

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

- ครั้งที่ ๖ วันอังคารที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘
- ครั้งที่ ๑๒ วันพุธที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘
- ครั้งที่ ๒๘ วันศุกร์ที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

—

—

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๖
วันอังคาร ที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายนรชิต สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๖. นางกัระณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายเจียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๕. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๖. นายอัชพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภิภูพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๙. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๒. นายศุภชัย ยาวะประภา	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ สิริโรจน์

๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๓. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

นางสาวณปภัช โพธิ์ทิต

ผู้ที่คณะกรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความเห็นและให้ข้อเสนอแนะ

๑. ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. นางอุไร ร่มโพธิ์หยก

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๔. นางจิรพร มีหีสวัสดิ์

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๕. นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

๖. นายมณฑิร เจริญผล

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมให้เลื่อนรับรองบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑ วันอังคาร ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ วันพุธ ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ ที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๕ วันจันทร์ ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ ออกไปก่อน

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

๓.๑ พิจารณาปัญหาอุปสรรคและหาแนวทางการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการได้กล่าวเชิญประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า ระบบการตรวจสอบเงินแผ่นดินในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน ๓ ระบบ คือ

๑. ระบบผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตรวจเงินแผ่นดิน
๒. ระบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตรวจเงินแผ่นดิน
๓. ระบบศาลตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับประเทศไทยใช้ระบบในการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ และส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

ในการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินรวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดิน ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ (compliance audit) และยังมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า และประหยัดหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๘) ปัจจุบันผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินและรับผิดชอบในการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อมีผลการตรวจสอบจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ให้คงบทบัญญัติความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มอบนโยบายและกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบ รวมทั้งวินิจฉัยผลการตรวจสอบ สำหรับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัย

๒. ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยยังคงมีอำนาจในการพิจารณาว่ามีการฝ่าฝืนวินัยทางงบประมาณและการคลังหรือไม่ โดยทำหน้าที่กึ่งตุลาการ

๓. ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบนโยบายประชานิยมหรือโครงการประชานิยมของรัฐบาล โดยให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอข้อทักท้วงหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตาม ควรมีบทบัญญัติที่เป็นกลไกอันมีสภาพบังคับ โดยอาจเสนอข้อทักท้วง หรือข้อเสนอแนะต่อวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งนโยบายประชานิยมได้ โดยหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามมติของวุฒิสภาแล้วอาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป

๔. ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่าย และประหยัด และหากหน่วยรับตรวจฝ่าฝืนต้องมีบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับในทางปกครอง

๕. เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การอุทธรณ์คำวินิจฉัยให้เสนอต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่ต้องเสนอคำฟ้องผ่านศาลปกครองชั้นต้น

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า สำหรับการตรวจสอบด้านการดำเนินงาน (performance audit) เป็นการตรวจสอบเพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และประหยัด โดยอาจมีการตรวจสอบในเชิงรุกในโครงการต่างๆ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการประเมินผลก่อนเริ่มโครงการต่างๆ โดยไม่ต้องรอประเมินผลภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว เนื่องจากโครงการประชานิยมบางโครงการมิได้มีการศึกษาถึงความคุ้มค่าก่อนการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายในอนาคตได้ สำหรับการประเมินผลภายหลังจากการดำเนินโครงการไปแล้วว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ หากเกิดความเสียหายกับโครงการนั้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้รับความเสียหายไม่ดำเนินการใดๆ ควรให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนในกรณีที่จะต้องดำเนินการติดตามทวงคืนเงินของแผ่นดินได้

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอประเด็นดังต่อไปนี้

๑. เนื่องจากในปัจจุบันอาจมีองค์กรที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันอยู่ในองค์กรเดียวระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ดังนั้น หากประเทศไทยใช้ระบบการตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรปรับเปลี่ยนชื่อจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. อำนาจในการจัดการองค์กร ในปัจจุบันอำนาจในการกำกับดูแลผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่มีความชัดเจน โดยขาดจุดเชื่อมโยงในประเด็นที่จะทำให้การบริหารด้านองค์กรเป็นไปด้วยความราบรื่น ดังนั้น จึงเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบ กำกับดูแล การปฏิบัติงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น มีอำนาจพิจารณาในเรื่องการดำเนินการทางวินัย หรือพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนต่างๆ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้บัญญัติถึงเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลาง อันมีความหมายว่าเป็นอิสระและเป็นกลางจากการแทรกแซงจากภายนอก ไม่ใช่เป็นอิสระและเป็นกลางจากการกำกับดูแลจากภายในองค์กร ดังนั้น เมื่อระบบตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปในรูปแบบคณะกรรมการ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถเป็นอิสระจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

๔. การจัดระเบียบและอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ควรรับผิดชอบการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่รับผิดชอบต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียงคนเดียว อย่างไรก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังคงมีความเป็นอิสระในการตรวจสอบ

๕. การประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภาทุกปี ดังนั้น จึงควรมีองค์กรหรือคณะบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของสำนักงานการตรวจเงิน

แผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องการตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งในปัจจุบันผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบคือกรมบัญชีกลาง แต่ด้วยปัญหาว่ากรมบัญชีกลางก็มีฐานะเป็นหน่วยงาน รับผิดชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเช่นกัน ดังนั้น กรมบัญชีกลางจึงไม่สามารถทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เต็มที่ ดังนั้น ควรมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลซึ่งไม่ใช่หน่วยรับตรวจเข้ามตรวจสอบสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน

๖. การปรับปรุงระบบการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีคณะกรรมการสรรหาอันมี ลักษณะที่มาเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ สำหรับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน แล้วเสนอต่อวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

จากนั้น ที่ประชุมได้สอบถามในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- มีกรรมการสอบถามว่า มีกลไกใดหรือไม่ที่จะระงับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อพบว่ามี การใช้เงินบกพร่อง หรือมีการพิสูจน์ได้ว่าส่อไปในทางทุจริต หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อแผ่นดิน

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงต่อประเด็นดังกล่าวว่า ในอดีต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เคยมีอำนาจที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณว่า ในกรณีที่มีการตรวจสอบแล้วพบว่ามี การกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแล้วยังไม่มีการเยียวยา แก้ไข สามารถอายัดฎีกาโดยหยุดการจ่ายเงินได้ แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและถูกยกเลิกไป ในภายหลัง แต่ในปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการตรวจสอบในเชิงรุกตามหลักสากล เน้นเชิง ป้องปรามเป็นหลัก การปราบปรามเป็นรอง ในกรณีที่เกิดความเสียหายในปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินจะกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ขณะที่ในบางประเทศให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็น พนักงานสอบสวนและสามารถส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการได้เลย ทั้งนี้ เรื่องการตรวจสอบอยู่ที่การ ออกแบบว่าจะให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบล่วงหน้าก่อนได้มากน้อยเพียงใด ถ้าพิจารณา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ กำหนดว่าเมื่อมีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคาต้องส่ง ประกาศประกวดราคาให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ยังไม่เป็นสัญญา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ในกระบวนการที่จะดำเนินการนั้นเป็นไปตาม ระเบียบหรือมีความโปร่งใสหรือไม่

ปัจจุบันการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้ตรวจสอบเฉพาะกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณ เท่านั้น แต่หมายรวมถึงกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถนำมาตรวจสอบได้ เมื่อตรวจพบความผิดก็จะแจ้งเตือน แม้ไม่มีมาตรการเชิงบังคับแต่สามารถใช้ เป็นหลักฐานในความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

การดำเนินการด้วยวิธีใดก็ตามแม้จะเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจ หากดุลพินิจนั้นมีลักษณะที่อาจจะ ก่อให้เกิดความเสียหายย่อมเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีสิทธิที่จะระงับยับยั้งได้ ปัจจุบัน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีสิทธิระงับยับยั้ง ทำได้เพียงการแจ้งเตือนเท่านั้น จึงขอเสนอให้มีการกำหนด ในกฎหมายให้ชัดเจนว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการระงับยับยั้งได้ ซึ่งหมายรวมถึงกรณี

ที่ได้ทำสัญญาไปแล้ว หากเป็นสัญญาที่มาจากการฉ้อฉล เมื่อตรวจพบและพิสูจน์ได้ สัญญาดังกล่าวต้อง
ทบทวนได้ไม่จำเป็นต้องผูกพันจนก่อให้เกิดความเสียหาย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ
ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศว่าตราขึ้น
โดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ถูกร้อง
อ้างว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่เงินแผ่นดิน ซึ่งในข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีคำนิยามคำว่า
“เงินแผ่นดิน” ไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด จึงต้องการทราบว่า “เงินแผ่นดิน” มีการให้คำนิยามแล้ว
หรือไม่ หรือใช้คำนิยามตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

นายพิศิษฐ์ สิวาชีโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า ปัจจุบันยังไม่มีกรณียามความหมาย
ของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด อย่างไรก็ดี เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ หรือเงินอื่นใดที่อยู่ในความ
รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ เงินนั้นถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันยังไม่มี
คำนิยาม “เงินแผ่นดิน” แต่ใช้การเทียบเคียงกับมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า อาจต้องมีการเขียนกฎหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและกรอบอำนาจที่ชัดเจนขึ้น และสอบถามว่าในทางปฏิบัติ
ปัญหาความล่าช้าในการตรวจ และการขี้อมูลที่ค่อนข้างนาน ปัญหาเรื่องการทำงานที่ไม่เสร็จตามกรอบเวลาที่
กำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีปัญหาอุปสรรคในการ
ดำเนินการหรือไม่ และจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไร

นายพิศิษฐ์ สิวาชีโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า การตรวจสอบของสำนักงานการ
ตรวจเงินแผ่นดินถ้าแบ่งโดยกิจกรรมการตรวจสอบ เป็นการตรวจสอบโดยทั่วไป เช่น งบการเงิน การจัดซื้อ
จัดจ้าง การปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ การปฏิบัติตามสัญญา การจัดเก็บรายได้ การตรวจสอบประเมินผล
เป็นต้น การตรวจสอบในส่วนนี้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีมาตรฐานซึ่งกำหนดภายในและสามารถ
ปฏิบัติเสร็จตามมาตรฐานไม่ล่าช้า จะมีบางกรณีที่หน่วยงานบางหน่วยงานส่งงบการเงินล่าช้า การตรวจของ
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องล่าช้าออกไป ส่วนเรื่องทุจริตทางการเงินซึ่งเป็นการทุจริตต่อหน้าที่
ต้องแจ้งต่อพนักงานสอบสวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ หลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการทุจริตต้องใช้เวลารวบรวมหลักฐาน ค้นหา
ความจริง สอบปากคำ เขียนรายงานผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงแล้วส่งไปยังคณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดินวินิจฉัยชี้ขาด แล้วจึงส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ซึ่งต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนทำให้บางครั้งใช้ระยะเวลาเวลานาน หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
สามารถส่งผลการสอบสวนให้แก่พนักงานสอบสวนได้โดยตรง หรือให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็น
พนักงานสอบสวนโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนอื่นถ้าเป็นกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ตรวจพบเอง กระบวนการยุติธรรมจะสั้นลง เห็นผลได้เร็วขึ้น และสังคมจะได้รับประโยชน์

- มีกรรมการสอบถามว่า การให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยึดโยงกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
มีปัญหาและอุปสรรคใดหรือไม่ เช่น ประเด็นความเห็นไม่ตรงกันระหว่างผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และบทบัญญัติเรื่องที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อด้อยอื่นใด หรือมีโอกาสที่จะถูกการเมืองแทรกแซงหรือไม่

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า หลักการถ่วงดุลที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานปฏิบัติทำหน้าที่ตรวจสอบ ค้นหาความจริงแล้วทำเป็นรายงานเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงควรต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานที่เป็นวิชาชีพรวมทั้งมีความเป็นอิสระในการป้องกันเพื่อยับยั้งความเสี่ยงต่อความเสียหาย ขณะที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและกรอบการทำหน้าที่ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง ไม่ต้องลงมาปฏิบัติเพื่อให้ไม่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ตรวจสอบเองและเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดเอง นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ตรวจสอบ ดังนั้น ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรมีความสง่างามและต้องไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง

- มีกรรมการสอบถามว่า เคยมีการประเมินหรือไม่ว่ามีจุดอ่อนใดที่ทำให้การทำงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่เป็นไปอย่างที่คาดหวัง เช่น มาตรฐานงานตรงกันหรือไม่ มีการโต้แย้งหรือทักท้วงการตรวจจากหน่วยงานอื่นหรือไม่

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า ระเบียบการเบิกจ่ายจะมีความชัดเจนไม่ค่อยมีการโต้แย้ง เรื่องที่โต้แย้งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องดุลพินิจในเชิงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลความคุ้มค่า เช่น ราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง หากให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นพนักงานสอบสวนเมื่อตรวจสอบเสร็จส่งให้พนักงานอัยการจะทำให้เกิดความรวดเร็ว เป็นการป้องกัน และเป็นธรรมกับประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน

- มีกรรมการสอบถามว่า ประเทศเกาหลีใต้มีหน่วยงานที่จะตรวจสอบรัฐบาลในการดำเนินโครงการว่าคุ้มค่าหรือไม่ มีความสมเหตุสมผลหรือไม่ โดยหน่วยงานดังกล่าวไม่ขึ้นกับรัฐบาลแต่ขึ้นกับรัฐสภา ดังนั้น การตรวจสอบความคุ้มค่าการดำเนินโครงการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีศักยภาพเพียงพอที่จะตรวจสอบโครงการ และความคุ้มค่าของงบประมาณหรือไม่

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีเฉพาะนักบัญชี แต่มีนักกฎหมายตรวจสอบเรื่องข้อสัญญา มีนักเศรษฐศาสตร์ตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานความคุ้มค่า และมีวิศวกรดูเรื่องสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีศักยภาพในการตรวจสอบโครงการ และความคุ้มค่าของงบประมาณ ในปัจจุบันได้มีตรวจสอบความเสี่ยงในโครงการต่างๆ แต่หากต้องการให้มีการป้องกันจริง ๆ ต้องให้มีศักยภาพในการป้องกันด้วย

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีสำนักที่ตรวจสอบโครงการ และความคุ้มค่าของงบประมาณโดยมีในส่วนกลาง ๔ สำนัก และมีสำนักตรวจสอบประจำภาคอีก ๑๕ ภาค

- มีกรรมการสอบถามว่า ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรมีการปรับปรุงอย่างไร การเพิ่มอำนาจจะมีสิ่งใดที่จะก่อให้เกิดช่องโหว่ในอนาคตได้หรือไม่ และการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) แต่ละปีโดยเฉลี่ยทำได้เท่าใด มีกระบวนการ ระยะเวลาที่จะประเมินเท่าใด มีการยับยั้งเมื่อใด และผลการยับยั้งโดยภาพรวมเป็นร้อยละเท่าใด

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคตควรมีโครงสร้างเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังคงความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วางนโยบายวางมาตรฐาน แต่ต้องการให้คณะกรรมการสามารถกำกับดูแลภาพรวมในเรื่องต่างๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการตรวจสอบโดยตลอดทั้งการตรวจสอบทางการเงิน (financial audit) การตรวจสอบรายได้ (income audit) และการตรวจสอบด้านอื่น รวมถึงมีนโยบายคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีกองตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ ถ้าต้องการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีส่วนในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตจำเป็นต้องให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นพนักงานสอบสวนเพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินคดีล่าช้าซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า เรื่องการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ให้นโยบายการตรวจสอบอยู่ ๕ เรื่อง เรื่องที่หนึ่งคือ การตรวจสอบการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นการตรวจสอบกระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ว่ามีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างคุ้มค่าหรือไม่ เรื่องที่สองคือ การตรวจสอบการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม เป็นการตรวจสอบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่าใช้จ่ายเงินงบประมาณคุ้มค่าหรือไม่ เรื่องที่สามคือ การตรวจสอบเกี่ยวกับอาคารสิ่งปลูกสร้าง เรื่องที่สี่คือ การตรวจสอบการดูแลชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน และเรื่องที่ห้าคือ การตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรม เป็นการตรวจสอบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และศาล

ประธานกรรมการสอบถามว่า การตรวจสอบเป็นหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยผลการตรวจสอบหมายความว่าอย่างไร

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อไปดำเนินการตรวจสอบในหน่วยรับตรวจต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นการตรวจสอบตามปกติ หรือการตรวจสอบเนื่องจากการร้องเรียน เมื่อตรวจสอบแล้วจะมีการรายงานผลการตรวจสอบนั้นมายังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบหรือไม่ จากนั้นจะนำความเห็นของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าการทุจริตคอร์รัปชันหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีมติส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาดำเนินคดี แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีข้อทักท้วงและข้อเสนอแนะไปยังผู้ถูกตรวจให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ทั้งนี้เนื่องจากงานตรวจสอบมีจำนวนมากจึงมีการมอบหมายให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถวินิจฉัยผลการตรวจสอบได้โดยไม่ต้องเสนอเรื่องนั้นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัย ถ้าเรื่องนั้นมีมูลค่าความเสียหายไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีมูลค่าความเสียหายเกิน ๑๐ ล้านบาท เรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือผู้ถูกตรวจสอบเป็นข้าราชการระดับ ๑๐ ขึ้นไป จึงให้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานกรรมการสอบถามว่า เมื่อมีการตรวจสอบพบข้อมูลข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำไม่ชอบ ไม่ถูกต้องตามระเบียบ ไม่ได้ผลสัมฤทธิ์ตามที่ควรจะเป็น ผู้ตรวจสอบต้องส่งข้อเท็จจริงดังกล่าวมายัง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ตรวจสอบแต่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะวินิจฉัยได้อย่างไร

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า ในทางปฏิบัติ จะมีการส่งสำนวนการตรวจสอบทั้งหมดพร้อมพยานหลักฐานและให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบเข้าชี้แจง และมี คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลั่นกรองพิจารณาแล้ว จึงเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะมีการตรวจ ชักถาม และอาจให้มีการสอบพยานหรือหาหลักฐาน เพิ่มเติมแล้วจึงพิจารณาวินิจฉัย

ประธานกรรมการสอบถามว่า ในทางปฏิบัติมีเรื่องที่ว่า การตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอต่อ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องที่มีความเสียหายเกิน ๑๐ ล้านบาท ปีละ เท่าใด

นายพิศิษฐ์ สิวลาชีโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบเรื่องการทุจริตที่เป็นสำนวนพร้อมพยานหลักฐานหนึ่งปีประมาณ ๕๐๐ - ๖๐๐ เรื่อง

ประธานกรรมการได้สอบถามประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า ระยะเวลาตั้งแต่ขั้นตอนการตรวจสอบจนถึงขั้นตอนการวินิจฉัยตัดสินของ คตง. ว่ามีความผิดจะใช้ระยะเวลา นานเท่าใด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยตัดสินเองได้หรือไม่ โดยการมอบ อำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยนั้นต้องเป็นเรื่องที่ คตง. ไม่สามารถวินิจฉัยได้เองหรือเป็นกรณี ที่ไม่มีความจำเป็นต้องเข้าสู่การพิจารณาของ คตง.

ในเมื่อระบบการตรวจสอบเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เหตุใดผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดินจึงไม่สามารถวินิจฉัยได้เอง หากให้มีการเสนอเรื่องเข้าสู่ คตง. เพื่อวินิจฉัยจะมีลักษณะเหมือนกับ ป.ป.ช. และสามารถกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยตัดสินใจได้โดยให้ คตง. เป็นผู้กำกับ ดูแลได้หรือไม่ รวมถึงกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจในการเลือกตรวจสอบหรือไม่ตรวจสอบ บุคคลใดแล้ว คตง. จะดำเนินการอย่างไร อำนาจของ คตง. ในการสั่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่อาจละเลย ต่อหน้าที่เพื่อสร้างความเป็นธรรมควรต้องมีอยู่ แต่จะกำหนดให้เป็นลักษณะของกรรมการแต่ละคนเป็น ผู้สั่งการหรือให้เป็นมติของ คตง. และเมื่อ คตง. ได้มองเห็นถึงปัญหาแล้วมีวิธีการในการเข้าไปพิจารณา ตรวจสอบปัญหานั้นอย่างไร

เรื่องคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีที่มาอย่างไรและใช้ระยะเวลาในการ พิจารณาในแต่ละเรื่องนานเท่าใด กรณีที่มีการผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแต่มีโทษปรับเงินเดือน เท่านั้นอาจไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดี ควรพิจารณาว่าสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ของ สตง. มีความน่าเชื่อถือเพียงใด กระบวนการนำคนผิดมารับโทษอย่างเป็นธรรมที่มีความล่าช้าจะมีวิธีดำเนินการให้ รวดเร็วขึ้นได้อย่างไร ส่วนข้อเสนอบริษัท สตง. ว่าให้มีกลไกดูแลการใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่า ซึ่ง สตง. ได้ดำเนินการแล้วแต่ยังไม่มีสภาพบังคับ ประธาน คตง. เสนอให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณ และการคลังเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยโดยให้สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุดได้ รวมถึง กระบวนการในการตรวจสอบความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ผ่านกลั่นกรองจากนักบัญชี และนักเศรษฐศาสตร์มาแล้ว เพียงพอต่อการตรวจสอบหรือไม่ และหากผู้ที่ถูกตรวจสอบร้องเรียนว่าไม่ได้รับ การพิจารณาอย่างเป็นธรรมแล้วจะดำเนินการอย่างไร

ในกรณีที่มีการเสนอให้ คตง. วินิจฉัยในขั้นสุดท้าย เมื่อ คตง. ชี้ขาดว่าโครงการที่ตรวจสอบนั้นไม่มีความคุ้มค่าหรือเป็นนโยบายของรัฐมนตรีหรือเป็นมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะดำเนินการอย่างไรและจะให้ มีสภาพบังคับอย่างไร การตรวจสอบของ สตง. ไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายอำนาจของรัฐบาลมากเกินไปและควร ระวังป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ซึ่ง สตง. สามารถร่วมกันหาแนวทางในการดำเนินการระงับป้องกัน ความเสียหายที่อาจเกิดจากนโยบายของรัฐบาลได้ รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรต้องไม่ใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่ปรากฏว่ามีการกันเงินงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้จ่ายเงินงบประมาณตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สตง. มีแนวทางในการตรวจสอบถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เป็นไปตามความต้องการของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ปัจจุบันเรื่องที่ สตง. ได้มีการตรวจสอบพบความทุจริตและส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบนั้นต้องใช้ระยะเวลาานเท่าใด รวมถึง สตง. มีความเชื่อมั่นในขีดความสามารถของ เจ้าหน้าที่ของ สตง. เพียงใด และมีความเห็นอย่างไร หากถูกจำกัดอำนาจในการฟ้องคดีเช่นเดียวกับ ป.ป.ช. ซึ่งการดำเนินงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบได้เองโดยไม่ต้องรอมติของ คตง. ก่อน นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวได้นำไปใช้แก้ไขกฎหมายในเรื่องอำนาจของเลขาธิการ ป.ป.ท. ให้มี อำนาจดำเนินงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้เลขาธิการ ป.ป.ท. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) โดยที่ผ่านมา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบได้เอง โดยหากกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้โต้แย้งข้อบัญญัติของประธาน คตง. เพื่อให้มีความเป็นอิสระแต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คตง. แล้วจะทำให้เกิดปัญหาอย่างไรหรือไม่ สตง. มีความเชื่อมั่นหรือไม่ว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคตจะมีความเข้มแข็งที่ไม่ถูกรวบงำได้ รวมทั้ง สตง. มีข้อกำหนดเรื่องคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า ต้องเคยปฏิบัติหน้าที่ใน สตง. มาก่อนจึงจะเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้หรือไม่ หากกำหนดให้ผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการรักษาประโยชน์ของแผ่นดินได้อย่างเด็ดขาดอาจทำให้เกิดปัญหาในการ ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นายพิศิษฐ์ สีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า เรื่องที่ผ่านการกลั่นกรองจาก สตง. แล้วเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของ คตง. จะพิจารณาเพียงหนึ่งครั้ง นับตั้งแต่เวลาที่มีการตรวจสอบเรื่องจนถึง ขั้นตอนการวินิจฉัยตัดสินว่ามีความผิดหรือไม่จะใช้ระยะเวลาไม่เกิน ๑ เดือน โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะสามารถวินิจฉัยได้เองเฉพาะเรื่องที่อยู่ในวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจ หากเกินวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว จำเป็นต้องเข้าสู่การพิจารณาของ คตง. หากกำหนดให้ คตง. ต้องพิจารณาในทุกเรื่องแล้วจะทำให้เรื่องต่างๆ คั่งค้างอยู่ที่ คตง. ได้ กฎหมายว่าด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด แต่มีมุมมองว่าอาจไม่มีการถ่วงดุลอำนาจหรือมีการแทรกแซงได้ จึงกำหนดให้มี คตง. ขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้สังคมได้รับรู้ถึงกระบวนการทำงานของ สตง. ที่เป็นไปอย่างเที่ยงธรรม รวมถึง มีข้อเสนอว่าไม่ควรกำหนดให้มีการแปรญัตติงบประมาณอีกต่อไป เนื่องจากจะเป็นช่องทางให้นักการเมือง ร่วมกับข้าราชการประจำหาประโยชน์ได้และควรกำหนดให้ สตง. มีอำนาจยับยั้งโครงการที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่ ทำให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่ง สตง. ได้มีการตรวจสอบบางโครงการแล้วพบว่ามีการเมืองอยู่เบื้องหลัง ส่วนเรื่องที่ส่งให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบ มีบางคดีที่ใกล้ขาดอายุความ เจ้าหน้าที่ของ สตง. มีความสามารถและ ได้รับการฝึกอบรมจากผู้เชี่ยวชาญโดยสามารถเขียนรายงานให้มีลักษณะเป็นคำฟ้องได้ การตรวจสอบการ ทุจริตทางการเงินของ สตง. จะเป็นการตรวจสอบเอกสารราชการซึ่งเป็นหลักฐานที่มีความชัดเจน โอกาส ในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจึงเกิดขึ้นได้ยาก จึงมีความเชื่อมั่นในการตรวจสอบของ สตง. และสามารถ

กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับข้าราชการของ สตง. โดยให้ขึ้นตรงกับประธาน คตง. หากไม่มีลักษณะให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องรายงานหรือรับคำสั่งต่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทุกคนแล้ว ก็ไม่ทำให้เกิดปัญหาใด นอกจากนี้ การปฏิบัติใดที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในฐานะเจ้าพนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้วจะมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นสองเท่าจึงอาจถือเป็นหลักประกันได้ สตง. มีความมุ่งมั่นในเรื่องการรักษาประโยชน์ของแผ่นดินเป็นสำคัญ ปัจจุบันกำหนดอายุของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินอายุ ๖๕ ปี ซึ่งน้อยกว่าอายุของกรรมการ คตง. ที่สามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ ๗๐ ปี เพื่อจูงใจให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็น คตง. แทน หากกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มาจากบุคคลภายนอกอาจทำให้การบริหารงานและการตรวจสอบขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า กรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจในการเลือกตรวจสอบหรือไม่ตรวจสอบบุคคลใดแล้ว ในทางปฏิบัติจะนำเรื่องเข้าสู่ คตง. เมื่อมีการทักท้วงจาก คตง. แล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการตรวจสอบทันที โดยกรรมการ คตง. จะสอดส่องว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินละเลยการตรวจสอบหรือไม่ และกรรมการ คตง. สามารถเสนอเรื่องเข้าสู่ คตง. ได้ ส่วนเรื่องคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น มีที่มาจากกฎหมายของ สตง. และมีรูปแบบคล้ายคลึงกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมาจากการแต่งตั้งของ คตง. และมีหน้าที่ในการไต่สวนตรวจสอบตามระเบียบวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้และเสนอให้ คตง. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้ง ในอดีต การพิจารณาเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นไปอย่างล่าช้า แต่ในปัจจุบันได้มี คตง. ชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทำให้สามารถเร่งรัดการพิจารณาให้เสร็จสิ้นได้ภายในหนึ่งปี เรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังถือเป็นกระบวนการป้องกันการกระทำผิดทางงบประมาณและการคลังได้ด้วย ในกรณีที่มีผลการตรวจสอบว่าเกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่คุ้มค่าและ คตง. เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบแล้ว สตง. จะมีหนังสือถึงผู้ที่ถูกตรวจสอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย แต่ปัจจุบันคำวินิจฉัยยังไม่มีสภาพบังคับจึงควรกำหนดให้มีสภาพบังคับในการดำเนินวินัยทางงบประมาณและการคลังหรือให้มีการชดเชยความเสียหายทางแพ่งได้ ส่วนกระบวนการในการไต่สวนของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมีการแจ้งข้อกล่าวหาและมีการไต่สวนโดยกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังอย่างน้อยหนึ่งคนว่าการแจ้งข้อกล่าวหาของ สตง. ถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ขัดแย้งที่รับฟังได้ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมีคำวินิจฉัยเบื้องต้นให้ยุติการตรวจสอบและเสนอให้ คตง. พิจารณาอีกครั้ง ส่วนกรณีที่ คตง. วินิจฉัยว่าโครงการใดไม่มีความคุ้มค่าและอาจทำให้เกิดความเสียหายแล้วจะแจ้งให้มีการดำเนินการทางวินัยและทางแพ่งต่อผู้ที่รับผิดชอบโครงการ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ สตง. มีอำนาจในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่อาจทำให้เกิดความเสียหายได้ หากตรวจสอบแล้วเกิดความเสียหายก็ต้องมีสภาพบังคับด้วย เช่น กรณีโครงการรับจำนำข้าว ซึ่ง สตง. ได้ท้วงติงรัฐบาลแล้ว เป็นต้น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้ง สตง. เพื่อให้มีความเป็นอิสระ ไม่ให้เกิดการแทรกแซงและให้ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ซึ่งในการดำเนินงานขององค์กรอิสระอาจมีธรรมชาติที่เป็นลักษณะเป็นการทำงานของฝ่ายบริหารและผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากความเป็นอิสระอาจขึ้นอยู่กับบุคคลหรือกระบวนการสรรหา ปัญหาอีกส่วนหนึ่งคือเรื่องความเชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาหลักเกณฑ์ร่วมกันในการวัดประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรอิสระได้ อีกทั้งการทำงานขององค์กรอิสระยังมีปัญหาในเรื่องการประสานงานร่วมกับองค์กรอิสระอื่นหรือหน่วยงานภาครัฐ หากต้องการให้มีการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ควรปรับปรุงการดำเนินงานของ สตง. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและควรร่วมหาแนวทางในการกำหนดหน้าที่ขององค์กรอิสระทุกองค์กรให้ชัดเจนหรือควรมีองค์กรที่จะสามารถตรวจสอบการทำงานของ สตง. หรือให้มือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประเมินการทำงานขององค์กรอิสระว่าเป็นไปตามแผนงานและไม่ถูกครอบงำในการทำงานด้วย จึงขอให้ สตง. ร่วมกันเสนอความเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า การสร้างกลไกมีความสำคัญโดยในระหว่างที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ หาก สตง. มีแนวคิดที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงอย่างไรสามารถเสนอต่อคณะกรรมการได้

๓.๒ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ที่ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว) โดยเริ่มที่ร่างมาตรา ๖ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้รอการพิจารณาไว้

“มาตรา ๖ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครอง**ประเทศไทย**ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการกระทำหรือการวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคหนึ่ง สมาชิกแทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ก็ได้ แต่สำหรับศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ให้กระทำได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีและเมื่อมีมติของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ประเทศไทยเป็นระบบ civil law การค้นหากฎหมายจึงต้องค้นหาจากตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามความในวรรคสองมีความถูกต้อง แต่การกำหนดให้มีการใช้ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอาจทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกประเพณีดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัยได้ หากไม่กำหนดไว้ก็จะไม่ทำให้เกิดปัญหาเพื่อเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้เองในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติตามความในวรรคแรก

- การพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญนั้นหากเห็นว่าอาจทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาก็ควรกำหนดวิธีการแก้ไขไว้ ส่วนที่ไม่ได้กำหนดไว้ควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณา

- เคยเกิดกรณีที่องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญเหลือเพียง ๘ คนและมีความเห็นเป็นสองฝ่ายๆ ละ ๔ คนและไม่มีบทบัญญัติให้ประธานชี้ขาดทำให้ไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงได้เสนอแนวทางในการหาถ้อยคำที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับจนนำไปสู่คำวินิจฉัยได้แต่ทำให้เกิดปัญหาว่า คำว่า “อาจ” ในคำวินิจฉัยในคดีนั้นถือเป็นคำวินิจฉัยหรือคำแนะนำ จึงควรอุดช่องว่างเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว หากออกแบบร่างรัฐธรรมนูญที่ดีก็อาจตัดร่างมาตรานี้ออกไปหรือพิจารณาร่างมาตรานี้ในภายหลังได้

- ควรคงความในวรรคแรกไว้แต่ให้มีเนื้อหาเหมือนกับความในมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เพื่อให้ความในวรรคแรกเป็นการอุดช่องว่างของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนความในวรรคสองนั้นรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้มีความพยายามกำหนดให้มีเนื้อหาเช่นนี้ไว้ แต่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ความในวรรคสองมีข้อดีในกรณีที่เกิดปัญหาโดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยได้ จึงควรคงความในวรรคสองไว้

- เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีแต่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่สามารถใช้อำนาจในการวินิจฉัยในกรณีที่เกิดปัญหาได้ จึงควรคงความในวรรคแรกไว้ แต่ความในวรรคสองนั้นอาจส่งผลให้องค์กรตามวรรคสองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อขยายขอบเขตอำนาจขององค์กรเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า เนื้อหาตามความในร่างมาตรา ๒ เกิดขึ้นตั้งแต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ๆ ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งการบัญญัติหลักการดังกล่าวมีลักษณะสั้น กระชับ เนื่องจากในขณะยกร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ผู้ยกร่างเกรงว่าเนื้อหาอาจไม่ครอบคลุมทุกกรณีจึงบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ ประกอบกับประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแม้จะไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำนวนมาก ดังนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญนี้หากเป็นเรื่องสำคัญที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่หากเรื่องใดไม่สำคัญก็จะบัญญัติรวมไว้เป็นหลักการเดียวกัน แต่รูปแบบการบัญญัติลักษณะดังกล่าวอาจเกิดปัญหาตีความในภายหลังเกี่ยวกับประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะอาศัยร่างมาตรา ๒ เพื่อตีความลักษณะของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้หรือไม่ ซึ่งผลการตีความอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการได้ ดังนั้น ควรพิจารณาประเด็นนี้อย่างรอบคอบ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความว่า “ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” มีข้อสงสัยว่าในหมวดพระมหากษัตริย์หรือหมวดอื่นได้กำหนดเรื่องประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไว้อย่างครบถ้วนหรือไม่ หากตัดร่างมาตรานี้ออกไปแล้วความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับส่วนอื่นที่ไม่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกำหนดไว้ในกฎหมายที่เป็นประเพณีปฏิบัติจะสูญหายไปหรือไม่ เช่น ประเพณีของประเทศอังกฤษที่มีธรรมเนียมว่ากษัตริย์จะมีพระราชดำรัสในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งอาจถือเป็นประเพณีการปกครองด้วยเช่นกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีดังกล่าวเรียกว่า “ประเพณีปฏิบัติ” ที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา การปฏิบัติที่ผิดไปจากที่เคยปฏิบัติแตกต่างไปจากเดิมอาจเกิดปัญหาทางสังคม แต่ไม่ถือว่าเกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญ สำหรับประเด็นการวินิจฉัยหลักการปฏิบัติที่เป็นประเพณีปฏิบัติตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดหลักการที่เป็นหลักการพื้นฐานไว้ว่า เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบเคียงบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น กรณีมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะมีแนวทางอย่างไร ซึ่งจะต้องนำไปบัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญว่า ในการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญถ้าไม่มีบทกฎหมายบังคับแก่กรณีได้ ให้ใช้หลักกฎหมายทั่วไปมาเทียบเคียงในการวินิจฉัย แต่ถ้าไม่มีกฎหมายทั่วไปเทียบเคียงได้ให้ใช้ประเพณีการปกครอง หากไม่บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแต่บัญญัติให้ไปใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจไม่เหมาะสมในประเด็นการวินิจฉัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแต่ใช้เครื่องมือที่บัญญัติในกฎหมายลำดับรอง

