ่งเมื่อได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี จะทำให้ผู้นั้นไม่สามารถทำหน้าที่ได้ครบวาระ ๗ ปี ทำไมคณะกรรมการสรรหาจึงคัดเลือกมา

คำตอบ : นายธนาวุฒิ เห็นว่า เป็นเรื่องการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งต้องพิจารณา องค์ประกอบทุกอย่างในการพิจารณาการคัดเลือกบุคคลดังกล่าวเข้ามา บุคคลดังกล่าวอยู่ในเงื่อนไขที่ดำรงตำแหน่ง ได้แต่อายุยังไม่ครบวาระ ซึ่งจะมีระยะเวลาในการทำหน้าที่ได้ ๕ ปี

^{๒๓} กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และอาจารย์ประจำคณะพัฒนารัฐพยานุเคราะห์ สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์

๒) คำถาม : กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดเพดานอายุขั้นสูงของกรรมการองค์กรอิสระไว้หรือไม่ อย่างไร องค์กรไหนที่มีกำหนดและองค์กรไหนที่ไม่มีกำหนด

คำตอบ : นายธนาววัฒน์ เห็นว่า การกำหนดกรอบอายุของกรรมการองค์กรอิสระที่กำหนดไว้เฉพาะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในการพิจารณาคดีต้องมียุติธรรมทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีจึงกำหนดช่วงอายุในการทำงานระหว่างอายุ ๖๕ - ๗๐ ปี ส่วนกรรมการองค์กรอิสระอื่นเป็นการทำหน้าที่ตามภารกิจ เช่น กกต. มีหน้าที่จัดการเลือกตั้ง องค์กรอิสระอื่นที่ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้ตั้งเพดานช่วงอายุขั้นสูงไว้ในการสมัครเข้ารับ การสรรหาเป็นเรื่องของดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาจะพิจารณา แม้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกมาอาจจะอยู่ ไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งอาจทำหน้าที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

๔.๒ กระบวนการได้มาและบทบาทของวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญใหม่

ผู้นำเสนอความคิด : ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่

ผู้ร่วมสนทนา : พ.ต.อ.จรงค์วิทย์ ภูมิมา และ ว่าที่ร้อยตรี วันชัย ใจกุล



ศาสตราจารย์ชาติชาย ณ เชียงใหม่^{๒๔}

กระบวนการได้มาซึ่งวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เป็นหลักการใหม่ทั้งในเรื่องหลักคิดและวิธีการ ในการได้มาซึ่งวุฒิสภา ส่วนเรื่องของหน้าที่ของวุฒิสภายังคงหลักการเดิมแต่มีการปรับเปลี่ยนในบางเรื่อง

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ประเทศไทยควรใช้ระบบ ๒ สภา แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาวุฒิสภา อาจจะเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดวิกฤติความขัดแย้งขึ้น เพราะเมื่อพิจารณาจากอดีตก็จะพบว่าประเทศไทยใช้ระบบสองสภามาโดยตลอด โดยที่ผ่านมาวุฒิสภาของประเทศไทยจะทำหน้าที่เป็นสภาพิเลียง เนื่องจากเห็นว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นตัวแทนมาจากประชาชน แต่ก็อาจจะไม่มีความรอบรู้ในเรื่องกิจการบ้านเมืองอย่างรอบด้าน ประกอบกับเพื่อให้กลุ่มคนที่ยึดอำนาจหรือปฏิวัติได้มีกลไกเพื่อให้มีการตรากฎหมายหรือบริหาร บ้านเมืองได้ดีขึ้นจึงจำเป็นต้องมีวุฒิสภา

^{๒๔} กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และอาจารย์ประจำคณะพัฒนาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนหลักคิดสำคัญในการมีวุฒิสภาจากเดิมที่ทำหน้าที่เป็นสภาพิเลียง เปลี่ยนเป็น **ทำหน้าที่มาเติมเต็ม** หรือสภาพลเมือง เพื่อระดมคนที่มีความรู้ความสามารถ และมีมุมมองอันหลากหลาย เพื่อมาถ่วงดุลองกฎหมายและมาปฏิรูปประเทศ โดย สมาชิกวุฒิสภา จะไม่ได้มาจากตัวแทนของ จังหวัดต่างๆ (ไม่ได้เป็นตัวแทนของคนแต่ละพื้นที่) จังหวัดหรืออำเภอเป็นเพียงสถานที่ที่คัดกรองกันเองขึ้นมา เท่านั้น และเพื่ออำนวยความสะดวกไม่ต้องเดินทางมาที่กรุงเทพมหานคร และรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ไม่ได้ต้องการ ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรอาชีพใดๆ ทั้งสิ้น และไม่ได้บัญญัติให้ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจทาง การเมือง เช่น เรื่องอำนาจการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เหมือนดังรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ หรือ การเข้าชื่อเพื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔ ก็เป็นเพียงแค่ให้อำนาจในการยื่นเรื่องเพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ ไม่ได้ให้อำนาจ สมาชิกวุฒิสภา ในการวินิจฉัยเสียเอง แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ ยังบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ บัญญัติเรื่อง สมาชิกวุฒิสภา ไว้ใน**มาตรา ๑๐๗ – มาตรา ๑๑๓** โดยบัญญัติให้ สมาชิกวุฒิสภา มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และเป็นได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น และหากเป็น สมาชิกวุฒิสภา แล้ว จะไปเป็นรัฐมนตรีได้จะต้องเว้นวรรคหลังจากเป็น สมาชิกวุฒิสภา มาแล้ว ๒ ปี และผู้เป็นวุฒิสภาต้องไม่เป็น เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกันหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ในศาลรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรอิสระ

รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๖๐ **มาตรา ๑๐๗** บัญญัติให้ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ดังนั้น ในการแบ่งกลุ่มบุคคลจึงอยู่ บนพื้นฐานข้อความคิดที่ว่า บุคคลที่มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา สามารถสมัครได้ทุกคน (โดยผู้สมัครเป็นผู้เลือกเองว่าจะสมัครอยู่ในกลุ่มใด ซึ่งหากผู้สมัครไม่มีความเชี่ยวชาญในกลุ่มที่เลือก ผู้ที่อยู่ในกลุ่ม นั้นก็จะคัดค้านกันเอง)

ตามบทเฉพาะกาล ใน**มาตรา ๒๖๘** บัญญัติที่มาของ สมาชิกวุฒิสภา ในวาระเริ่มแรก ซึ่งมีจำนวน ๒๕๐ คน ไว้ดังนี้ “ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยในการสรรหาและแต่งตั้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และ วิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า เก้าคนแต่ไม่เกินสิบสองคน มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์และ วิธีการ ดังต่อไปนี้