



คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

Constitution Drafting Commission (CDC)

ฉบับที่ ๘๔ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมงบประมาณ

นายรชิต สิงหเสนี โฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ขอนำเสนอรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมครั้งที่ ๘๖ วันอังคารที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ถึงครั้งที่ ๘๘ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓ ดังนี้

เรื่องหนึ่ง แนวทางการพิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

โฆษกได้สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกลุ่มบุคคลและองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งได้แจกจ่ายสำเนาข้อเสนอของ

- ๑) คณะรัฐมนตรี
- ๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

และได้สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

เรื่องอื่น ๆ

กำหนดให้มีการประชุมครั้งต่อไปในวันศุกร์ที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

จัดทำและเผยแพร่โดย
ทีมโฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙
ข้อมูล ณ เวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา



ฝ่ายเลขานุการประธาน กรธ.
เลขรับ ๑๐ / ๕๕
วันที่ ๑๕ กพ ๕๕ เวลา ๑๖.๕๐ น

ที่ นร ๐๔๐๔/๑๖๕๕

สำนักนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เรียน ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ด้านที่สุด ที่ (รธน) ๑๒๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๕

ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๓๙/๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ นั้น

คณะรัฐมนตรีขอเสนอความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑. มาตรา ๒๔ วรรคสอง เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่เพื่อใช้กับตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ที่ต้องเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณตามกฎหมาย หลักการใหม่นี้สามารถแก้ไขข้อขัดข้องในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ ทำนองเดียวกับที่เอกอัครราชทูตสามารถปฏิบัติหน้าที่พลางได้แม้อย่างไม่ได้เข้าเฝ้าฯ ถวายพระราชสาส์นหรืออักษรสาส์น แต่เกรงว่าถ้อยคำในมาตรานี้จะมีผู้แปลความหมายไปถึงว่าคณะรัฐมนตรีไม่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณเลยและสามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๑๕๗ ต่อเนื่องไปได้ จึงควรกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนว่ามุ่งหมายถึงการผ่อนคลายเป็นเฉพาะการปฏิบัติตามมาตรา ๑๕๖ เป็นการชั่วคราวเท่านั้น

๒. มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๕ กระทรวงกลาโหมเสนอความเห็นที่ว่า คำว่า “ภาวะสงคราม” ในมาตรา ๓๐ และ มาตรา ๓๕ วรรคสาม ควรใช้คำให้เหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ “ภาวะสงครามหรือการรบ” เพราะสถานการณ์บางอย่างไม่ถึงขั้นประกาศสงคราม แต่มีการสู้รบกัน

๓. มาตรา ๔๗ กระทรวงมหาดไทยเสนอว่าควรกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย เพื่อประโยชน์ในการระดมความร่วมมือจากประชาชน กระทรวงวัฒนธรรมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอให้แก้ไขมาตรา ๔๗ (๘) โดยขยายความเป็นว่า “ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์ ส่งเสริม คุ้มครอง มรดกวัฒนธรรม และภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

๔. มาตรา ๔๕ กระทรวงกลาโหมและรองนายกรัฐมนตรีหลายท่านได้เสนอความเห็นมาว่าการบัญญัติบทบัญญัติมาตรานี้ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ น่าจะมีความเหมาะสม แต่หากจะแก้ไขใหม่ก็ควรบัญญัติให้ครอบคลุมภารกิจที่ต้องใช้การทหารดังนี้

“รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งราชอาณาจักรและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิ อธิปไตย เกียรติภูมิ และผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประเทศ และการพัฒนาประเทศ เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐพึงต้องจัดให้มีการทหารพรามูต และหน่วยเฉพาะกิจที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ตามความเหมาะสม ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยสรุปคือ เดิมคำว่า “และการพัฒนาประเทศ” เปลี่ยนคำว่า “พึง” เป็น “ต้อง” และตัดคำว่า “การทูต และการข่าวกรอง” ออกเพราะเป็นวิธีการที่ใช้ปฏิบัติงานเท่านั้น มิฉะนั้นต้องเพิ่มคำว่าอาวุธ ยุทธภัณฑ์ หรืออื่น ๆ ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องไม่จำเป็น และควรเปลี่ยนคำว่า “ตามความเหมาะสม” เป็น “ตามกฎหมายบัญญัติ” เพื่อแสดงว่าทุกอย่างต้องเป็นไปตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ

๕. มาตรา ๕๖ คำว่า “สิทธิในวงโคจรของดาวเทียม” ขอให้ตรวจสอบกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงกลาโหม และ กสทช. ด้วยว่าใช้คำนี้ถูกต้องหรือไม่ เพราะมีผู้ทักท้วงว่าตามความตกลงระหว่างประเทศ สิทธิในวงโคจรของดาวเทียมซึ่งหมายถึงการเป็นเจ้าของวงโคจรไม่ได้เป็นทรัพยากรของชาติ แต่สิทธิในการใช้วงโคจรดังกล่าวเท่านั้นที่เป็นสมบัติของชาติ

๖. หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และหมวด ๖ แผนนโยบายแห่งรัฐ ควรกล่าวถึงบทบาทของรัฐในเรื่องสหกรณ์ การผังเมือง การปฏิรูปที่ดิน และเรื่องการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในด้านต่าง ๆ ไว้ด้วย นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยเสนอว่า ควรระบุให้เห็นถึงการคงไว้ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

๗. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงศึกษาธิการเสนอความเห็นว่

๗.๑ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นสิ่งที่เคยรับรองไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แม้ครั้งนี้จะกล่าวถึงไว้ในมาตรา ๒๖ แต่ก็ไม่เด่นชัด ทั้งยังผูกโยงกับการออกกฎหมาย แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจไม่ใช่เรื่องของการออกกฎหมาย หากแต่เกี่ยวกับการปฏิบัติอื่น ๆ ด้วย จึงควรบัญญัติรับรองไว้ให้ชัดเจนเป็นการเฉพาะตามหลักสากล

๗.๒ มาตรา ๒๗ ควรมีข้อห้ามเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ชัดเจนดังเช่นมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะคำว่า “เหตุอื่นใด” อาจกว้างเกินไปจนยากแก่การตีความและอาจครอบคลุมเรื่องที่คาดไม่ถึงอันจะเป็นปัญหาในการปฏิบัติได้

๗.๓ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา ๔๐ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ระบุถึงสิทธิพื้นฐานต่าง ๆ ไว้ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักสากล การไม่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้โดยถือว่าอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๕ แล้ว อาจไม่เด่นชัด ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและ Bill of Rights ของนานาประเทศ

๗.๔ มาตรา ๕๐ ลดสิทธิสวัสดิการทางการศึกษาที่เคยมีลงมาเหลือแค่ตามภาคบังคับคือ ๙ ปี แต่ปัจจุบันรัฐจัดการศึกษาให้ไม่น้อยกว่า ๑๒ ปีอยู่แล้ว ควรพิจารณาทบทวนไม่ให้เป็นการลดสิทธิของบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการไม่ขัดข้องกับหลักการศึกษภาคบังคับ แต่เสนอด้วยการให้เด็กได้รับการศึกษาโดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายมีปัญหาเสมอว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายในเรื่องใด บางครั้งมีผู้อ้างว่า รัฐต้องออกค่านั่งเรือ ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าใช้จ่ายนอกหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เช่น การเรียนพิเศษ การทำกิจกรรมพิเศษ จึงเสนอว่าควรระบุให้ชัดว่าหมายถึงค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน)

๗.๕ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วเห็นว่ายังขาดบทบัญญัติคุ้มครองคนยากไร้ พิการ ทูพพลภาพ เด็กเยาวชนที่ไม่มีผู้ดูแล คนอายุ ๖๐ ปี แรงงานเด็ก แรงงานสตรี แม้จะปรากฏอยู่ในหลักทั่วไปแต่ก็เป็นจุดอ่อนให้ร่างรัฐธรรมนูญถูกต่อต้านได้ว่าไม่ครอบคลุมถึงหรือไม่ให้ความสำคัญแก้ปัญหาเหล่านี้ นอกจากนี้ มาตรา ๕๑ อาจถูกตีความว่าลบล้างสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลของผู้ยากไร้อีกด้วย