คณะกรรมการจึงต้องการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญโดยจะนำไปบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะป้องกันปัญหาในอนาคตได้ โดยบัญญัติหลักการไว้ว่า เมื่อไม่มีบทกฎหมายบังคับแก่กรณีใด ให้ใช้หลักกฎหมายทั่วไปนำมาเทียบเคียงในการวินิจฉัย แต่ถ้าไม่มีกฎหมายทั่วไปเทียบเคียงได้ให้ใช้ ประเพณีการปกครองที่ยึดถือสืบต่อกันมานำมาวินิจฉัย ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงควรตัดความในร่างมาตรา ๖ ออกทั้งมาตรา โดยนำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติในหมวดศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้เครื่องมือในการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการยังไม่ได้กำหนดกรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญว่าจะมี โครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องใดบ้าง ประกอบร่างหมวด ๑ บททั่วไป จะบ่งบอกถึงเอกลักษณ์ บางอย่างที่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ควรมีความชัดเจนประเด็นโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญว่าจะ ประกอบด้วยประเด็นใดบ้าง

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรอบโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญ องค์ประกอบหลักประกอบด้วย (๑) รูปแบบของรัฐซึ่งรวมถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ (๒) หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (๓) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (๔) องค์ประกอบอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างสามองคาพยพ เพื่อให้ทราบถึงอำนาจและหน้าที่ควบคุมตรวจสอบถ่วงดุล ระหว่างสามอำนาจ

ส่วนองค์ประกอบย่อย ได้แก่ ส่วนที่ว่าด้วยองค์กรอิสระ ส่วนที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในประเด็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญของต่างประเทศกำหนดไว้แต่เพียงว่าให้ประชาชน ปกครองตนเองได้แต่จะปกครองอย่างไรให้ไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญของ ประเทศไทย ประเด็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากปัญหาความกังวลของสังคมในเรื่องผู้บริหารท้องถิ่น อาจมาจากการแต่งตั้ง จึงบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น การร่าง รัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ถ้าบัญญัติเนื้อหาмаกดังเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ซึ่งเกิดจากข้อเรียกร้องของสังคม ความหวาดระแวงและไม่มีมาตรการคุ้มกัน จึงนำไปบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ จะทำให้เกิดปัญหาในการบัญญัติกฎหมายลำดับรองจนไม่สามารถปฏิบัติได้ ดังนั้น ในประเด็น การปกครองท้องถิ่นอาจบัญญัติแต่เฉพาะหลักการสำคัญ ส่วนรายละเอียดให้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย ลำดับรอง สำหรับองค์ประกอบสุดท้าย หมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องพิจารณาว่า จะให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีใด รวมทั้งบทเฉพาะกาล

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ประเด็นที่หลายฝ่ายออกมาวิพากษ์วิจารณ์การร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการว่าจะบัญญัติ เรื่องต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสื่อมวลชนให้ความสนใจในประเด็นดังกล่าวอย่างมาก ในการสื่อสารกับ สื่อมวลชนนำเสนอประเด็นว่า คณะกรรมการมีเจตนาธรรมในการร่างรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติแต่เฉพาะ หลักการสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนนำเสนอข่าวในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนถือเป็นเครื่องมือสื่อสารที่สำคัญ คณะกรรมการพยายามที่จะสื่อสารกับสังคมว่า คณะกรรมการจะปรับเปลี่ยนวิธีการร่างรัฐธรรมนูญให้แตกต่างจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยคิด วิธีการและรูปแบบการบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้น หากไม่มีการสื่อสารที่ชัดเจนในประเด็นดังกล่าว อย่างเพียงพออาจเป็นอุปสรรคในขั้นตอนสุดท้าย

- ในช่วงเริ่มต้นของการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น สังคมต้องการทราบว่าคณะกรรมการ จะมีวิธีการดำเนินงานในลักษณะอย่างไร การประชุมคณะกรรมการในครั้งนี้ได้เชิญคณะกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเข้าร่วมประชุม ทำให้เกิดภาพเชิงบวกต่อการทำงานของ คณะกรรมการ แต่ในบางประเด็นคณะกรรมการไม่จำเป็นต้องเก็บปัญหาในอนาคตไว้ แต่ควรเร่งสร้างความ เข้าใจกับสังคม การแถลงข่าวประเด็นหลักการควรให้เป็นหน้าที่ของโฆษกกรรมการ แต่ในเชิงขยายความ ด้านเนื้อหาอาจมอบหมายให้กรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละด้านเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ ต่อสื่อมวลชน จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อภาพลักษณ์การร่างรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

- ในการแถลงข่าวของโฆษกกรรมการ ได้จัดทำเอกสารแถลงข่าวแจกสื่อมวลชนทุกครั้ง สำหรับ กรณีที่อดีตนักการเมืองตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการว่าบัญญัติทุกเรื่องไว้ใน รัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงในเอกสารแถลงข่าวด้วยแล้ว และในการแถลงข่าวทุกครั้ง โฆษกกรรมการได้แถลงต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญว่า คณะกรรมการมีนโยบาย ร่างรัฐธรรมนูญแต่เฉพาะหลักการสำคัญเพื่อให้สั้น กระชับ และไม่ให้เกิดปัญหาที่ต้องตีความในอนาคต จากการประชุมร่วมกับคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนได้มีการ ทหารือในประเด็น โดยจะขอความร่วมมือจากสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าว ซึ่งคาดว่าจะได้รับการจัดสรร เวลาออกอากาศของสถานีโทรทัศน์ NBT ใช้เป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์หรือรับฟังความเห็นจาก ประชาชน

- กรณีสื่อมวลชนตั้งประเด็นสอบถามว่าคณะกรรมการได้มีการพิจารณาในเรื่องใดหรือได้ข้อยุติ ในเรื่องใดแล้วบ้าง ในประเด็นดังกล่าวได้ชี้แจงทำความเข้าใจสื่อมวลชนว่า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้น คณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุม เพื่อพิจารณาแต่ไม่สามารถเปิดเผยต่อสื่อมวลชนได้ จึงขอสอบถามว่าคณะกรรมการจะกำหนดแนวทางการ นำเสนอประเด็นต่อสื่อมวลชนอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในประเด็นความคืบหน้าการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ควรเปิดเผยแต่เฉพาะประเด็นสาระสำคัญของแต่ละร่างมาตราว่ามี สาระสำคัญในเรื่องใดบ้าง ไม่ควรเปิดเผยโดยนำร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราให้สื่อมวลชน เช่น การแถลง ชี้แจงหลักการของร่างมาตรา ๖ ควรแถลงชี้แจงในลักษณะว่า การบัญญัติหลักการร่างมาตรา ๖ ดังกล่าว ไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคต คณะกรรมการเห็นควรตัดออก แต่เปิดช่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีบทกฎหมายบังคับแก่กรณีได้ โดยให้ใช้ หลักกฎหมายทั่วไปนำมาเทียบเคียงในการวินิจฉัย แต่ถ้าไม่มีกฎหมายทั่วไปเทียบเคียงได้ให้ใช้ประเพณีการ ปกครองที่ยึดถือสืบต่อกันมานำมาวินิจฉัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากกว่า หรือประเด็นที่คณะกรรมการ พิจารณาว่า สมควรเพิ่มความเป็นร่างมาตรา ๔/๑ หรือไม่ ซึ่งขณะนี้ยังไม่สมบูรณ์เนื่องจากต้องพิจารณา บทบัญญัติส่วนอื่นของร่างรัฐธรรมนูญว่ามีบทบัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวแล้วหรือไม่ หรือการนำเสนอ ประเด็นหลักการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการในส่วนสิทธิและเสรีภาพ คณะกรรมการจะให้สิทธิและ เสรีภาพแก่ประชาชนตามแบบธรรมชาติ กล่าวคือ บุคคลทุกคนเมื่อเกิดย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นทันที การจำกัดสิทธิและเสรีภาพใดจะกระทำได้ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติห้ามเท่านั้น แต่การจำกัด สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ ไม่กำหนดห้าม การออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ที่จำเป็นไม่เกิด ภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ เป็นต้น ทั้งนี้ การแถลงข่าวของโฆษกกรรมการควรใช้ถ้อยคำภาษา ที่เข้าใจง่ายเพื่อสร้างความเข้าใจให้ประชาชนและสื่อมวลชน

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- กรณีสื่อมวลชนขอสัมภาษณ์คณะกรรมการในประเด็นต่างๆ กรรมการท่านใดมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องใดอาจให้สัมภาษณ์ในประเด็นที่ตนมีความเชี่ยวชาญได้ แต่การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในหลักการควรเป็นหน้าที่ของโฆษกกรรมการจะเหมาะสมกว่า

- ประเด็นรูปแบบการยกเว้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่สั้นและกระชับ และประเด็นในหมวด ๓ ที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ที่คณะอนุกรรมการยกเว้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนำเสนอ มิได้บัญญัติสาระสำคัญตามที่เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ครอบคลุมประเด็น อาจทำให้สังคมเข้าใจผิดว่าคณะกรรมการตัดสิทธิและเสรีภาพบางประการออกจากร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการควรต้องอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจต่อสังคม หลายเรื่องที่บัญญัติแตกต่างจากที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะต้องอธิบายตามหลักการที่ระบุในร่างมาตรา ๔/๑ ว่า สิทธิและเสรีภาพได้รัฐธรรมนูญไม่ห้ามสามารถกระทำทั้งหมด โดยร่างมาตรา ๔/๑ เป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพถ้าไม่มีกฎหมายห้ามก็สามารถดำเนินการได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเด็นที่ที่ประชุมหารือดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุผลหนึ่งที่ไม่ควรให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราต่อสื่อมวลชน เพราะร่างมาตรา ๔/๑ ออกแบบไว้เพื่อต่อยอดกับประเด็นที่จะไปบัญญัติภายในรัฐธรรมนูญในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพครบถ้วนในทุกประเด็นเพียงแต่ปรับเปลี่ยนวิธีการบัญญัติใหม่

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ประเด็นที่สังคมสนใจหากไม่บัญญัติไว้แล้ว คณะกรรมการจะต้องเสียเวลาอธิบายมาก การคงหลักการบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญอาจเกิดผลดีมากกว่า เช่น ร่างมาตรา ๒๘ ได้ตัดประเด็นชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน คณะกรรมการจะต้องอธิบายสร้างความเข้าใจว่าเหตุใดจึงปรับแก้ประเด็นดังกล่าวหรือบทบัญญัติในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากคงวิธีการบัญญัติในส่วนของการปกครองท้องถิ่นไว้ตามเดิม เพื่อเป็นการรับรองหลักประกันที่มั่นคงให้แก่การปกครองท้องถิ่น การบัญญัติแบบสั้นอาจทำให้เกิดความรู้สึกว่ามี การตัดสาระสำคัญที่ควรบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนการออกเสียงประชามติ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกำลังสำคัญในการรณรงค์ในขั้นตอนการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าท้องถิ่นพอใจอาจช่วยสนับสนุนในการสร้างความเข้าใจให้ประชาชน

- ประเด็นโครงสร้างของรัฐธรรมนูญซึ่งฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการได้จัดทำตารางเปรียบเทียบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญประเทศนำเสนอที่ประชุมประกอบด้วย รัฐธรรมนูญประเทศนอร์เวย์ ประเทศเบลเยียม ประเทศสวีเดน ประเทศสเปน ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปแต่ละประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการเหยียดผิว แต่ประเทศไทยไม่มีปัญหาในลักษณะดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้น การไม่บัญญัติสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญของต่างประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เป็นสากลแต่อย่างใด เนื่องจากประเด็นดังกล่าวไม่เป็นปัญหาของประเทศไทยจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้ตัดร่างมาตรา ๖ ออกทั้งมาตรา

หมวด ๒ พระมหากษัตริย์

“หมวด ๒

พระมหากษัตริย์”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๗

“มาตรา ๗ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๗ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๘

“มาตรา ๘ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๘ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๙

“มาตรา ๙ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๙ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๐

“มาตรา ๑๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนารัฐันตรศักดิ์และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๐ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๑

“มาตรา ๑๑ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอื่นอีกไม่เกินสิบแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวง
ที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๑ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๒

“มาตรา ๑๒ การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตาม
พระราชอัธยาศัย

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้
ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้
องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๒ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๓

“มาตรา ๑๓ องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ
การเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการ
ศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการ
ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ของ
พรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความที่บัญญัติในร่างมาตรา ๑๓ เป็นการยกเว้นบทบัญญัติ
โดยตั้งสมมุติฐานการกำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ดังที่ปรากฏในร่างมาตรานี้ หากร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้ตัดองค์กรอิสระออก ก็จะต้องพิจารณาทบทวนปรับแก้ไขในร่างมาตรานี้ด้วย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในร่างมาตรา ๑๓ ที่กำหนดห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน ควรปรับใช้เป็นการว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่สั้น กระชับ เพื่อรองรับ
กรณีมีการเพิ่มหรือยกเลิกองค์กรใดในอนาคตไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

- ตั้งข้อสังเกตว่า การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีเป็นพระราชอำนาจ เหตุใดความในร่างมาตรา ๑๓
จึงต้องกำหนดห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งต่างๆ

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุผลที่ต้องบัญญัติหลักการในร่างมาตรา ๑๓ มีเจตนารมณ์
เพื่อกำหนดให้องคมนตรีซึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ดำรงตำแหน่งในองค์กร

มาตรา ๑๕

“มาตรา ๑๕ องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๕ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๖

“มาตรา ๑๖ การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๖ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๗

“มาตรา ๑๗ ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๗ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๘

“มาตรา ๑๘ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๗ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๘ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๙

“มาตรา ๑๙ ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

มาตรา ๒๒

“มาตรา ๒๒ ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ แล้วให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบ และให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา ๒๑ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการนี้ จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบตามวรรคหนึ่งหรือให้ความเห็นชอบตามวรรคสอง”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๒ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๓

“มาตรา ๒๓ ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๒ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ตามมาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ หรือระหว่างเวลาที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าจะได้ประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้และเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปตามวรรคหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในกรณีที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๗ หรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม มาใช้บังคับ”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๓ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๔

“มาตรา ๒๔ ในกรณีที่คณะองคมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๒๒ วรรคสอง หรือประธานองคมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง หรือมาตรา ๒๓ วรรคสอง

๑) นายประธาน จุฬารोजनाมนตรี เป็นอนุกรรมการ

๒) นายเชษฐ โทณะวณิก เป็นอนุกรรมการ

๔.๒ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมในคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

๑) นางณปภัช โพธิ์ทัด เป็นอนุกรรมการ

๒) นางสาวสุรณี ผลทวี เป็นอนุกรรมการ

๓) นางสาวโสเมอุษา บุรณะเหตุ เป็นอนุกรรมการ

๔) ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ เป็นอนุกรรมการ

๕) ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการ

๔.๓ นายสุพจน์ ไช้มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ขอเสนอตนร่วมเป็นคณะทำงานศึกษาเรื่องการสร้างความปรองดอง ที่ประชุมเห็นชอบ

อนึ่ง ที่ประชุมมีฉันทานุมัติว่า เรื่องการเสนอตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมนั้น หากคณะอนุกรรมการชุดใดประสงค์จะเสนอตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติม ให้เสนอรายชื่อต่อประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อลงนามแต่งตั้งเพิ่มเติม โดยไม่ต้องนำเสนอต่อที่ประชุมกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอีก

๔.๔ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพุธ ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๘.๐๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายสกนธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๒
วันพุธ ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายจรูญ สิงห์เสนี	โฆษกกรรมการ
๖. นางกฤษณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายเกียรติชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๗. นายอัชพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๘. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๙. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๒. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	(ลาการประชุม)

มาตรา ๔๑

“มาตรา ๔๑ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุข และบริการสาธารณสุขอื่นจากรัฐ และมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางสังคม สวัสดิการ หรือการสงเคราะห์ขั้นพื้นฐานอื่นจากรัฐ เพื่อให้ดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม

ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างมาตรานี้มีวัตถุประสงค์ให้มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นระยะเวลา ๑๒ ปีหรือไม่
- การแก้ไขปัญหาเรื่องนโยบายประชานิยม ควรต้องกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้บริการหรือจัดสวัสดิการให้กับประชาชนไว้อย่างชัดเจนเพื่อไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอ้างได้ว่าเป็นผลงานของตนเอง ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ร่างมาตรานี้อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ หรือให้นำไปกำหนดไว้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

- ควรกำหนดให้รัฐมีรูปแบบเป็นรัฐสวัสดิการโดยจัดหมวดหมู่ของร่างมาตราต่างๆ ทั้งเรื่องการศึกษา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ เพื่อให้พรรคการเมืองไม่สามารถประกาศนโยบายประชานิยม

- ความว่า “ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุข และบริการสาธารณสุขอื่นจากรัฐ” หมายรวมถึงกรณีที่รัฐอาจมอบหมายหรือว่าจ้างให้เอกชนจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุข บริการสาธารณสุขอื่นแทนรัฐได้ใช่หรือไม่ และเสนอให้แก้ไขความในวรรคแรกเป็น “...สาธารณสุขอื่นสวทของรัฐ และมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางสังคม สวัสดิการ หรือการสงเคราะห์ขั้นพื้นฐานอื่นสวทของรัฐ...”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรต้องกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการศึกษาภาคบังคับ โดยรัฐอาจมอบหมายหรือว่าจ้างให้เอกชนจัดการแทนถือว่าเป็นบริการของรัฐ เมื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้บริการประชาชนแล้ว เหตุใดจึงต้องกำหนดให้เป็นสิทธิของบุคคลไว้ด้วยและประชาชนจะได้ประโยชน์อย่างไร การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาระยะเวลา ๑๒ ปี อาจทำให้ระบบการศึกษาล้มเหลว จึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยรัฐต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้ประชาชนเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่หลังจากจบการศึกษาภาคบังคับแล้วรัฐไม่ควรถูกจัดการศึกษาให้กับประชาชนทั้งหมด นอกจากนี้ ควรต้องเพิ่มหมวดหน้าที่ของรัฐไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนั้นนอกเหนือจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ประเทศไทยเป็นภาคีสันติสัญญาสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่กำหนดไว้ว่า รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา (primary education) แต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาระยะเวลา ๑๒ ปี

- การเพิ่มหมวดหน้าที่ของรัฐไว้ในร่างรัฐธรรมนูญถือเป็นสิ่งใหม่ โดยเมื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐแล้วจะป้องกันเรื่องการหาเสียงของนักการเมืองได้

- ควรกำหนดร่างมาตรานี้ไว้ในบททั่วไปเพื่อให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้ประชาชนมีความสุข รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้รัฐจัดให้มีการรักษาพยาบาลผู้ยากไร้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จึงควรกำหนดเรื่องสิทธิการรักษาพยาบาลของผู้ยากไร้ไว้ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรพิจารณาเรื่องสิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างถี่ยาวว่าจะสามารถทำให้ประชาชนได้รับสิทธิอย่างมีคุณภาพหรือไม่ หากต้องการให้ประชาชนได้รับการบริการจากรัฐอย่างมีคุณภาพประชาชนควรต้องเสียค่าใช้จ่ายในการได้รับบริการด้วยที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- สิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจะมีผลต่องบประมาณโดยรวม หากกำหนดให้ประชาชนได้รับบริการโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอาจจะเป็นรูปแบบของรัฐสวัสดิการที่ส่งผลให้รัฐต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อนำไปเป็นสวัสดิการตอบแทน การไม่กำหนดรูปแบบหรือรายละเอียดการให้บริการของรัฐไว้และให้การบริการของรัฐเป็นไปตามสถานะทางการเงินและการคลังจะเกิดผลสำเร็จมากกว่า การบังคับให้รัฐจัดให้มีการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของระบบการให้บริการสุขภาพได้

- ไม่ควรกำหนดให้เป็นรูปแบบของรัฐสวัสดิการเนื่องจากจะต้องนำเงินภาษีมาอุดหนุน แต่สามารถกำหนดในลักษณะที่ให้รัฐจัดให้มีการบริการอย่างเหมาะสมแทน

- การบริการของรัฐจะครอบคลุมปัจจัยสี่ของประชาชน ส่วนเรื่องการได้รับบริการจากรัฐโดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสามารถพิจารณาเป็นกรณีได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดเรื่องสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น การกำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอาจทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดงบประมาณในอนาคตของประเทศซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญควรให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลพิจารณา แต่เรื่องใดที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาสามารถกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการโดยให้รัฐค้นหาวิธีการดำเนินการว่าจะให้บริการโดยประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือไม่

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรพิจารณาเรื่องศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งมีความสำคัญ สามารถกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐดำเนินการในเรื่องดังกล่าว การให้บริการสาธารณะต่างๆ โดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอาจไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่มีรายได้สูง จึงควรนำงบประมาณไปสร้างประโยชน์ให้กับผู้ที่มีฐานะยากจนเพื่อให้มีโอกาสที่เท่าเทียมกัน

- ควรคำนึงถึงคนพิการและให้สิทธิคนพิการมากกว่าคนทั่วไป

- หากกำหนดให้รัฐต้องให้บริการสาธารณะบางประเภทแก่ประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย พรรคการเมืองอาจจะประกาศนโยบายให้บริการสาธารณะประเภทอื่นซึ่งประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายได้ เช่นเดียวกันซึ่งอาจทำให้เกิดภาระทางงบประมาณ การให้บริการของรัฐโดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายทุกเรื่องจะไม่สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

- มาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และด้านอื่นๆ ไว้อย่างชัดเจน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้ที่มีรายได้สูงจะเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ที่มีรายได้น้อยจะใช้สิทธิในการเรียนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรม ดังนั้น หากต้องการให้เกิดความเท่าเทียมรัฐต้องสนับสนุนทุนให้ผู้ที่มีรายได้น้อยได้เรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพทัดเทียมกับผู้ที่มีรายได้สูง โดยกำหนดว่ากรณีใดที่รัฐจะให้บริการประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายซึ่งขึ้นอยู่กับสถานะทางการเงินของรัฐ แต่ในกรณีคนพิการ รัฐต้องจัดการศึกษาให้กับคนพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ แนวนโยบายพื้นฐานแห่ง

รัฐเป็นทิศทางในการบริหารประเทศ ดังนั้น จึงควรแยกหมวดที่เป็นหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกจากกัน และควรตัดร่างมาตรานี้ไปกำหนดไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตัดร่างมาตรา ๔๑ ออกทั้งมาตรา โดยให้นำความในร่างมาตรานี้ไปบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๔๒

“มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ข้อมูลหนี้สาธารณะ และข้อมูลข่าวสารสาธารณะอื่น

ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- สิทธิการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนมีจำกัด เนื่องจากการขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐมีขั้นตอนค่อนข้างมาก จึงควรรหาแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว

- ร่างมาตรา ๖๐ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการสอดคล้องกับการใช้สิทธิตามร่างมาตรานี้แล้ว

- ควรคำนึงถึงการขอข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรตัดร่างมาตรานี้โดยนำไปกำหนดไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน ส่วนเรื่องงบประมาณเกี่ยวกับความมั่นคงจะถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งอาจเปิดเผยข้อมูลได้เพียงบางส่วน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตัดร่างมาตรา ๔๒ ออกทั้งมาตรา โดยให้นำความในร่างมาตรานี้ไปบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๔๓

“มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพียงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการป้องกันหรือขจัดการผูกขาด”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็นและสอบถาม ดังนี้

- ควรเพิ่มคำว่า “มูลนิธิ” ไว้ในร่างมาตรานี้ด้วยหรือไม่

- ความในวรรคสองครอบคลุมถึงการก่อตั้งสมาคมที่ต่อต้านลัทธิจากต่างประเทศด้วยหรือไม่

- ร่างมาตราอื่นได้ใช้คำว่า “ศีลธรรมของประชาชน” จึงควรปรับปรุงความในวรรคสองให้เหมือนกันหรือไม่

- ศีลธรรมหรือวัฒนธรรมบางประเภทอาจไม่ดีหรือไม่เหมาะสม จึงควรใช้คำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำว่า “มูลนิธิ” ไม่ได้เป็นการรวมตัวกันของบุคคลแต่เป็นการตั้งกองทรัพย์สิน การก่อตั้งสมาคมต่อต้านลัทธิจากต่างประเทศเป็นเสรีภาพในการนับถือหรือความเชื่อในลัทธิของศาสนาที่ไม่สามารถกำหนดห้ามไว้ได้ ความว่า “ศีลธรรมอันดี” เป็นคำเฉพาะที่เป็น technical term จึงไม่สามารถแก้ไขเป็น “ศีลธรรมของประชาชน” และควรใช้ความ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ทั้งหมด

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคสองครอบคลุมเรื่องกฎหมายสหกรณ์ สหภาพ หรือเรื่องประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและค่านิยมที่เคยเกิดปัญหา โดยรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้รวมถึงองค์กรเอกชนและองค์การพัฒนาเอกชนด้วย

- ข้าราชการสามารถตั้งสหภาพข้าราชการได้หรือไม่และการจำกัดเสรีภาพตามวรรคสองเฉพาะเพียงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการป้องกันหรือจัดการผูกขาด เท่านั้นหรือไม่ ส่วนเงื่อนไขทางกฎหมายในการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กร และการดำเนินงานขององค์กรถือเป็นการจำกัดเสรีภาพหรือไม่ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้คนพิการมีสิทธิเป็นพิเศษในการรวมตัวกันหรือควรกำหนดให้มีมาตรการเฉพาะคนพิการด้วยหรือไม่

- ความว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีขอบเขตอย่างไร ร่างมาตรา ๓๙ ได้กำหนดให้มีการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดถึงเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการ จึงควรเพิ่มความเรื่องเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ด้วย

- ความว่า “...เพื่อการป้องกันหรือจัดการผูกขาด...” มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิการรวมกลุ่มของประชาชนอย่างไร ทั้งนี้ การรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหกรณ์อาจไม่เกี่ยวกับธุรกิจแต่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อสังคม

- องค์กรบางแห่งมีลักษณะผูกขาด เช่น โรงงานยาสูบ การรถไฟแห่งประเทศไทย รวมทั้งบริษัทเอกชนบางแห่งก็มีลักษณะการดำเนินกิจการแบบผูกขาดด้วย

- ประโยชน์สาธารณะเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้ดำเนินการเพื่อเอกชนรายใดรายหนึ่ง ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายฝ่ายเดียวหรือทำนิติกรรมฝ่ายเดียวเพื่อให้มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป และมีอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว เช่น การเวนคืน

- ผู้แทนของประเทศไทยเคยเรียกร้องสิทธิและความเป็นอยู่ให้กับคนพิการในเวทีสหประชาชาติ จึงควรมีกฎหมายสนับสนุนเรื่องสิทธิเสรีภาพให้กับคนพิการ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หน่วยงานของรัฐไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงต้องทำให้สังคมให้การยอมรับคนพิการมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนการรวมกลุ่มของคนพิการ

- คนพิการได้มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย แต่พบปัญหาว่าคนพิการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการได้รับโควต้าสลากกินแบ่งรัฐบาล

ประธานกรรมการกล่าวว่า ข้าราชการสามารถตั้งสหภาพข้าราชการได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายข้าราชการกำหนดห้ามไว้ จึงไม่ต้องเพิ่มความเรื่องเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการ อีกทั้งข้าราชการมีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่จะถูกจำกัดในเรื่องการเมือง สมรรถนะ เรื่องวินัยของข้าราชการ โดยสิ่งที่เป็นประโยชน์กับคนทั่วไปถือได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งจะมีความหมายที่กว้างกว่าประโยชน์ของประชาชนและให้แก้ไขความในวรรคสองเป็น “...ของประชาชน หรือเพื่อการป้องกัน...”

ส่วนการจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อป้องกันหรือจัดการผูกขาดเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อควบคุมหรือกำหนดราคาซึ่งเป็นการผูกขาด โดยเงื่อนไขทางกฎหมายในการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กร ถือเป็นการจำกัดเสรีภาพซึ่งต้องพิจารณาว่าเข้าเงื่อนไขตามความในวรรคสองด้วยหรือไม่ การดำเนินธุรกิจขององค์กรรัฐไม่ใช่การรวมตัวกันโดยเป็นเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐต้องไม่ประกอบการแข่งขันธุรกิจกับเอกชน ส่วนเรื่องคนพิการเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องดำเนินการหาแนวทางแก้ไขให้กับคนพิการ ซึ่งในกลุ่มคนพิการอาจมีคนที่หาประโยชน์จากคนพิการด้วยกัน อย่างไรก็ตาม หากมีการละเมิดกฎหมายเกิดขึ้น รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๔๓ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพียงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการผูกขาด”

มาตรา ๔๔

“มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐในการอนุรักษ์ พันธุ์ และส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

ขอบเขตแห่งสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

- มีกรรมการสอบถามว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิชุมชน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ขณะที่ร่างมาตรา ๔๔ ได้กำหนดหลักการสำคัญของสิทธิชุมชนหลักการเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยรายละเอียดขอบเขตแห่งสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๔๔ มีความแตกต่างจากสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใน ๒ เรื่องสำคัญ คือ (๑) ไม่มีการบัญญัติเรื่องการศึกษาระดับประถมศึกษาและประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน (๒) เรื่องสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น รายละเอียดดังกล่าวควรบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติใช่หรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า การยกร่างมาตรา ๔๔ นำหลักการมาจากมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยหลักการในร่างมาตรา ๔๔ ในทางปฏิบัติกระทำได้ยาก เนื่องจากเป็นการกล่าวถึงสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มารวมกันเป็นสิทธิชุมชน สำหรับรายละเอียดเรื่องการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) หรือการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะเหมาะสมมากกว่า

- มีกรรมการสอบถามว่า สิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๔๐ ครอบคลุมสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามร่างมาตรา ๔๔ หรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิของบุคคล รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้พัฒนาให้เป็นสิทธิของชุมชน แต่เมื่อมีการรับรองสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้ตามร่างมาตรา ๔๐ แล้ว จึงไม่ได้บัญญัติสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐไว้ในร่างมาตรา ๔๔ เป็นการเฉพาะ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การฟ้องคดีปกครองสามารถฟ้องคดีเป็นกลุ่มได้ ส่วนการฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย มีกฎหมายใหม่รับรองให้ฟ้องคดีแบบกลุ่มได้เช่นกัน ดังนั้น สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้แล้ว

- ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน” มีหมายความว่าอย่างไร เนื่องจากตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน” และ ความว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน” หมายถึง สิทธิของบุคคลที่จะดำเนินการในการฟื้นฟูอนุรักษ์ ส่งเสริมวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งบุคคลสามารถดำเนินการด้วยตนเอง หรืออาจร่วมกับชุมชนในการดำเนินการดังกล่าวใช่หรือไม่ และในทางกฎหมาย ชุมชนสามารถดำเนินการเองได้หรือไม่ ชุมชนจะเข้าไปบริหารจัดการสร้างป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์สามารถดำเนินการได้หรือไม่

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ความว่า “สิทธิดำเนินการ” หมายถึง บุคคลสามารถกระทำการด้วยตนเองได้ ส่วนความว่า “การร่วมกับชุมชน” หมายถึง บุคคลร่วมกับผู้อื่นกระทำการ โดยชุมชนสามารถดำเนินการอนุรักษ์ฟื้นฟูวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติได้ อย่างไรก็ตาม “ชุมชน” หมายถึง บุคคลหลายคนมารวมกันเป็นชุมชน ดังนั้น ทุกคนในชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการได้ สำหรับกรณีที่ชุมชนจะเข้าไปบริหารจัดการสร้างป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หากกฎหมายอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการได้ ชุมชนย่อมสามารถสร้างป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ ใช้คำฟุ่มเฟือยเกินไป เช่น ความว่า “ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมอันดีงาม” ถ้อยคำดังกล่าว บางคำมีความหมายเหมือนกัน สามารถบัญญัติรวมกันได้

- ปัจจุบันสังคมไทยมีปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และรัฐก็มีปัญหาด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ประชาชนต้องรวมตัวกันเพื่อบริหารทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน โดยสิทธิชุมชนได้ก่อตัวขึ้นในสังคมและมีการพัฒนามาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว การไม่กล่าวถึงสิทธิชุมชนในร่างรัฐธรรมนูญจะทำให้การรวมตัวของประชาชน ซึ่งเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญในการรักษาวิถีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนขยายขอบเขตไปถึงชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วย ซึ่งการรวมตัวกันเป็นชุมชนมีคุณค่าในตัวเอง

เนื่องจากสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และทำให้การเรียกร้องสิทธิทางศาลกระทำได้สะดวกยิ่งขึ้น ดังนั้น หากไม่บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนให้ชัดเจน ต้องมีคำอธิบายเหตุผลให้สังคมเข้าใจได้ด้วย

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า การบัญญัติสิทธิชุมชนให้รวมไปถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นการแบ่งแยกชุมชนออกเป็นหลายระดับ ที่ถูกต้องควรคุ้มครองชุมชนทุกระดับอย่างเสมอภาคกัน ทั้งนี้ ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ เป็นเรื่องบุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ยังมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมกรณีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุมชนว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้ดำเนินการและหากเกิดความเสียหายขึ้น ฝ่ายใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ จึงควรบัญญัติแนวทางป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าวไว้ด้วย

สำหรับความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๔ ความว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ควรตัดออกทั้งวรรค เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิตามความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ ซึ่งสิทธิตามวรรคหนึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องมีการบัญญัติกฎหมายรับรองแต่อย่างใด ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐเข้าไปบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบหรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว เสนอให้เพิ่มความใหม่เป็นวรรคสามของร่างมาตรา ๔๔ ความว่า “การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอันตรายแก่ประชาชน และชุมชนในบริเวณใกล้เคียง”

มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ความใหม่ที่เพิ่มเป็นวรรคสามของร่างมาตรา ๔๔ เป็นเรื่องที่ดี แต่ไม่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ โดยตรง เนื่องจากความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ เป็นการกำหนดให้บุคคลมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชนดำเนินการฟื้นฟูอนุรักษ์ ส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ความที่เพิ่มขึ้นใหม่เป็นเรื่องการดำเนินการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ กับความที่เพิ่มขึ้นใหม่มีความสอดคล้องกัน โดยเป็นกรณีให้บุคคลและชุมชนร่วมมือกับรัฐในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันผลกระทบหรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ประชาชน และชุมชนได้

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- การบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลตามความในวรรคหนึ่ง มีองค์ความรู้ที่ขัดแย้งกันอยู่ ๒ ส่วน คือ องค์ความรู้ที่เป็นมาตรฐานกำหนดว่ารัฐจะบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร กับองค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังนั้น การที่บุคคลหรือชุมชนจะเข้าไปบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต้องดำเนินการภายใต้กรอบมาตรฐานที่รัฐกำหนดหรือไม่ และหากแนวทางการบริหารจัดการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติของรัฐกับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแตกต่างกัน บุคคลหรือชุมชนจะสามารถดำเนินการได้เพียงใด

- กรณีตัดความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๔ ออกทั้งวรรค และนำความที่เพิ่มขึ้นใหม่ ความว่า “การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต้อง

ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอันตรายแก่ประชาชน และชุมชนในบริเวณใกล้เคียง” นำไปบัญญัติในหมวด
หน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามร่างมาตรา ๔๔ จะเหมาะสมหรือไม่

- มิติทางจารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมที่มีลักษณะเป็น
สิ่งปลูกสร้างถาวร เช่น บ้านหรืออาคารอนุรักษ์ เป็นสิ่งที่ควรได้รับการอนุรักษ์ พื้นฟูเช่นเดียวกัน การบัญญัติ
ให้มีการดำเนินการอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และบริหารจัดการ บำรุงรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติจะครอบคลุมถึงสถานที่ดังกล่าวหรือไม่