๘. สำนักงบประมาณเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๑๓๙ ดังนี้

๘.๑ กรณีตามร่างมาตรา ๑๓๗ ที่บัญญัติว่า “ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ และผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” นั้น เห็นว่าไม่ควรบัญญัติให้ต้องแสดงผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับการจ่ายเงินในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เนื่องจาก

(๑) ผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทันที หรือไม่สามารถวัดได้จากการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉพาะปีงบประมาณที่เสนอ แต่อาจต้องอาศัยการดำเนินการต่อเนื่องในปีงบประมาณต่อไปด้วย

(๒) งบประมาณรายจ่ายบางกรณีไม่สามารถเชื่อมโยงถึงผลสัมฤทธิ์ได้ เช่น งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อชำระหนี้ งบประมาณรายจ่ายงบกลางซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นที่ขอใช้จ่ายในระหว่างปีงบประมาณ เนื่องจากในขณะที่ตั้งงบประมาณยังไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดจะมีค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากที่ตั้งงบประมาณไว้หรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(๓) ความเข้าใจเรื่องผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณ อาจเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน การบัญญัติความไว้ดังกล่าวจึงยากที่จะทำให้เกิดการยอมรับที่ตรงกัน และนำไปสู่การตั้งข้อโต้แย้งและข้อถกเถียงในการเสนองบประมาณอย่างไม่มีที่สิ้นสุดได้ซึ่งจะเป็นปัญหาในกระบวนการงบประมาณที่มีระยะเวลาดำเนินการจำกัด

ทั้งนี้ เห็นสมควรกำหนดเป็น “ผลประโยชน์ที่จะได้รับ”

๘.๒ กรณีที่ร่างมาตรา ๑๓๙ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติเพิ่มเติมหลักการให้คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการแปรรูป และการอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตราเดียวกัน นั้น สำนักงบประมาณมีความเห็น ดังนี้

(๑) ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๙ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรรูป หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้” แม้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นไปตามที่ได้เคยบัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดความชัดเจนเพียงพอในการใช้บังคับ กล่าวคือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายนั้น กรณีใดจะถือว่าเป็นการใช้งบประมาณ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายเป็นงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นเป็นผู้ใช้จ่ายและเบิกจ่ายตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ และระเบียบที่

เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในกระบวนการงบประมาณผู้ใช้งบประมาณก็คือหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ซึ่งหากตีความโดยเคร่งครัดแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการย่อมไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม จึงเท่ากับบทบัญญัติห้ามการเสนอ แปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับได้เลย แต่หากจะตีความอย่างกว้างว่าการมีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณหมายถึงการเข้าแทรกแซงการกำหนดโครงการ หรือเข้าไปมีส่วนในการรับดำเนินการในกิจการของรัฐ รวมถึงแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการแล้ว การเข้าแทรกแซงในลักษณะดังกล่าวย่อมจะไม่ได้สำเร็จเบ็ดเสร็จได้โดยการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ แต่จะต้องมีการเข้าแทรกแซงในขั้นตอนการดำเนินการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นด้วย ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวมิใช่เป็นผลจากการเสนอ แปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ในชั้นการพิจารณางบประมาณรายจ่าย

ดังนั้น จึงเห็นว่า หากจะบัญญัติหลักการเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำที่เกี่ยวข้องกับความในวรรคสอง ก็ควรที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาเรื่องการมีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้ต่อไปด้วย

(๒) กรณีร่างมาตรา ๑๓๙ วรรคสาม ที่บัญญัติเรื่องความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีกรณีมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคสองว่า “... ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำ การ หรือรู้ว่ามี การกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย” นั้น เห็นว่า เนื่องจากในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติ หากจะมีการเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นแล้ว ก็จะต้องเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเท่านั้น ดังนั้น หากจะมีการตีความการมีส่วนร่วมโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณตามที่บัญญัติในวรรคสองให้หมายถึงการเข้าไปมีส่วนในการกำหนดโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นด้วยแล้ว ก็จะทำให้คณะรัฐมนตรีแต่ละคนซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยไม่สามารถเสนอคำขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายได้ เนื่องจากจะเข้าข่ายการเสนอให้ตนเองเป็นผู้มีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณทันที จึงเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวอาจขัดต่อหลักการงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนองบประมาณ และฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการงบประมาณได้

(๓) กรณีร่างมาตรา ๑๓๙ วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรู้ว่ามีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติความวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะดังกล่าวโดยมิได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือ ต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยร่วมกับผู้กระทำการตามวรรคสองด้วย ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินงบประมาณที่ได้จ่ายไป” นั้น มีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. เนื่องจากการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยปกติย่อมไม่สามารถกระทำสำเร็จได้เฉพาะจากการเสนอ แปรญัตติ หรือด้วยการกระทำด้วยประการใดๆ ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากเป็นการพิจารณาในเรื่องของความเหมาะสม จำเป็น และความสอดคล้องกับกำลังเงินของแผ่นดิน แต่การแสวงหาผลประโยชน์จะต้องมีกระบวนการแทรกแซงการปฏิบัติงาน หรือมีการสมรู้ร่วมคิดของเจ้าหน้าที่

รัฐในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นในขั้นตอนของการบริหาร และการใช้จ่ายงบประมาณด้วย เช่น การกำหนดกิจกรรมการใช้งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น จึงเป็นไปได้ยากที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถรับรู้ถึงผลว่าการเสนอ แปรญัตติ หรือด้วยการกระทำในเรื่องใด จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการสามารถเข้ามามีส่วนการใช้งบประมาณได้ ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่อนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณต้องมีความรับผิดชอบในการอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณ โดยถือเอาเหตุจากการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ ย่อมถือว่าเป็นอันตรายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการตามกฎหมายและทำให้ไม่กล้าที่จะปฏิบัติงานตามปกติ จึงน่าจะเป็นผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่า การที่จะสามารถระงับยับยั้งการดำเนินการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. เนื่องจากความในวรรคสี่ดังกล่าว บัญญัติถึงการอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงทำให้ความหมายจำกัดอยู่เฉพาะการอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการอนุมัติจัดสรรงบประมาณเท่านั้น จึงไม่น่าจะบังคับใช้ให้ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณ

ค. กรณีที่มีเจตนารมณ์ให้คำว่าการอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณให้ความหมายถึงขั้นตอนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นด้วย การบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ก็อาจถูกนำไปใช้เป็นข้อโต้แย้งว่าเป็นการบัญญัติฐานความผิดชั้นใหม่โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การกระทำที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ย่อมถือว่าเป็นความผิด จึงอาจจะกระทบต่อการดำเนินการดำเนินคดีหรือตรวจสอบการทุจริตเกี่ยวกับการใช้งบประมาณโดยมิชอบที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

ง. ความตามมาตรา ๑๓๙ ดังกล่าว บัญญัติไว้ใน “ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง” ซึ่งน่าจะจำกัดอยู่เฉพาะการดำเนินการในฝ่ายนิติบัญญัติ การบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการงบประมาณไว้ในส่วนนี้ แม้จะทำให้มีความต่อเนื่องว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แต่ก็จะเป็นข้อจำกัดและมีปัญหาในการตีความหากจะมีเจตนารมณ์ให้ใช้บังคับกับการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการอาจเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้งบประมาณ ด้วยการเข้าไปแทรกแซงในขั้นตอนการบริหารงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นเพื่อกำหนดโครงการ หรือการเข้ารับดำเนินกิจการของรัฐหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการใช้งบประมาณ