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๔๔ กล่าวถึงสิทธิของภาคประชาชนในการอนุรักษ์
พื้นฟู และส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี รวมถึงบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมหน้าที่ของรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการดำเนินการ
อนุรักษ์ พื้นฟู รวมถึงบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องมีการ
บัญญัติเพิ่มเติมต่อไป สำหรับความที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อให้ข้อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม
เป็นดังนี้ “การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และชุมชนจนเกินสมควร ในกรณีที่มี
ความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐต้องแก้ไขผลกระทบหรืออันตรายนั้นให้ลุล่วงไปก่อนและเยียวยาให้แก่
ประชาชนตามสมควร” ซึ่งข้อความข้างต้นบัญญัติเพิ่มขึ้นเพื่อแทนที่การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ อันเป็นรายละเอียดที่
ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะมีความเหมาะสมมากกว่า

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความที่เพิ่มขึ้นใหม่ คำว่า “เยียวยา” แก้ไขเป็นคำว่า “เยียวยาแก้ไข” จะเหมาะสมหรือไม่
เนื่องจากคำว่า “เยียวยา” มีความหมายในเชิงการชดใช้ค่าเสียหาย (compensation) แต่คำว่า “เยียวยา
แก้ไข” มีความหมายในลักษณะเป็นการชดใช้ค่าเสียหายและฟื้นฟูแก้ไขผลกระทบให้แก่ประชาชนด้วย

- เมื่อรัฐกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือ
ผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนเท่าที่ควร มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จึงกำหนดให้การดำเนิน
โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม
ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิด
ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงไปแล้ว การให้รัฐเข้ามาแก้ไขผลกระทบและเยียวยาให้แก่ประชาชนอาจ
ไม่สามารถชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนได้ จึงควรกำหนดแนวทางหรือมาตรการที่สามารถ
ป้องกันปัญหาได้อย่างยั่งยืนต่อไป

- ร่างมาตรา ๔๔ เป็นเรื่องสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน
ของตน แต่เรื่องสิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ
รวมทั้งการจัดทำร่างกฎหมาย และโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่
โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของตนหรือชุมชน ได้บัญญัติไว้ใน
ร่างมาตรา ๔๕

- การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment :
EIA) หรือรายงานประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) เป็นเพียง
กระบวนการหรือขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งผลในการประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนเท่านั้น ไม่ใช่บังคับหรือชี้ขาดให้มีการออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น โดยผลที่ได้จากการทำ EIA หรือ HIA สามารถนำมากำหนดมาตรการหรือแนวทางป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน รวมทั้งกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นธรรมได้

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า การบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า การดำเนินการเรื่องดังกล่าวมีกระบวนการดำเนินการเป็น ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑ policy development ขั้นตอนที่ ๒ policy approval และ ขั้นตอนที่ ๓ implementation ซึ่งร่างมาตรา ๔๔ เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมตลอดทั้งในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะที่ร่างมาตรา ๔๕ เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของตนหรือชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับร่างมาตรา ๖๑ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า การบัญญัติร่างมาตรา ๔๔ เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมตลอดทั้งในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นก่อน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐ อาจมีการบัญญัติเพิ่มเติมว่า “รัฐต้องไม่ดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการใด ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรืออันตรายต่อประชาชน โดยไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน”

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- กรณีรัฐกำหนดมาตรฐานในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและมาตรฐานดังกล่าวขัดแย้งกับวิธีการดำเนินการของชุมชนในท้องถิ่นจะมีแนวทางการจัดการหรือแก้ปัญหาอย่างไร

- ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อรัฐจะจัดทำโครงการหรือกิจกรรมใด กระบวนการแรกต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาระบบสิทธิชุมชนกับเรื่องการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน ต้องเริ่มต้นด้วยการรับรองสิทธิของบุคคลหรือชุมชน และกำหนดให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนได้รับทราบ เพื่อให้สามารถโต้แย้งกันตามระบอบประชาธิปไตยได้

- สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดให้ชุมชนดำเนินการ ต้องยึดถือภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวิถีของประชาชนในชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่หากยึดถือประโยชน์ของประเทศโดยรวม ควรต้องยึดถือมาตรฐานของรัฐเป็นหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

- ความที่เพิ่มขึ้นใหม่ ความว่า “...ในกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐต้องแก้ไขผลกระทบหรืออันตรายนั้นให้ลุล่วงไปก่อนและเยียวยาให้แก่ประชาชนตามสมควร” หมายถึงกรณีใดตัวอย่างเช่น หากรัฐค้นพบทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมยานยนต์อย่างมาก แต่การดำเนินการอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน เช่นนี้ จะถือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะต้องนำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ประโยชน์หรือไม่

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีรัฐมีความจำเป็นต้องนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ รัฐต้องแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนให้เสร็จสิ้นเสียก่อน เมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้ว จึงนำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ได้ สำหรับความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน...ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” อาจแปลความว่า บุคคลหรือชุมชนสามารถอนุญาตให้มีการทำสัมปทานเหมืองแร่หรือป่าไม้ได้ หรือไม่

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดให้ชุมชนต้องมีการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อดูแลบริหารจัดการน้ำ การแบ่งปันน้ำใช้ เป็นต้น ทั้งนี้ จะมีคณะกรรมการนโยบายระดับชาติเข้ามาวางนโยบายกำกับดูแลด้วย ดังนั้น กฎหมายบางเรื่องได้เริ่มให้ชุมชนมีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้

- ร่างมาตรา ๔๔ แม้จะเป็นเรื่องของสิทธิชุมชน แต่กลับไม่มี คำว่า “สิทธิชุมชน” ในร่างมาตรา ๔๔ ซึ่งหากบัญญัติคำว่า “สิทธิชุมชน” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจะเหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ชุมชนไม่มีลักษณะทางกายภาพเช่นเดียวกับบุคคลหรือปัจเจกชน แต่ชุมชนเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคน ดังนั้น หากบัญญัติให้สิทธิแก่ชุมชน อาจเกิดข้อสงสัยได้ว่าสิทธิชุมชนเป็นสิทธิของบุคคลใด ดังนั้น การบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน...” จึงมีความหมายที่ชัดเจนแล้ว

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- คำว่า “สิทธิชุมชน” เป็นกติการ่วมกันของคนที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชน ทั้งนี้ คำว่า “ชุมชน” ไม่ได้หมายความถึงเฉพาะชุมชนในภาคการเกษตร หรือชุมชนในภาคสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประชาชนในสังคมเมือง หรือชุมชนออนไลน์ด้วยก็ได้ ดังนั้น ร่างมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง อาจแก้ไขเป็นว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการ...” เพื่อให้คำว่า “ชุมชน” มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

- บุคคลที่เป็นปัจเจกชนควรจะมีสิทธิในการดำเนินการตามร่างมาตรา ๔๑ เช่นเดียวกับบุคคลที่รวมกันเป็นกลุ่มหรือชุมชน ทั้งนี้ ข้อความคิดเรื่องชุมชนในประเทศไทยยังยึดถือลักษณะทางภูมิศาสตร์มากเกินไป ซึ่งความคิดในลักษณะดังกล่าว ทำให้ชุมชนแต่ละแห่งต้องมีความคิดเห็นอย่างเดียวกันทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม การบัญญัติห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเด็ดขาดอาจเกิดปัญหาได้ เนื่องจากปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมถึงการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นด้วย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๔ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐ ในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และรวบรวมตลอดทั้งในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมทั้งและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

ขอขเขตแห่งสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นที่ไปตวงที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อม ประชาชน และชุมชนจนเกินสมควร ในกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐต้องแก้ไขผลกระทบหรืออันตรายนั้นให้ลุล่วงไปก่อนและเยียวยาให้แก่ประชาชนตามสมควร”

มาตรา ๔๕

“มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ ตลอดจนการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของตนเองหรือชุมชน ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า สิทธิแสดงความคิดเห็นตามร่างมาตรา ๔๕ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิ จึงจำเป็นต้องบัญญัติความในวรรคสอง เพื่อรองรับว่าสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลตามวรรคหนึ่งมีผลทางกฎหมาย โดยภาครัฐต้องนำความเห็นนั้นไปประกอบการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- หลักการร่างมาตรา ๔๕ สอดคล้องกับหลักการร่างมาตรา ๖๑ กำหนดว่า “รัฐต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจของรัฐในการจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ”

- ความว่า “นโยบายสาธารณะของรัฐ” หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภทหรือไม่ เช่น การก่อสร้างศูนย์การค้าของภาคเอกชน ประชาชนในชุมชนนั้นสามารถใช้สิทธิตามร่างมาตรา ๔๕ แสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หรือไม่ เนื่องจากการก่อสร้างลักษณะดังกล่าวในต่างประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตการก่อสร้าง เป็นต้น ประกอบกับการก่อสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตชุมชน ประชาชนและชุมชนจะได้รับผลกระทบปัญหาสังคมหลายด้าน เช่น การจราจร ขยะ หรืออาชญากรรม เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานรัฐว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างมีความเหมาะสมหรือไม่ เพื่อให้เกิดการประชาพิจารณ์ (public hearing) รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า การบัญญัติความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็น” เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ไม่มีมาตรการรองรับว่ารัฐต้องนำความเห็นของประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น ควรกำหนดว่า “ในการจัดทำนโยบายสาธารณะ รัฐต้องฟังความคิดเห็นจากประชาชน” เพื่อรองรับการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามวรรคหนึ่ง ส่วนกรณีการก่อสร้างศูนย์การค้าของภาคเอกชน ไม่ถือเป็นนโยบายของรัฐแต่เป็นสิทธิการประกอบอาชีพของภาคเอกชน แต่เอกชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น แม้ไม่มีบทบัญญัติร่างมาตรา ๔๕ ประชาชนก็สามารถแสดงความคิดเห็นในลักษณะดังกล่าวได้ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ประชาชนย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นคัดค้านการก่อสร้างศูนย์การค้าได้

กลไกการจัดทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ขึ้นอยู่กับความตื่นตัวของสังคม ถ้าสังคมให้ความสำคัญ กลไกดังกล่าวจะเป็นมาตรการบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายว่า การพิจารณาอนุมัติก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน แต่ในประเทศไทยกระบวนการ

จัดทำประชาพิจารณ์ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง เนื่องจากผู้เรียกร้องสิทธิในการจัดทำประชาพิจารณ์มิใช่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง ผลการจัดทำประชาพิจารณ์จึงไม่น่าเชื่อถือ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การจัดทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing) เป็นคำที่ใช้ในรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) กรณีรัฐจะดำเนินโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้า เขื่อน หรือถนนตัดผ่านแหล่งชุมชน เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมการดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ของรัฐว่าคุ้มค่าต่อการลงทุน หรือโครงการมีความเหมาะสมหรือไม่

- สักคมไทยยอมรับสิทธิของปัจเจกบุคคลในทางทรัพย์สิน กรณีการก่อสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ หากเอกชนก่อสร้างศูนย์การค้าในที่ดินของตนเองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เอกชนสามารถก่อสร้างได้ ซึ่งแตกต่างกับต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนกำหนดว่า สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลได้รับการยอมรับแต่สิทธิดังกล่าวถูกจำกัดโดยกฎหมาย ประเด็นดังกล่าวตีความว่าการดำเนินโครงการของเอกชนใด แม้จะเป็นสิทธิแต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนด้วย ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ การยอมรับสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีมากอาจไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

- หลักการของร่างมาตรา ๔๕ เชื่อมโยงกับหลักการที่บัญญัติในหมวดนโยบายของรัฐ โดยรัฐต้องจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การดำเนินการก่อนที่รัฐจะอนุมัติโครงการต่างๆ จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคหนึ่ง กำหนดให้บุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เป็นหลักการที่ไม่มีสภาพบังคับว่ารัฐต้องนำความเห็นของประชาชนไปประกอบการพิจารณา แม้จะบัญญัติวรรคสองก็ไม่สามารถเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ จึงควรตัดวรรคสองออกทั้งวรรค

ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง ดังนั้น เพื่อให้ร่างมาตรา ๔๕ เกิดสภาพบังคับควรกำหนดว่า “รัฐจะดำเนินกิจการโครงการใดต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประกอบการพิจารณา” จึงจะทำให้เกิดสภาพบังคับในทางปฏิบัติ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- วรรคหนึ่งความว่า “หรือสุขภาพของตน” ไม่ใช่คำภาษากฎหมาย ส่วนคำว่า “ของตน” หมายถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหมายความรวมถึงกลุ่มบุคคลด้วย

- คำว่า “การจัดทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ” (public hearing) มาจากการพิจารณาคดีของศาลกล่าวคือ การเปิดให้ประชาชนสามารถเข้ารับฟังการพิจารณาคดีได้ (open to public) ในทางดำริวิชาการคำว่า “การจัดทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ” (public hearing) เป็นคำที่ใช้ในศาล โดยศาลจะเป็นผู้รักษา กฎ กติกาการพิจารณาคดี คู่ความทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลของอีกฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันในการนำสืบพินิจศาลจะเป็นผู้ตัดสิน โดยศาลเป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยในการพิจารณาคดีทำให้เกิดหลักเรื่อง “การละเมิดอำนาจศาล” แต่ในบริบทของประเทศไทยการนำกระบวนการ public hearing มาใช้เป็นครั้งแรกปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการแตกต่างจากการหลักสากลในการจัดทำ public hearing เช่น ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลของคู่ความทั้งสองฝ่าย

การทำหน้าที่ของกรรมการประชาพิจารณ์จึงเปรียบเสมือนกรรมการห้ามมวย ทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ๒๕๔๘ มีการปรับปรุงใหม่ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) เพื่อจัดทำข้อมูลจากประชาชนสู่การตัดสินใจของรัฐ

- วรรคหนึ่งความว่า “สุขภาพของตนหรือของชุมชน” กรณีเป็นการแสดงความคิดเห็นที่เรียกร้องแทนบุคคลอื่นหรือบุคคลในครอบครัว บุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิตามร่างมาตรา ๔๕ ได้หรือไม่

- หลักการของร่างมาตรา ๔๕ มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ปัจเจกบุคคลมีสิทธิคุ้มครองสิทธิของตนเอง แต่ในมุมมองการแสดงความคิดเห็นเพื่อคุ้มครองสังคมโดยทั่วไป รูปแบบการบัญญัติร่างมาตรา ๔๕ จะบัญญัติอีกรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากการคุ้มครองสังคมในการแสดงความคิดเห็นหลายเรื่องไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น ระบบเศรษฐกิจ หรือการจัดทำโครงการต่างๆ ที่อาจกระทบแนวความคิดของประชาชน ในภาพรวม เป็นต้น

- วรรคหนึ่งความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ” ตีความได้ว่า “บุคคล” เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำนโยบายสาธารณะใช่หรือไม่ ดังนั้น ควรปรับแก้ไขความเป็นดังนี้ “บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อให้รัฐนำไปประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๔๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ ตลอดจนการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพของตนเองหรือของชุมชน

ขอขเขตแห่งสิทธิในสหภาพใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๖

“มาตรา ๔๖ เสรีภาพของบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพย่อมได้รับความคุ้มครอง

การให้นำข่าวสารหรือข้อความใดๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- บทบัญญัติร่างมาตรา ๔๖ นำหลักการมาจากมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ดังนั้น เพื่อมิให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในวรรคแรกควรกำหนดประเภทผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนให้ครบทุกประเภท เนื่องจากปัจจุบันแบ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ความในวรรคหนึ่งจึงควรบัญญัติเพิ่มความว่า “เอกชนหรือลูกจ้างของเอกชน ข้าราชการหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ

- ความในวรรคหนึ่ง ควรกำหนดห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นบางส่วน ด้วยการแทรกแซงด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อลิดรอนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- วรรคสอง กำหนดว่า “การให้นำข่าวสารหรือข้อความใดๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ” เป็นหลักการที่กำหนดห้ามมิให้การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนถูกแทรกแซง รวมทั้งควรเพิ่มประเด็นการห้ามปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ เพื่อลิดรอนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้

- ร่างมาตรา ๔๖ ไม่มีการกำหนดประเด็นความเป็นเจ้าของสื่อมวลชนซึ่งต้องเป็นของคนไทยเท่านั้น เนื่องจากการเป็นเจ้าของสื่อมวลชนจะสามารถแทรกแซงการนำเสนอข่าว ควรบัญญัติเรื่องข้อห้ามความเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนไว้ด้วย

- หลักการของร่างมาตรา ๔๖ เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างกว้างไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดควรนำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง

- ควรมีคำนิยามหรือให้ความหมายการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนอย่างชัดเจนว่าการทำหน้าที่ลักษณะใดถือเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน เช่น ผู้ประกาศข่าวมีสถานะเป็นสื่อมวลชนหรือไม่ เป็นต้น เนื่องจากปัจจุบันไม่มีความชัดเจนในความหมายของคำว่า “สื่อมวลชน”

- จรรยาบรรณของการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนและการทำหน้าที่ของสมาคมสื่อมวลชน เนื่องจากปัจจุบันไม่มีมาตรการบังคับกำหนดให้สื่อมวลชนทุกกิจการต้องเป็นสมาชิกของสมาคมสื่อมวลชนแต่ละประเภท เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ หนังสือพิมพ์หลายฉบับไม่ได้เป็นสมาชิก จะมีมาตรการควบคุมหนังสือพิมพ์ที่ไม่เป็นสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติอย่างไร เป็นต้น ในปี ๒๕๕๐ มีการเสนอกฎหมายการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เนื่องจากเกรงว่ารัฐจะออกกฎหมายเพื่อเข้าแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน แต่ในขณะเดียวกันการกำกับดูแลระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองกลับมีช่องว่าง อย่างไรก็ตาม ควรปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ จะทำให้มาตรการควบคุมดูแลระหว่างสื่อมวลชนเกิดขึ้นเอง