๙. มาตรา ๑๙๐ การให้คดีทุจริตของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงต้องพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่ควรจัดเป็นระบบศาลเดียว เพราะขัดต่อการปฏิบัติในนานาประเทศ และอาจขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ก่อให้เกิดปัญหาเวลาที่มีการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน แม้วรรคสี่จะให้อุทธรณ์ไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ แต่ก็จำกัดเฉพาะ “ข้อกฎหมายหรือในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ” อันจะทำให้ผู้ทธรณ์ยากอยู่นั่นเอง ควรแก้ไขการอุทธรณ์เป็นสิทธิทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อให้เป็นระบบสองศาล

๑๐. การแยกศาลรัฐธรรมนูญออกมาบัญญัติไว้เป็นหมวด ๑๑ แตกต่างจากที่เคยปฏิบัติมาในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ แม้จะมีเหตุผลอยู่แต่ก็ไม่มีเหตุผลหนักแน่นพอ ตรงกันข้ามอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดกับที่ว่ามีการเพิ่มอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดการโต้แย้งว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็น “ศาล” ตามหมวด ๑๐ และตามมาตรา ๓ หรือไม่

อนึ่ง การแก้ไขอายุของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใน (๒) ของมาตรา ๑๙๖ จากเจ็ดสิบปีเป็นเจ็ดสิบห้าปี อาจทำให้ถูกมองว่าเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล จึงควรใช้เกณฑ์อายุเจ็ดสิบปีเช่นเดิม

๑๑. มาตรา ๑๘๑ ให้นำมาตรา ๑๗๙ มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม มาตรา ๑๗๙ เป็นข้อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งต่างๆ เว้นแต่ “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับกิจการของสภา” เมื่อนำข้อความนี้มาใช้กับรัฐมนตรี จึงเกิดปัญหาว่า ถ้าเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ไม่เกี่ยวกับกิจการของสภา หากแต่เกี่ยวกับกิจการบริหาร เช่น กรรมการจัดงานพระราชพิธี กรรมการตรวจสอบ กรรมการแก้ปัญหาภัยแล้ง ราคาขายข้าว และไม่ได้เป็นการดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย หรือ ตามนโยบายที่แสดงต่อรัฐสภา จะสามารถทำได้หรือไม่ จึงควรบัญญัติมาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๗๙ ให้กว้างเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยให้ครอบคลุมถึงปัญหาดังกล่าว

๑๒. กระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการหลายแห่งเสนอว่า ชื่อหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น หากคำนี้ถึงข้อเรียกร้องของสังคม และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันแล้ว ควรเปลี่ยนชื่อหมวดเป็น “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” และเปลี่ยนคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็น “องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

๑๓. สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอความเห็นว่า

มาตรา ๒๖๘ ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปกิจการตำรวจไว้โดยละเอียด แต่เน้นหนักไปในเรื่องการบริหารงานบุคคล การมีคณะกรรมการอิสระเป็นผู้ดำเนินการ และการให้นำลำดับอาวุโสมาใช้ในระหว่างที่ยังไม่มีการปฏิรูปดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่าการบริหารงานบุคคลเป็นเพียงมิติหนึ่งของตำรวจ แท้จริงแล้ว หากจะมีการปฏิรูปก็ควรทำทั้งระบบตามแนวทางของนายกรัฐมนตรีที่ขอให้ปฏิรูป อำนาจหน้าที่ ระบบสวัสดิการ การบริหารงานบุคคล ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา ๒๖๘ จึงไม่ควรลงรายละเอียดเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคลมากเกินไป นอกจากนี้ การกำหนดให้นำลำดับอาวุโสมาใช้ก็ขัดกับหลักการกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ เพราะอาจต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ สมรรถนะ สุขภาพและอื่น ๆ ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำพิพากษาที่ อ. ๕๔๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๗ ระบุว่า การแต่งตั้งไม่อาจใช้หลักอาวุโสแต่อย่างใดเลย แม้แต่ในระบบข้าราชการพลเรือน และข้าราชการทหารก็ไม่ได้นำหลักอาวุโสมาใช้เพียงประการเดียว