- หลักการของร่างมาตรา ๔๖ กำหนดเพื่อควบคุมผู้ประกอบการอาชีพหรือควบคุมธุรกิจสื่อมวลชน การใช้คำว่า “วิชาชีพ” มาตรการใดที่จะกำหนดว่าสื่อมวลชนเป็นวิชาชีพ เนื่องจากมาตรฐานการประกอบวิชาชีพแต่ละอาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร พยาบาล เป็นต้น มีมาตรฐานการประกอบอาชีพตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น มาตรฐานการประกอบอาชีพสื่อมวลชนควรมีกฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน

- ระบอบประชาธิปไตยเสรีภาพของสื่อมวลชนมีความสำคัญอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดว่า เสรีภาพเป็นหลักค่าประกันและไม่มีสิ่งใดมาเป็นเครื่องกีดขวางเสรีภาพได้ ความในร่างมาตรา ๔๖ ได้วางหลักเสรีภาพของสื่อมวลชนในภาพรวม ไม่จำแนกว่าเป็นเสรีภาพขององค์กรหรือเสรีภาพของบุคคลในภาพรวมถือเป็นเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย การให้สิทธิและเสรีภาพแก่สื่อมวลชนอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยสิทธิเด็ก กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น โดยบังคับให้สื่อมวลชนต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ถือเป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมาย ประกอบมาตรการควบคุมโดยสังคม เช่น การทำหน้าที่ของสื่อสังคมออนไลน์ ประชาชนติดตามการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนหากสื่อมวลชนทำหน้าที่

ผิดพลาด ย่อมส่งผลต่อความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเช่นเดียวกัน ดังนั้น มาตรการควบคุมสื่อมวลชนจำแนกได้สามลักษณะคือ (๑) ควบคุมตนเอง (๒) กฎหมาย และ (๓) สังคม

- ควบคุมโดยให้เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย และห้ามมิให้รัฐแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- การบัญญัติมาตรการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นเรื่องสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่สังคมตั้งคำถามในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนคือ มาตรการควบคุมระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเอง จะมีมาตรการควบคุมอย่างไร เนื่องจากสังคมเห็นว่ามาตรการในการดูแลสังคมสื่อมวลชนจะทำหน้าที่ภายในกรอบมาตรการที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างไร นับแต่ปี ๒๕๔๐ สื่อมวลชนไม่ยอมรับกติกาว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน โดยอ้างว่ามีมาตรการในการควบคุมดูแลตนเอง ซึ่งสังคมเห็นว่าการให้สื่อมวลชนควบคุมตนเองไม่เหมาะสม ควรจะมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสื่อมวลชนจะเหมาะสมกว่า

- การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในอดีตมีข้อจำกัดด้านจำนวนผู้ประกอบการสื่อมวลชนและประเภทของสื่อมวลชนที่มีเพียงไม่กี่ประเภท การปิดกั้นสื่อมวลชนในอดีตมองว่าอาจไม่เหมาะสม แต่ปัจจุบันผู้ประกอบการสื่อมวลชน หรือประเภทของสื่อมวลชนมีไม่จำกัด เช่น สื่อออนไลน์ เป็นต้น ประชาชนสามารถรับข้อมูลข่าวสารได้หลายช่องทาง ดังนั้น สื่อมวลชนควรยอมรับกติกาทางกฎหมายและการรวมตัวกันเป็นสมาคม เนื่องจากปัจจุบันมีมาตรการกำกับดูแลการทำหน้าที่สื่อมวลชน แต่สื่อมวลชนบางประเภทก็ไม่เข้าร่วมเนื่องจากไม่ต้องการอยู่ในกำกับของสมาคม ดังนั้น สื่อมวลชนควรกำหนดบทบาทการทำหน้าที่ของตนให้ชัดเจน ควรมีคำจำกัดความที่ชัดเจน จรรยาบรรณของสื่อมวลชนจะต้องมีมาตรการการลงโทษการฝ่าฝืนจรรยาบรรณที่ชัดเจน หรือการควบคุมภายในต้องมีกลไกที่สามารถควบคุมระหว่างสื่อมวลชนกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- สภาพปัญหาการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในปัจจุบัน สังคมไม่สามารถแยกได้ว่าการใดถือเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเนื่องจากภูมิศาสตร์ของสื่อได้เปลี่ยนแปลงไป ประชาชนทุกคนสามารถทำหน้าที่สื่อมวลชนได้เพราะมีช่องทางเป็นของตนเอง เช่น การโพสต์ข้อความลงในสื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น พฤติกรรมของสังคมทำให้ค่านิยมของคำว่า “สื่อ” เปลี่ยนไป แต่ค่านิยมของคำว่า “สื่อมวลชน” ไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต้องเป็นมืออาชีพ มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสื่อมวลชน ประเด็นดังกล่าวต้องให้เวลาสังคมในการแยกแยะสิ่งใดเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนอย่างแท้จริง

- เสรีภาพในการพูด การคิด การอ่าน การเขียน ถือเป็นเสรีภาพของบุคคลที่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน การบัญญัติในเชิงบวกจะเหมาะสมกว่าการบัญญัติเชิงควบคุมซึ่งถือเป็นนวัตกรรมใหม่ทางสังคม

- เงื่อนไขการควบคุมการทำหน้าที่สื่อมวลชน คือ การออกใบอนุญาต ในประวัติศาสตร์มีความพยายามดำเนินการออกใบอนุญาตสำหรับการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากสื่อมวลชนมีความกังวลว่ารัฐจะแทรกแซงการทำหน้าที่ แต่ปัจจุบันความเห็นในประเด็นดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากรัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้

- ความว่า “ตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบอาชีพ” กำหนดโดยองค์กรใด มีกฎหมายรองรับหรือไม่ การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในบางครั้งเป็นการทำหน้าที่ตามจรรยาบรรณของสื่อมวลชนหรือไม่

มาตรฐานการประกอบวิชาชีพของสื่อมวลชนที่จะกำหนดว่าบุคคลใดหรือกิจการใดที่ควรประกอบอาชีพสื่อมวลชนได้ รัฐธรรมนูญรับรองการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพย่อมได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น ควรกำหนดกรอบจรรยาบรรณของสื่อมวลชนให้ชัดเจน

- ความในวรรคแรกความว่า “หรือการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน” ควรแก้ไขเป็น “หรือการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน” ซึ่งครอบคลุมกว่า เนื่องจากอาจมีคอลัมน์ists บางคนไม่ได้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน

- การใช้ “จรรยาบรรณ” ในการกำกับเสรีภาพของสื่อมวลชนอาจจะไม่เพียงพอ ควรมีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพเพื่อกำกับเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย เช่น ในต่างประเทศจะมีกฎหมายหมิ่นประมาทในการกำกับเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ แล้ว ซึ่งการบัญญัติในมาตรา ๔๖ เพื่อเป็นการเน้นย้ำการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ควรเพิ่มความว่า “ตามมาตรา ๓๔” ในตอนท้ายของวรรคหนึ่ง

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- หากเพิ่มความว่า “ตามมาตรา ๓๔” ในตอนท้ายของวรรคหนึ่ง จะทำให้รัฐอาศัยมาตรา ๓๔ ในการเข้ามาควบคุมสื่อมวลชน

- การที่มีผู้เสนอให้เพิ่มหลักการเรื่อง “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย” นั้น การบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นการลิดรอนสิทธิการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต่างประเทศหรือไม่ การจำกัดว่าเจ้าของกิจการสื่อมวลชนต้องเป็นคนไทยเป็นการบัญญัติเพื่อคุ้มครองว่าอาชีพสื่อมวลชนเป็นอาชีพของคนไทย แต่จะเขียนอย่างไรเพื่อรองรับความจริงในปัจจุบันว่าเป็นสังคมการสื่อสารไร้พรมแดน การจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการห้ามมิให้ขายกิจการสื่อทุกประเภทให้แก่ต่างชาติใช่หรือไม่

- ความว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย” มีความจำเป็นเนื่องจากหนังสือพิมพ์เป็นเรื่องของการนำเสนอข่าว ในต่างประเทศสื่ออย่างอื่นที่ไม่ใช่หนังสือพิมพ์จะไม่ห้ามชาวต่างชาติเป็นเจ้าของกิจการ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย” เป็นความที่ใช้กันมานานเพื่อป้องกันไม่ให้สื่อต่างชาติตั้งหน่วยงานในประเทศไทยเพื่อแทรกแซงหรือโจมตีประเทศไทย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เหตุผลที่ไม่บัญญัติข้อห้ามเรื่องเจ้าของกิจการสื่อมวลชนต้องเป็นคนไทย เนื่องจากไม่มีเหตุผลที่จะห้ามสื่อมวลชนต่างประเทศมาตั้งสำนักงานในประเทศไทย เหตุใดต้องจำกัดเสรีภาพด้านการรับรู้ข่าวสารของประชาชน ควรเปิดให้เป็นสากลมีการแข่งขันกัน จึงไม่มีเหตุผลใดที่ต้องไปเขียนจำกัดลักษณะดังกล่าว

- การควบคุมมาตรฐานจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนแบ่งออกเป็น (๑) สื่อหนังสือพิมพ์กำกับโดยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ (๒) สื่อโทรทัศน์กำกับโดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) (๓) สื่ออิเล็กทรอนิกส์อ้างอิงมาตรฐานของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ดังนั้น สื่อมวลชนที่มีได้อยู่ในการควบคุมมาตรฐานจรรยาบรรณการประกอบอาชีพดังกล่าวย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

- ความเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนเป็นประเด็นสำคัญควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ต่างประเทศที่มีเงินทุนจำนวนมากเข้ามาเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนในประเทศไทยและมีอำนาจในการแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารต่อประชาชน

- หลักการของร่างมาตรา ๔๖ ไม่ครอบคลุมกรณีการห้ามเป็นเจ้าของสื่อข้ามประเภท เช่น เจ้าของสื่อโทรทัศน์ซื้อกิจการหนังสือพิมพ์ เป็นต้น เพื่อเป็นมาตรการควบคุมการเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนในประเด็นดังกล่าวต่างประเทศกำหนดให้บุคคลสามารถประกอบกิจการสื่อมวลชนเพียงประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้นห้ามเป็นเจ้าของกิจการสื่อหลายประเภท ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- จรรยาบรรณการประกอบอาชีพสื่อมวลชนเป็นเรื่องคุณภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนแต่ละบุคคล โดยเฉพาะปัญหาการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในอดีตเพื่อนำมาพัฒนาการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในปัจจุบัน เนื่องจากการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนบางกรณีเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นโดยไม่รู้ตัว

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต่างประเทศ เช่น หนังสือพิมพ์หรือสื่อโทรทัศน์ เป็นต้น ไม่จำเป็นต้องตั้งสำนักงานหรือเป็นเจ้าของกิจการสื่อในประเทศไทย ดังนั้นการบัญญัติหลักการเรื่องเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ บัญญัติไว้ การไม่บัญญัติห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญอาจทำให้สังคมตั้งคำถามประเด็นดังกล่าวได้ว่าเหตุใดจึงไม่บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

หลักการเรื่อง “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินให้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” และหลักการเรื่อง “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่” ควรนำไปบัญญัติในร่างมาตรา ๓๔

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- การกำหนดความว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” อาจจะไม่เหมาะสม เพราะรัฐอาจจะใช้วิธีการอื่นในการอุดหนุนสื่อมวลชนได้ เช่น การพาสื่อมวลชนไปศึกษาดูงานที่ต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศก็ให้รัฐสามารถให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนได้ เพียงแต่จะมีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ เช่น ต้องเปิดเผยข้อมูล ซึ่งจะทำให้สื่อมวลชนได้ตรวจสอบตนเอง

- ความว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” เป็นแนวคิดเพื่อป้องกันเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ที่รัฐให้เงินสื่อมวลชนตั้งหนังสือพิมพ์ขึ้นมา ส่วนความว่า “หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินให้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ควรปรับแก้ไขความเป็น “หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินให้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบโดยรายงานต่อรัฐสภา” เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบให้เกิดความโปร่งใส และเพื่อไม่ให้กฎหมายลำดับรองมีความสำคัญกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า บางเรื่องเขียนรับรองเสรีภาพเพื่อที่จะเขียนเรื่องเงื่อนไขของการใช้เสรีภาพ ซึ่งเป็นการเขียนเพื่อกำหนดกรอบของเสรีภาพใน ๒ ประการ คือ ๑) ออกกฎหมายมาจำกัด

เสรีภาพได้เพื่ออะไร และ ๒) ออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพได้ แต่ต้องไม่บัญญัติเกินความจำเป็นหรือกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการระบุว่า “หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินให้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อเป็นการกำหนดวิธีการในการเปิดเผยข้อมูล

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ความเป็นดังนี้ “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นโดยมีค่าตอบแทน ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เรื่องค่าตอบแทนนั้น ในบางประเทศจะกำหนดไว้ในกฎหมายให้หน่วยงานใด ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์กับสื่อจะต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดความโปร่งใส
 - ควรใช้คำว่า “มีลักษณะเป็นการต่างตอบแทน” แทนคำว่า “ค่าตอบแทน”
 - ปัจจุบันรัฐมีการจ้างสื่อจัดงาน (event) ให้กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นการต่างตอบแทน
- ประธานกรรมการเสนอให้รอการพิจารณาความว่า “ประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นโดยมีค่าตอบแทน”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๖ ดังนี้

“มาตรา ๔๖ เสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นของบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพอาชีพสื่อมวลชนในต่างประเทศหรือชาวต่างชาติตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพอาชีพสื่อมวลชนย่อมได้รับความคุ้มครอง

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลดรอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้

การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพอาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมในคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

๑. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

๒. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

๔.๒ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมในคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหาร ดังนี้

๑. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

๒. นายวิเชียร สัตยธรรม

๓. นายวราห์ เห่งพุ่ม

๔. นายสกุล สื่อทรงธรรม

๕. นายอำนาจ ศรีพูนสุข

๔.๓ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๘.๑๐ นาฬิกา

นายสกันธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายณฤพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาววรินทร์ทร ปณิธานธรรม

วิทยากรชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมมาธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

นายจินตพันธุ์ หังสุบุตร

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๒๘
วันศุกร์ ที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายนคริต สิงห์เสนี	โฆษกกรรมการ
๖. นางกิริธนา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจวีร์ วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๙. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายเอียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๒. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๓. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๔. นายภุรรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๕. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๖. นายศุภชัย ยาวะประภา	กรรมการ
๑๗. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๘. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๙. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๒๐. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๒๑. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธ์ ทังสุบุตร	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๒. นายวราห์ แห่งพุ่ม	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา
------------------	------------------------------------

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์
๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสาววิญญา ทศนัศรียงค์
๒. นางสาวจิตติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๑๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๖ วันอังคาร ที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๗ วันพุธ ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๘ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๙ วันศุกร์ ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๑ วันอังคาร ที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๒ วันพุธ ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๔ วันจันทร์ ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๕ วันอังคาร ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๖ วันพุธ ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๐ วันอังคาร ที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๑ วันพุธ ที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๒ วันพฤหัสบดี ที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๓ วันศุกร์ ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๔ วันจันทร์ ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๕ วันอังคาร ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๖ วันพุธ ที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ประธานกรรมการเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเอกสารเกี่ยวกับวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบจัดสรรปันส่วน

วิธีการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบจัดสรรปันส่วน

๑. หาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคพึงมีจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐๐ คน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๕๐ คน) ดังนี้

(ก) นำคะแนนที่พรรคแต่ละพรรคได้รับทั้งหมดมาคำนวณหาอัตราร้อยละ เมื่อเทียบกับคะแนนที่ทุกพรรคได้รับรวมกัน (๑๐๐ พรรคด้วยคะแนนรวมทุกพรรค คูณด้วยคะแนนของแต่ละพรรค เท่ากับอัตราร้อยละที่พรรคนั้นพึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

(ข) นำอัตราร้อยละที่พรรคได้รับคะแนนมาหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี (จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คือ ๕๐๐ คนหารด้วย ๑๐๐ คูณด้วยอัตราร้อยละของพรรคตาม (ก) จะได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีของพรรคนั้น

๒. หาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคแต่ละพรรคจะได้รับ โดยใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีตาม (ข) ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งที่พรรคนั้นได้รับเลือกตั้ง จะได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคนั้นจะได้รับ

๓. ในกรณีที่พรรคใดได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคนั้นพึงมี พรรคนั้นจะไม่ได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยพรรคนั้นจะได้รับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งตามจำนวนที่ได้รับเลือกตั้งมาทั้งหมด ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดจะนำไปจัดสรรให้แก่พรรคที่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีตามสัดส่วนเพื่อไม่ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินห้าร้อยคน ตามวิธีการที่จะได้กำหนดในกฎหมายลำดับรองต่อไป

ที่ประชุมแสดงความความเห็น ดังนี้

- เอกสารเกี่ยวกับวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบจัดสรรปันส่วนจะสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบจัดสรรปันส่วนอย่างชัดเจน

- การคำนวณสัดส่วนในกรณีที่พรรคการเมืองมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งสูงกว่าที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีตาม (๓) อาจเกิดกรณีที่มีการคำนวณแล้วเกิดเศษส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากกำหนดให้มีการปัดเศษจำนวนดังกล่าวเป็นจำนวนเต็ม เช่น เมื่อคำนวณแล้วได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นร้อยละ ๐.๕ ให้ปัดเศษจำนวนเป็นหนึ่งคน เป็นต้น จะทำให้เกิดปัญหาได้ จึงควรใช้วิธีการคำนวณจากจำนวนเต็มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้อย่างแท้จริงโดยไม่มีการปัดเศษส่วนจำนวน

- คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบจัดสรรปันส่วนได้จากเอกสารดังกล่าว

- เสนอให้แก้ไขชื่อเอกสารเป็น “หลักการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบจัดสรรปันส่วน” อีกทั้งเสนอให้แก้ไขเนื้อหา ข้อ ๓ เป็น “...ตามสัดส่วนเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ ๕๐๐ คน”

- กรณีที่คำนวณแล้วเกิดเศษส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สามารถใช้วิธีการคำนวณจากจำนวนเต็มโดยไม่ต้องพิจารณาเศษส่วนจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

- วิธีการคำนวณหาอัตราร้อยละตาม (ก) อาจไม่สามารถคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคคนนั้นพึงมีได้

- ที่ประชุมควรพิจารณาเอกสารดังกล่าวโดยไม่ต้องมีการเผยแพร่ให้กับสื่อมวลชน การนำเสนอเรื่องระบบการเลือกตั้งสามารถดำเนินการได้ในหลายรูปแบบและควรเผยแพร่ให้กับสื่อมวลชนในภายหลัง

- ในกรณีที่พรรคการเมืองมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งมากกว่าที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีอาจกระทบต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่ได้กำหนดไว้จำนวน ๑๕๐ คนได้ จึงเสนอให้แก้ไขเนื้อหาใน (๓) เป็น “...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อจะนำไปจัดสรรให้แก่พรรค...”