๑๔. คณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรมีหมวดว่าด้วยการปฏิรูปแยกออกมาต่างหากเป็นการเฉพาะ โดยวางแนวทางการปฏิรูปให้สอดคล้องกับแนวทางที่ดำเนินการมาก่อนการใช้ร่างรัฐธรรมนูญนี้ และอาจจะบ่งชี้ข้อที่ควรปฏิรูปและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ แต่ไม่ควรกำหนดรายละเอียดในเชิงผูกมัดแนวทางและเนื้อหาการปฏิรูปมากเกินไปเพราะอาจยืดเยื้อ และยุ่งยากในการปฏิบัติ

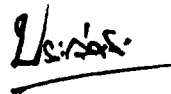
๑๕. การกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนดำเนินการภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ตามบทเฉพาะกาล ควรให้สอดคล้องกับแนวทาง (Roadmap) ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติกำหนดคือ ให้สามารถจัดการเลือกตั้งได้ใน พ.ศ. ๒๕๖๐ (เดือนกรกฎาคมเป็นต้นไป) การที่มาตรา ๒๕๙ และมาตรา ๒๖๐ กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นรวม ๑๐ ฉบับ ให้แล้วเสร็จและประกาศใช้บังคับแล้วจึงให้จัดการเลือกตั้งภายใน ๑๕๐ วัน ทำให้การจัดการเลือกตั้งต้องเน้นช้าออกไป หากแก้ไขให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำเฉพาะกฎหมายเท่าที่จำเป็นแก่การเลือกตั้งและการจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภา จนแล้วเสร็จ เมื่อประกาศใช้แล้ว จึงให้จัดการเลือกตั้งภายในเวลาที่กำหนด ก็น่าจะทำให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปได้เร็วขึ้นและสอดคล้องกับแนวทาง (Roadmap) ที่เคยกำหนดส่วนกฎหมายอื่นที่มีความจำเป็นแต่อาจทำภายหลังได้ก็ให้ทยอยจัดทำในเวลาต่อมา ซึ่งก็น่าจะแล้วเสร็จก่อนการจัดทำตั้งรัฐบาลใหม่ภายหลังการเลือกตั้ง

๑๖. ในขณะนี้มิชข้อวิพากษ์วิจารณ์และความเห็นต่างเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญมาก ส่วนใหญ่เป็นความไม่แน่ใจหรือไม่วางใจในระบบ ตัวบุคคลที่จะเข้าสู่ระบบ วิธีการได้คนมาสู่ระบบ (เลือกตั้ง แต่งตั้ง) และอำนาจหน้าที่ แต่ที่คณะรัฐมนตรีเป็นห่วงคือ ทำอย่างไรจึงจะป้องกันมิให้ความยุ่งยากโกลาหล ความขัดแย้ง และความไม่สงบเรียบร้อยจนประเทศจวนเข้าสู่ภาวะรัฐที่ล้มเหลว ดังเมื่อก่อนเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ ย้อนกลับมาเกิดขึ้นอีกภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ภายหลังการเลือกตั้ง และภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เพราะหากเช่นนั้นแล้วจะกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ เศรษฐกิจ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ และคุณธรรมของคนในชาติอย่างรุนแรง ประเทศอาจจะตกอยู่ในวังวนหรือบ่วงแห่งการสู้รบ การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การทุจริตคอร์รัปชัน การแทรกแซงกลไกของรัฐ การใช้วาทะก่อให้เกิดความเกลียดชัง การล้างแค้น การรี้อกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยอ้างความชอบธรรมในนามของระบอบประชาธิปไตยดังที่เคยเกิดมาแล้ว และในครั้งนี้อาจหนักหน่วงขึ้นกว่าเดิม อันเป็นสภาวะที่ไม่ปรากฏในต่างประเทศและยากแก่ความเข้าใจของประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ หากสถานการณ์เป็นเช่นนี้ การบริหารราชการแผ่นดิน การสร้างความสามัคคีปรองดอง และการปฏิรูปประเทศจะสะดุดหรือล้มเหลวจนเป็นไปไม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นหวัหวัต่อและความเป็นความตายของประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่าบางที่หากบัญญัติเนื้อหาและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นสองช่วงเวลา คือ ช่วงเฉพาะกิจหรือเฉพาะกาลในระยะแรกซึ่งอาจไม่ยาวนานนักโดยใช้หลักเกณฑ์อย่างหนึ่งเสมือนข้อยกเว้นตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแต่อยู่บนพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับหนึ่งอย่างมีดุลยภาพในช่วงเปลี่ยนผ่าน และช่วงที่จะใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในระยะต่อไปซึ่งสอดคล้องกับหลักการสากลมากขึ้นและเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยที่ลดข้อจำกัดต่าง ๆ ลงให้มาก ดังนี้ น่าจะแก้ปัญห และอธิบายให้เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนและนานาชาติได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้ผู้แทนมาชี้แจงเพิ่มเติมก็ยินดีให้ความร่วมมือทุกประการ