ประธานกรรมการกล่าวว่า การคำนวณตามเอกสาร (ก) จะทำให้ทราบว่าพรรคการเมืองนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอัตราร้อยละเท่าใด จากนั้นจึงนำไปคำนวณตาม (ข) เพื่อให้ทราบว่าพรรคการเมืองนั้นจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนเท่าใด ส่วนกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งมากกว่าที่พรรคการเมืองนั้นพึงมีแล้ว จะใช้วิธีการคำนวณเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ คนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๕๐ คน และเห็นด้วยว่าให้เผยแพร่เอกสารฉบับนี้ให้กับสื่อมวลชนในภายหลัง

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... (ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว) ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเริ่มตั้งแต่วางมาตรา ๓๒ เป็นต้นไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า การพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตั้งแต่วางมาตรา ๓๒ เป็นต้นไป ที่ประชุมควรพิจารณาในหลักการเป็นเบื้องต้น ส่วนการใช้ถ้อยคำและการเรียงลำดับความของบทบัญญัติจะได้มีการเรียบเรียงให้ถูกต้องในภายหลัง

มาตรา ๓๒

“มาตรา ๓๒ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ถูกกล่าวหา ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา ๒๗ (๑/๑) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภานายกรัฐมนตรี หรือประธานองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการต่อไป และให้เผยแพร่รายงานการไต่สวนและให้ประชาชนทราบด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๒๗ (๑/๑) ได้นำไปบัญญัติรวมไว้กับร่างมาตรา ๒๗ (๑) และกระบวนการดำเนินการในร่างมาตรา ๒๗ (๑) ได้บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๒๘ แล้ว ดังนั้น ควรตัดร่างมาตรา ๓๒ ออกทั้งมาตรา

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้ตัดร่างมาตรา ๓๒ ออกทั้งมาตรา

มาตรา ๓๓

“มาตรา ๓๓ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๗ (๓) หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบให้นำมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ในกรณีที่ต้องมีการตัดสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น ให้ตัดสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา แต่หากเป็นการกระทำความผิดซ้ำอีก ให้ตัดสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นตลอดชีวิตนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หลักการของร่างมาตรา ๓๓ คือกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนต่อไปตามร่างมาตรา ๒๘

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ควรตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตไม่ใช่ตัดสิทธิเลือกตั้ง และควรกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าต้องไม่เป็นบุคคลที่ถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องกัน

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- การตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองและองค์กรอิสระทั้งหมด

- หากจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จควรตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แต่การปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบในบางกรณีอาจไม่ได้กระทำโดยเจตนา จึงไม่ควรตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า การตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทุกประเภท ตัวอย่างเช่น บุคคลทุจริตในการเลือกตั้งท้องถิ่นและถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น ย่อมไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณาให้รอบคอบในเรื่องการปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เนื่องจากอาจเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือไม่มีเจตนาที่จะปกปิด จึงไม่ควรให้ได้รับโทษทางอาญาหรือถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบนั้น การกำหนดบทลงโทษเฉพาะการตัดสิทธิ

สมัครรับเลือกตั้งจะเหมาะสมหรือไม่ และคณะกรรมการควรกำหนดห้ามบุคคลผู้กระทำความผิดดังกล่าวดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือองค์กรอิสระด้วยหรือไม่

- การกระทำความผิดซ้ำในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ มีวิธีการตรวจสอบอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า คุณสมบัติของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ต้องกำหนดห้ามเป็นบุคคลที่ถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ด้วย

สำหรับการตรวจสอบการกระทำความผิดซ้ำในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบนั้น หากปรากฏว่ามีการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบเมื่อใด บุคคลนั้นย่อมถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทันที และไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอีกตลอดชีวิต โดยไม่ต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวกระทำความผิดซ้ำหรือไม่ ทั้งนี้ ต้องกำหนดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่ากรณีใดเข้าลักษณะจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เพื่อให้การบังคับใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๓๓ ไว้ก่อน

มาตรา ๓๔

“มาตรา ๓๔ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ (๒) หรือจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๗ (๓) หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้แจ้งผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกสามเดือนจนกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในกรณีที่ต่อมา ศาลมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ตัดสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นตลอดชีวิตนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ส่วนทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้น ให้ริบเสียทั้งสิ้น หากศาลมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๗ (๓) หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ตัดสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่หากเป็นการกระทำความผิดซ้ำอีก ให้ตัดสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นตลอดชีวิตนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิดซ้ำ”

ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ประธานกรรมการสอบถามว่า เหตุใดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดตามร่างมาตรา ๓๔ จึงบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ที่รายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แทนที่จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการได้ส่วนและมีบทลงโทษต่อไป

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ควรบัญญัติกระบวนการดำเนินการไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือหากบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญควรเขียนบัญญัติเพียงหลักการทั่วไป โดยให้นำบทบัญญัติที่ใช้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือองค์กรอิสระมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยโดยอนุโลม

- ร่างมาตรา ๓๔ ความว่า “...ให้แจ้งผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป...” หมายความว่า ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนและลงโทษแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช่หรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีภารกิจตามอำนาจหน้าที่จำนวนมาก ดังนั้น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดตามร่างมาตรา ๓๔ จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า อาจบัญญัติในลักษณะว่าอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เว้นแต่กรณีที่มีการตัดสินใจสมัครรับเลือกตั้งซึ่งทำให้บุคคลนั้นถูกตัดสิทธิตลอดชีวิต ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความชัดเจน

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ ควรบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการไต่สวนเบื้องต้น หากเห็นว่าไม่ใช่ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ให้ส่งสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการเพื่อมีบทลงโทษต่อไป เพื่อลดภาระงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติหรือจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เป็นอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวไม่มีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จึงควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจไต่สวนและกำหนดบทลงโทษต่อไป

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๓๔ ไว้ก่อน

มาตรา ๓๕

“มาตรา ๓๕ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับท้องถิ่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกลั่นกรองสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยก็ได้

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๓๕ เป็นแนวคิดที่ต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนให้คณะอนุกรรมการ ซึ่งต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าเรื่องใดที่จะให้โอนอำนาจหน้าที่มายังคณะอนุกรรมการ เพื่อป้องกันไม่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโอนอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับท้องถิ่นไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการดำเนินการไต่สวนได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เจตนารมณ์ของร่างมาตรา ๓๕ คือ ต้องการให้มีคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคณะหนึ่ง ทำหน้าที่กลั่นกรองสำนวนการไต่สวนการกระทำทุจริตในท้องถิ่น เพื่อลดภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม หากมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยความผิดได้จะเหมาะสมหรือไม่

- หากมีการกระทำทุจริตโดยร่วมมือกันระหว่างส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดจะกระทำอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะอนุกรรมการตามร่างมาตรา ๓๕ ควรได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอาจกำหนดให้ตั้งคณะอนุกรรมการได้ไม่เกิน ๔ คณะ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของท้องถิ่นในแต่ละภาค แต่ต้องให้คณะอนุกรรมการปฏิบัติหน้าที่จากส่วนกลางเพื่อป้องกันการสร้างอิทธิพลในท้องถิ่น นอกจากนี้ ควรกำหนดคุณสมบัติอนุกรรมการให้มีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยหากกำหนดให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยความผิดได้ ควรบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถตรวจสอบคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ด้วย สำหรับกรณีมีการกระทำทุจริตโดยร่วมมือกันระหว่างส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ไต่สวนและมีคำวินิจฉัย ทั้งนี้ รายละเอียดควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๓๕ ไว้ก่อน

มาตรา ๓๖

“มาตรา ๓๖ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่เป็นไปตามวินัยการเงินการคลัง ให้แจ้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทราบและดำเนินการไปพร้อมกันด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๓๖ มีเจตนารมณ์ให้เกิดการบูรณาการการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างองค์กรอิสระด้วยกัน โดยกำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ใดของตนก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่เป็นไปตามวินัยการเงินการคลัง ให้แจ้งคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการไปพร้อมกันด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหมายถึงกรณีใด เนื่องจากเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐทั้งสิ้น ดังนั้น ควรบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้นฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามวินัยการเงินการคลัง ให้แจ้งคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทราบและดำเนินการไปพร้อมกันด้วย” จะเหมาะสมมากกว่า ทั้งนี้ ควรบัญญัติรายละเอียดให้ชัดเจนในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาเรื่องคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินต้องกลับมาพิจารณาร่างมาตรา ๓๖ อีกครั้งหนึ่ง

มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หากบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้นฝ่าฝืนวินัยการเงินการคลัง ให้แจ้งคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทราบและดำเนินการไปพร้อมกันด้วย” อาจทำให้การดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับการเงินการคลังได้รับผลกระทบจำนวนมาก

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากเป็นเรื่องที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลัง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งให้คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ส่วนคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการอย่างไรต่อไป เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินที่จะพิจารณา

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๓๖ ไว้ก่อน

มาตรา ๓๖/๑

“มาตรา ๓๖/๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นส่อว่ากระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงให้สั่งถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่ง”

ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๓๖/๑ และร่างมาตรา ๓๖/๒ เพิ่มเติมจากมติที่ประชุมในการประชุมครั้งที่ ๒๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

ซึ่งเป็นเรื่องการถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่ง โดยแก้ไขเพิ่มเติมจากมาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ประธานกรรมการกล่าวว่า เดิมกรณีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำความผิดจะไม่มี การถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำวินิจฉัยได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กระทำการตามร่าง มาตรา ๓๖/๑ ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนมากเกินไป ดังนั้น ควรกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่ง จะเหมาะสมมากกว่า

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิยื่นคำร้องให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ดังนั้น การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่งมีความเหมาะสมแล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า สาเหตุที่กำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน จึงจะมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่งได้ เนื่องจากป้องกันการก่อกวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยพรรคการเมือง อีกทั้งประชาชนทั่วไปมักไม่ยื่นคำร้องให้ถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่ง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่งนั้น เมื่อเทียบอัตราส่วนกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถือว่ามีความแตกต่างกันพอสมควร นอกจากนั้น การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่งอาจเป็นจำนวนมากเกินไป

- การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่งได้ อาจเป็นจำนวนที่น้อยเกินไป เนื่องจากกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจถูกก่อกวนทางการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่งได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากกรรมการส่วนใหญ่เห็นควรให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า โดยทั่วไปหากองค์กรอื่นถูกยื่นคำร้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ส่วนก่อน จึงจะส่งสำนวนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่กรณีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกยื่นคำร้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งกลับไม่มีองค์กรใดเข้ามากลั่นกรองเรื่องก่อนส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่อย่างใด

- เดิมเป็นการร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นการฟ้องคดีอาญา แต่ในร่างมาตรานี้ไม่ได้เป็นการฟ้องคดีอาญา แต่เป็นการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้ถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่ง โดยอาจต้องมีการระบุรายละเอียดในกฎหมายลำดับรอง เช่น วิธีการเข้าชื่อ ใครเป็นผู้ยื่นคำร้อง พยานหลักฐาน และการตั้งกรรมการไต่สวน เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า มีหลายมาตราที่กำหนดให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง จึงควรกำหนดไว้ในมาตราเดียว

ที่ประชุมมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๖/๑ ให้เป็นไปตามแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๓๖/๑ ไว้ก่อน

มาตรา ๓๖/๒

“มาตรา ๓๖/๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมีได้ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวรรคสาม และมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ตนดำรง

ตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าผู้นั้นกระทำความผิด”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๓๖ มาตรา ๒๔๙ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคสองที่กำหนดให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา ควรต้องนำรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง เช่น ให้คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาแล้วรายงานผลการไต่สวนมายังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากกรรมการไต่สวนเห็นว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีความผิด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเห็นด้วยกับคณะกรรมการไต่สวนก็ให้คดีนั้นยุติ แต่หากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการไต่สวนให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

ประธานกรรมการสอบถามว่า เหตุใดร่างมาตรา ๓๖/๑ จึงกำหนดให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่ร่างมาตรา ๓๖/๒ ต้องยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา มีความแตกต่างกันอย่างไร

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๓๖/๑ ก็ต้องเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเช่นกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า เดิมกำหนดให้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาเนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจถอดถอน แต่ในร่างรัฐธรรมนูญนี้วุฒิสภาไม่มีอำนาจถอดถอน ดังนั้น ทั้งสองกรณีตามร่างมาตรา ๓๖/๑ และร่างมาตรา ๓๖/๒ ควรยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา

- มีกรรมการสอบถามว่า ร่างมาตรา ๓๖/๑ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ แต่ร่างมาตรา ๓๖/๒ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า มีความแตกต่างกันอย่างไร

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๓๖/๑ กำหนดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างมาตรา ๓๖/๒ กำหนดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ส่วนความในวรรคสามมีความหมายว่าเมื่อศาลประทับรับฟ้องศาลจะให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหยุดการปฏิบัติหน้าที่ทันทีจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างเดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการหยุดปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นดุลพินิจของศาลว่าจะให้หยุดปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ได้ โดยให้ดูตามพฤติการณ์และข้อเท็จจริงของคดี หากข้อเท็จจริงยังไม่หนักแน่น ศาลสามารถสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม เรื่องการหยุดปฏิบัติหน้าที่ควรนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง

- เมื่อมีผู้ร้องว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนแล้ว ให้ยื่นคำร้องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หากเป็นกรณีมีผู้ร้องตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนแล้ว ต้องยื่นคำร้องดังกล่าวไปที่ใด ต้องส่งกลับไปศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ที่ประชุมยังไม่ได้พิจารณาว่าเมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญร้อง และหลังจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สอบสวนแล้ว จะให้ผู้ใดเป็นผู้พิจารณา วินิจฉัย

ทั้งนี้ ขอให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดทำแผนผังเกี่ยวกับการยื่นคำร้องของผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ ว่าต้องยื่นคำร้องกับผู้ใด ผู้ใดเป็นผู้ไต่สวน และผู้ใดเป็นผู้วินิจฉัย เสนอต่อที่ประชุม คณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณา

นอกจากนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะถูกจัดอยู่ในหมวดศาล ไม่ได้อยู่ในหมวดองค์กรอิสระ อาจทำให้เกิดคำถามว่าประชาชนจะไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพราะอาจเป็นการละเมิด อำนาจอศาล

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยอยู่ในหมวด องค์กรอิสระตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เป็นต้นมา นอกจากนี้ ประชาชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ ศาลรัฐธรรมนูญได้เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไม่มีกฎหมายเรื่องการละเมิดอำนาจอศาล

ประธานกรรมการกล่าวว่า ศาลรัฐธรรมนูญเกิดจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มืองค์กรอิสระ โดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระนั้น เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ฝ่ายตุลาการ ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้จึงจะมีหมวดศาลรัฐธรรมนูญและให้ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระ ทั้งนี้ อาจมีการเพิ่มเรื่อง การละเมิดอำนาจอศาลได้ในกฎหมายลำดับรอง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในอดีตที่ผ่านมากรณีที่มีการละเมิดอำนาจอศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเคยมีการแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ละเมิดนั้นตามฐานความผิด เช่น หมิ่นประมาท หรือไม่ และจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจอศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า เดิมเมื่อมีการละเมิดต่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการฟ้องร้อง เอง เนื่องจากไม่มีกฎหมายคุ้มครอง

- มีกรรมการสอบถามว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีอำนาจ หน้าที่ในการไต่สวน และตรวจสอบผู้อื่น ควรต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ไม่ต้องเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ การเปิดเผยรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินไม่ควรเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของทุกคน ควรเปิดเผยเฉพาะบางคน

ที่ประชุมมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๖/๒ ให้เป็นไปตาม แนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๓๖/๒ ไว้ก่อน

ส่วนที่ ๖

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“ส่วนที่ ๖

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบข้อเสนอสืบที่ ๖ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๗

“มาตรา ๓๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ให้ผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

ประเด็นการพิจารณา

มีกรรมการสอบถามว่า ความในวรรคหนึ่งที่กำหนดว่า “...โดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน” หมายความว่าคณะกรรมการสรรหาต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ใช่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะกรรมการสรรหาไม่ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ผู้ได้รับการสรรหาต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งเป็น “... โดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๗ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ให้ผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

มาตรา ๓๘

“มาตรา ๓๘ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในระหว่างที่กรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คน

ในกรณีที่กรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่แทน”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๓๘ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๙

“มาตรา ๓๙ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับดูแลและตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรมีหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ โดยมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าเคยมีการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า หน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังจะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่อาจให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลัง

- มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการนี้ ประธานกรรมการมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๙ โดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ โดยแบ่งอำนาจหน้าที่เป็นข้อย่อย และนำเรื่องกฎหมายวินัยการเงินการคลังมาบัญญัติไว้ด้วย โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการแนะนำและกำกับดูแลโดยต้องไม่ก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๓๙ ไว้ก่อน

มาตรา ๔๐

“มาตรา ๔๐ ให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน หรือการเงินการคลัง

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตรวจเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินและมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสอดคล้องกับวินัยการเงินการคลัง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง หรือร้ายวณผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๐ โดยให้แยกอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอีกหนึ่งมาตรา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ท้วงติงรัฐบาลหรือไม่ ในกรณีโครงการของรัฐบาล อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของประเทศ

ประธานกรรมการสอบถามว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินควรต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์หรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอชื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีหน่วยงานเป็นของตนเองจะแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างไร