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(ประวิตร วงษ์สุวรรณ)

รองนายกรัฐมนตรี รักษาการแทน

นายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๘ ๔๔๐๕

โทรสาร ๐ ๒๒๘๘ ๔๐๐๐ ต่อ ๔๙๐๐



รายงาน
การรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา
จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (ครั้งที่ ๒)

เล่มที่ ๑

(ความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ (ร่างเบื้องต้น)
ในส่วนของที่เกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง)

ของ

คณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษา
เสนอแนะ และรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา
จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบ

การพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โทร. ๙๑๘๖ - ๗

ที่ สว (สนช)(กมธ ๒) ๐๐๑๐/ (ร ๖)

วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานการรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (ครั้งที่ ๒)

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๗ วันพฤหัสบดีที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ขึ้น ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๓ และต่อมาในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติให้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการเป็น “คณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” รวมทั้งเพิ่มเติมกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญให้มีอำนาจหน้าที่รวมถึงการพิจารณา ศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|---|--------------------------------|
| ๑. นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายกล้านรงค์ จันทิก | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. พลเรือเอก ชุมนุม อัจวงษ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายสมชาย แสวงการ | เลขาธิการคณะกรรมการ |
| ๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ | รองเลขาธิการคณะกรรมการ |
| ๗. นายเจตน์ ศิรธรานนท์ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๘. นางสุรางคณา วายุภาพ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๙. พลเรือเอก กำธร พุ่มหิรัญ | กรรมการ |
| ๑๐. นายชาญวิทย์ วสียงกูร | กรรมการ |
| ๑๑. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ | กรรมการ |
| ๑๒. นายธานี อ่อนละเอียด | กรรมการ |
| ๑๓. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ | กรรมการ |
| ๑๔. นายบุญชัย โชควัฒนา | กรรมการ |
| ๑๕. นายประมุต สุตะบุตร | กรรมการ |
| ๑๖. ศาสตราจารย์พิเศษภัทรศักดิ์ วรรณแสง | กรรมการ |
| ๑๗. นายมณฑิธร บุญตัน | กรรมการ |
| ๑๘. พลเรือเอก ยุทธนา พักผลงาม | กรรมการ |
| ๑๙. พลเรือเอก วัลลภ เกิดผล | กรรมการ |