- มีกรรมการสอบถามว่า ควรกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้พิจารณาความดีความชอบ และการเลื่อนระดับเงินเดือนของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า เงินประจำตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนไม่สามารถเลื่อนระดับเงินเดือนได้ ทั้งนี้ อาจกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์การบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หากวางกลไกให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเข้มแข็งมากเกินไป อาจส่งผลให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาในการทำงานได้ จึงควรพิจารณาหากกลไกที่จะก่อให้เกิดความสมดุล

ประธานกรรมการสอบถามว่า สามารถกำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้หรือไม่ เพื่อให้มีโครงสร้างที่ต้องพึ่งพากันและกัน โดยในทางปฏิบัติผู้ตรวจเงินแผ่นดินคือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ผู้กำหนดแนวทาง และนโยบายคือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า อาจต้องให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากอำนาจหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคือการเสนอแนะแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถสั่งแก้ไขได้ในกรณีที่เห็นว่ามีควมบกพร่อง

ประธานกรรมการกล่าวว่า อาจมีการกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นระยะ

- มีกรรมการสอบถามว่า ถ้ากำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องทำหน้าที่อย่างเป็นทางการและเป็นกลางภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะถือว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่อย่างเป็นทางการอิสระหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า หากใช้คำว่า “กำกับดูแล” จะมีผลต่อความเป็นอิสระ ควรให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่อย่างเป็นทางการภายใต้มาตรฐานและนโยบายที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด แต่การให้อำนาจการบริหารงานบุคคลและงบประมาณอยู่ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพียงผู้เดียว อาจทำให้เกิดข้อครหาได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บริหาร โดยการกำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่

- การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ ควรผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงทิศทางการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เกิดการยึดโยงกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและทำให้เกิดความสมดุล

- การดำเนินการของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินควรต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการเป็นไปตามแนวทางนโยบายที่กำหนดหรือไม่ โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการประเมินและอนุมัติงบประมาณ แต่เมื่ออนุมัติงบประมาณแล้วจะดำเนินการอย่างไรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานกรรมการสอบถามว่า เรื่องการบริหารงานบุคคลและงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ที่ใด และมีการดำเนินการอย่างไร การกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอิสระในการบริหารการเงิน การงบประมาณ หมายความว่าอย่างไร นอกจากนี้ การให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมากเกินไปหากเกิดการขัดหรือแย้งกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ อีกทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินควรต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ปัญหาที่ผ่านมามีอาจเกิดจากการที่กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ขาดความยึดโยงกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความยึดโยงกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานกรรมการกล่าวว่า อาจแก้ไขโดยการให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะเมื่อขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ผู้ที่ยึดโยงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็คือประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ ควรนำรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินมาศึกษาเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาว่าเรื่องใดที่ควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และจะนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างไร นอกจากนี้ การให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจถอดถอนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอาจทำให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำงานได้ยากและไม่เป็นอิสระ และที่ผ่านมามีการถอดถอนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำอย่างไร

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า มาตรา ๓๔ (๖) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเป็นเอกฉันท์เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง และวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องการถอดถอนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ใช้แนวทางเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ มีบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายการเงินการคลัง

ในการนี้ ที่ประชุมมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๐ ให้เป็นไปตามแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๔๐ ไว้ก่อน

มาตรา ๔๑

“มาตรา ๔๑ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีใดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่เป็นธรรม ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และหาก

หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การกำหนดว่าในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีใดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่เป็นธรรม ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และหากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีลักษณะคล้ายศาลปกครองชั้นต้น และอาจทำให้ไม่เกิดความเป็นธรรม เนื่องจากกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแตกต่างจากศาลปกครองชั้นต้น

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในปัจจุบันศาลปกครองมีการตั้งแผนกวินัยการคลังและการงบประมาณแล้ว

- มีกรรมการสอบถามว่า ศาลปกครองแผนกวินัยการคลังและการงบประมาณอยู่ในศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะส่งผลให้ศาลปกครองชั้นต้นจำเป็นต้องมีแผนกวินัยการคลังและการงบประมาณด้วยหรือไม่

นายอชีพ จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ความในร่างมาตรานี้มีความหมายว่าไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดหน่วยงานของรัฐก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ซึ่งไม่น่าจะถูกตั้งและอาจเป็นปัญหาได้ ควรเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินัยการเงินและการคลังชี้ข้อพิพาทแล้วจึงอุทธรณ์ต่อไป และหากให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ อาจต้องเพิ่มเรื่องคณะกรรมการวินัยการเงินและการคลังในร่างรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการอุทธรณ์ควรให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ไม่ควรให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากไม่ใช่ปัญหาระหว่างรัฐกับราษฎร และไม่ใช่ปัญหาคำสั่งทางปกครองที่เป็นเรื่องอำนาจรัฐกับบุคคล แต่เป็นปัญหาการบริหารงานภายในภาครัฐ ซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของศาลในการที่จะวินิจฉัยว่าจะบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างไร

- มีกรรมการสอบถามว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผลการพิจารณา มีสภาพบังคับหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผลการพิจารณานั้นมีสภาพบังคับซึ่งเป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผลการพิจารณานั้นมีสภาพบังคับ อาจทำให้เป็นการตัดสิทธิในการทักท้วงของหน่วยงานของรัฐ

- ในทางปฏิบัติสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะไม่มีคำสั่งบังคับใช้กับตัวบุคคล แต่เป็นคำสั่งบังคับใช้กับหน่วยงานราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะมีการสอบสวนและมีคำสั่งไปยังผู้อยู่ในบังคับบัญชาซึ่งคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม ผู้อยู่ในบังคับบัญชาสามารถฟ้องเพิกถอนคำสั่งผู้บังคับบัญชาต่อศาลปกครองได้อยู่แล้ว

ประธานกรรมการสอบถามว่า หากบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด จะมีผลผูกพันทำให้ผู้อยู่ในบังคับบัญชาไม่สามารถฟ้องเพิกถอนคำสั่งผู้บังคับบัญชาต่อศาลปกครองหรือไม่ และในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำวินิจฉัยและมีคำสั่ง

แล้ว ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจในการกลับคำสั่งนั้น สามารถทำได้เพียงวินิจฉัยว่าผู้อยู่ในบังคับบัญชาซึ่งมาอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดนั้นกระทำผิดจริงหรือไม่เท่านั้น หากไม่ผิดหน่วยงานของรัฐก็ต้องหาผู้กระทำผิดเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ยังไม่มีข้อกำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยการเงินและการคลัง เนื่องจากผลการพิจารณาของที่ประชุมที่ผ่านมาเห็นว่าควรต้องมีกฎหมายวินัยการเงินการคลังภายในหนึ่งปีนับแต่ร่างรัฐธรรมนูญนี้บังคับใช้ จึงต้องมีการพิจารณาว่ากฎหมายวินัยการเงินการคลังจะมีองค์กรใดเป็นผู้ดำเนินการ และควรกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังด้วย

ในการนี้ ที่ประชุมมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๑ โดยในการอุทธรณ์ควรให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุด และให้ศึกษาเรื่องกฎหมายวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติม

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๔๑ ไว้ก่อน

มาตรา ๔๒

“มาตรา ๔๒ ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้นส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ส่อไปในทางฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทราบและดำเนินการต่อไปด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า อำนาจหน้าที่ในร่างมาตรานี้ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ ควรมีการบัญญัติในร่างมาตราใดมาตราหนึ่งว่าในการดำเนินการขององค์กรอิสระ องค์กรอิสระอาจตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อประสานความร่วมมือและให้ข้อมูลระหว่างกันเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างมาตรานี้แตกต่างจากแนวทางปฏิบัติ กล่าวคือ เดิมเมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจพบความผิดต้องแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชา แต่ในร่างมาตรานี้ให้แจ้งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หมายความว่าไม่ต้องแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชา ใช่หรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ร่างมาตรานี้ยังต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา แต่ให้รายงานไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรต้องมีการกำหนดว่าเรื่องใดควรแจ้ง และเรื่องใดไม่ควรแจ้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรต้องมีการบัญญัติให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานว่าเรื่องใดควรแจ้งและเรื่องใดไม่ควรแจ้ง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งควรแจ้งเรื่องทุจริตการเลือกตั้งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ชี้แจงว่า ในทางปฏิบัตินั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อพบการทุจริตจะต้องแจ้งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อตรวจสอบเส้นทางการเงิน

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องการทุจริตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งควรทำงานร่วมกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะอาจมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตรับประโยชน์จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

- มีกรรมการเสนอให้ตัดคำว่า “สื่อ” เนื่องจากมาตรฐานในการพิสูจน์น้อย ควรใช้ในเรื่องการถอดถอน นอกจากนี้ การใช้คำว่า “สื่อ” อาจเป็นปัญหาในการตีความว่าความผิดระดับใดจึงจะถือว่าเป็นความผิดที่ต้องแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประธานกรรมการเสนอให้ใช้คำว่า “มีเหตุอันควรสงสัยว่า” แทนคำว่า “สื่อ”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การตั้งคณะกรรมการร่วม (joint committee) จะทำให้องค์กรอิสระขาดความเป็นอิสระหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะกรรมการร่วม (joint committee) ไม่ได้เป็นการตัดอำนาจขององค์กรอิสระใด แต่เป็นการกำหนดแนวทางว่าจะแจ้งเรื่องการกระทำความผิดต่อใคร และเป็นแหล่งให้ความร่วมมือด้านข้อมูล โดยอาจมีการกำหนดในกฎหมายถึงแนวทางในการใช้ข้อมูลที่ผ่านมาการสอบสวนในเบื้องต้นแล้ว เพื่อไม่ต้องทำการสอบสวนใหม่

- มีกรรมการสอบถามว่า ควรให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายเพื่อส่งคืนเป็นรายได้ของแผ่นดินหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ในปัจจุบันมีกระบวนการในการสอบสวนความรับผิดชอบทางแพ่ง (ละเมิด) อยู่แล้ว การให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งทันทันทีอาจไม่เหมาะสม เพราะในบางกรณีอาจเป็นความผิดพลาดทางบัญชีก็ได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า โครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลที่มีการตรวจพบว่าอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ควรมีการระงับยับยั้งได้หรือไม่ และควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในทางปฏิบัติที่จะกระทำได้คือการแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ และติดตาม นอกจากนี้ การระงับยับยั้งมีความเสี่ยงเพราะอาจพิจารณาคณะด้านทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีกลไกให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินร่วมกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเมื่อตรวจพบเรื่องดังกล่าว เพื่อให้มีน้ำหนักยิ่งขึ้น

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอกการพิจารณาร่างมาตรา ๔๒ ไว้ก่อน

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งโฆษกกรรมการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ดังนี้

- ๑) นายอุดม รัฐอมฤต
- ๒) นายชาติชาย ณ เชียงใหม่

๔.๒ นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาแนวทางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยนำเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญบางส่วน เช่น หมวดหน้าที่ของรัฐ นำเสนอไว้ในวิกิพีเดีย เพื่อให้ประชาชนสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ซึ่งจะทำให้เกิดการระดมความคิดเห็นและเพิ่มการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญของประชาชน โดยคณะอนุกรรมการจัดทำสื่อดิจิทัลเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญอย่างไม่เหมาะสม

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญผ่านช่องทางวิกิพีเดียอย่างไม่เหมาะสมได้ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นการดำเนินการของคณะกรรมการ จึงควรป้องกันปัญหาดังกล่าวด้วย

- ปัญหาของวิกิพีเดีย คือ บุคคลอื่นสามารถแก้ไขข้อมูลที่นำเสนอไว้ในวิกิพีเดียได้ จึงควรสร้างความเข้าใจที่ตรงกันว่า วิกิพีเดีย เป็นช่องทางในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น

- สื่อ social media แต่ละประเภทจะมีรูปแบบการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยการรับฟังความคิดเห็นผ่านทาง webboard จะทำให้ได้รับข้อมูลความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์มากกว่าสื่อ social media ประเภทอื่น จึงไม่ควรใช้กลไกสื่อ social media เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากเกินไป อีกทั้งคณะกรรมการมีเว็บไซต์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยแล้ว

ประธานกรรมการสอบถามว่า สามารถจำกัดไม่ให้มีการแก้ไขเนื้อหาของข้อมูลในวิกิพีเดียได้หรือไม่ เนื่องจากหากสามารถแก้ไขข้อมูลได้แล้วจะทำให้ไม่สามารถรับรู้ความคิดเห็นของประชาชนที่ได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ชี้แจงว่า อาจมีกลุ่มคนที่เข้ามาสร้างความวุ่นวายซึ่งเป็นเรื่องปกติ แต่สามารถตรวจสอบว่าบุคคลใดแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญผ่านช่องทางวิกิพีเดียได้ อีกทั้งคณะอนุกรรมการจัดทำสื่อดิจิทัลเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญจะควบคุมตรวจสอบในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญอย่างไม่เหมาะสม การใช้สื่อวิกิพีเดีย เป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการได้เปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ อีกทั้งจะทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ประชาชนที่สนใจสามารถแก้ไขเนื้อหาของข้อมูลในวิกิพีเดียได้ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญผ่านช่องทางวิกิพีเดีย จะไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการของคณะกรรมการ ซึ่งหากคณะกรรมการไม่นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนไว้ในวิกิพีเดียเองแล้วอาจมีบุคคลอื่นดำเนินการแทนได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- วิกิพีเดียเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลที่ประชาชนสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่มีหลักประกันในความถูกต้องของข้อมูล

- การนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญไว้ในวิกิพีเดีย จะทำให้ประชาชนที่เป็นวัยรุ่นมีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างหลากหลายแต่อาจไม่เกิดประโยชน์ใด อีกทั้งอาจทำให้ประชาชนที่เป็นวัยรุ่นแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันจนทำให้การอธิบายเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญทำได้ยากขึ้นอย่างไรก็ตาม ควรมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์อื่นๆ ที่เป็นที่ยอมรับด้วย

- วิกิพีเดียไม่ได้รับการยอมรับจากภาควิชาการ จึงอาจไม่มีความจำเป็นต้องนำเสนอข้อมูลทางวิกิพีเดีย แต่ใช้วิธีการให้คณะอนุกรรมการรับฟังและสรุปความคิดเห็นที่มีผู้เสนอแนะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ แทน หรือให้ประชาชนสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่มีความเกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญนี้ผ่านช่องทางวิกิพีเดียแทน

- การนำร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านทางวิกิพีเดีย นั้น ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ใช่ฉบับสมบูรณ์แต่อย่างใด ซึ่งหากสืบค้นคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ในวิกิพีเดีย จะปรากฏเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ทั้งนี้ หากบุคคลใดแสดงความคิดเห็นที่ไม่เหมาะสม ย่อมสามารถค้นหาและตรวจสอบผู้กระทำการดังกล่าวได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า แนวคิดที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญผ่านทางวิกิพีเดีย เป็นแนวคิดที่ดี แต่กรณีดังกล่าว บุคคลทั่วไปสามารถแก้ไขเพิ่มเติมข้อความหรือความเห็นได้ตลอดเวลา ทำให้ไม่สามารถทราบแนวคิดที่แท้จริงของแต่ละคนได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- หากต้องการให้ความเห็นของประชาชนแต่ละคนไม่ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไป ควรให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านทาง facebook จะเหมาะสมมากกว่า

- คณะกรรมการอาจตั้งกระทู้ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญในกระดานสนทนาของเว็บไซต์ pantip sanook หรือ kapook เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรตั้งกระทู้ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในกระดานสนทนาของเว็บไซต์ต่าง ๆ โดยอาจตั้งคำถามว่า “จะมีวิธีการป้องกันบุคคลที่กระทำการทุจริตไม่ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองได้อย่างไร” เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และคณะกรรมการสามารถนำความคิดเห็นดังกล่าวมาประกอบการร่างรัฐธรรมนูญได้

นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการจัดทำสื่อดิจิทัลเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า คณะอนุกรรมการจัดทำสื่อดิจิทัลเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำช่องทางการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อการร่างรัฐธรรมนูญผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ทั้งหมด ๓ ช่องทาง คือ ๑) เว็บไซต์ที่คณะอนุกรรมการจัดทำขึ้น ๒) facebook ที่คณะอนุกรรมการจัดทำขึ้น และ ๓) ห้องราชดำเนินในกระดานสนทนาของเว็บไซต์ pantip ทั้งนี้ คณะกรรมการต้องรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ และคำแถลงของโฆษกกรรมการในแต่ละวันเพื่อส่งข้อมูลไปยังสื่อสังคมออนไลน์ข้างต้น นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการได้มีการสำรวจการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์เป็นประจำทุกวันว่ามีการนำเสนอข่าวการร่างรัฐธรรมนูญอย่างไร

- มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ปัจจุบันมีโปรแกรมชนิดหนึ่งสามารถตรวจสอบได้ว่า ในช่วงเวลาหนึ่งมีการพูดถึงการร่างรัฐธรรมนูญผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ในประเทศไทยอย่างไร และสามารถสำรวจความคิดเห็นในแต่ละพื้นที่ว่าประชาชนมีความคิดเห็นไปแนวทางใดได้ด้วย

นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการจัดทำสื่อดิจิทัลเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า การจัดทำข้อมูลการร่างรัฐธรรมนูญในรูปแบบ infographic ทำให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่าย นอกจากนี้ คณะกรรมการควรจัดทำวิดีโอคลิปเกี่ยวกับประเด็นในการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประชาสัมพันธ์การทำงานของคณะกรรมการและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญด้วย

- มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า การสื่อสารกับสังคมในเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญควรใช้ช่องทางที่หลากหลาย โดยเฉพาะการสื่อสารผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์หรือสื่อดิจิทัล ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว

นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน กล่าวว่า คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนได้ประสานงานกับรายการจุดเปลี่ยนประเทศไทย ซึ่งออกอากาศเป็นประจำทุกวันจันทร์ทางสถานี

วิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (NBT) เพื่อประชาสัมพันธ์การร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในแต่ละสัปดาห์เห็นควรให้กรรมการแต่ละท่านเข้าร่วมรายการ เพื่อสรุปประเด็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการมีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมาอย่างไร

๔.๓ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันจันทร์ ที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๕๐ นาฬิกา

นายสกันธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายณฤพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์