๒๐. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ	กรรมาธิการ
๒๑. พลเอก สกนธ์ สัจจานิตย์	กรรมาธิการ
๒๒. พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม	กรรมาธิการ
๒๓. พลเอก สิงห์ศึก สิงห์ไพร	กรรมาธิการ
๒๔. นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล	กรรมาธิการ
๒๕. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	กรรมาธิการ
๒๖. นายดิศทัต โตตระกิตย์	กรรมาธิการ
๒๗. นายปรีชา วัชรากัย	กรรมาธิการ
๒๘. พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ	กรรมาธิการ
๒๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วุฒิสักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์	กรรมาธิการ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๙/๑ วรรคสอง กำหนดให้ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญรับฟังความคิดเห็นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชน ประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งคณะกรรมการได้ส่งรายงานการรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (ครั้งที่ ๑) ให้กับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) แล้วเสร็จ และได้เผยแพร่ให้หน่วยงานและประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ในการนี้ คณะกรรมการจึงได้ดำเนินการพิจารณา ศึกษา เสนอแนะและรวบรวมความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อส่งไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการได้มีการพิจารณาในประเด็นทางการเมืองเพื่อเสนอความคิดเห็นบนพื้นฐานหลักการและเหตุผล ประกอบด้วย ๑) ประเด็นที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร/การเลือกตั้ง ๒) ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ๓) ประเด็นการกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรี ๔) ความจำเป็นที่ต้องมีกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ และ ๕) ประเด็นสำคัญอื่น ๆ ตลอดจนได้ประมวลและรวบรวมประเด็นความเห็นของคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้มีการเสนอความคิดเห็นไว้ในที่ประชุมร่วมกันระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ และในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๘/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ รวมทั้ง ความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและบุคคลอื่น ๆ ที่ส่งมายังคณะกรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้จัดทำรายงานการรวบรวมความเห็นประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (ครั้งที่ ๒) เพื่อส่งไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสำหรับประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว โดยมีรายละเอียดตามเอกสารการพิจารณาและประมวลความคิดเห็นจำนวน ๒ เล่ม

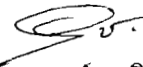
จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอรายงานการรวบรวมความเห็นประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (ครั้งที่ ๒) ของคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาภายในวันศุกร์ที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ทั้งนี้ เพื่อให้ทันกับกรอบเวลาดำเนินงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดกรอบระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และประชาชน โดยให้ส่งความเห็นต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

(ลงชื่อ) สุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย

(นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย)

ประธานคณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษา เสนอแนะ
และรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นายอุสาคห์ ชูสินธ์)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษา เสนอแนะ
และรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษา เสนอแนะและรวบรวมความเห็น
เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๖ - ๗ โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๗

วุฒิชัย พิมพ์
เอกชัย/บุษยพรรณ ทาน

สารบัญ

หน้า

รายงานการรวบรวมความเห็นประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสามัญ
พิจารณาศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(๑)

ส่วนที่ ๑ ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสามัญพิจารณาศึกษา เสนอแนะ

และรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ

แห่งชาติ.....	๑
๑. ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๑
๑.๑ รูปแบบของบัตรเลือกตั้ง	๑
๑.๒ การกำหนดเขตเลือกตั้ง	๓
๑.๓ การคิดคะแนน	๓
๑.๔ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๔
๒. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	๔
๒.๑ จำนวนและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา	๔
๒.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	๖
๒.๓ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา	๗
๓. การกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรี	๗
๔. ความจำเป็นที่ต้องมีกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ	๘
๕. ประเด็นสำคัญอื่น ๆ	๘
๕.๑ การนำบทบัญญัติในมาตรา ๔ และมาตรา ๗ หมวด ๑ บททั่วไป ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้	๘
๕.๒ การกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน	๙
๕.๓ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖	๙
๕.๔ การเพิ่มความชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดกำลังทหารตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๘ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ	๙
๕.๕ การกำหนดเรื่องราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้	๑๐
๕.๖ การยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ	๑๐
๕.๗ การกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติในบทบัญญัติของมาตรา ๖๑ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ไปบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ	๑๐
๕.๘ การกำหนดรายละเอียดของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา	๑๑
๕.๙ การแยกศาลรัฐธรรมนูญออกจากหมวดศาล และการให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร อิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม	๑๒

(ก)

- ๕.๑๐ การกำหนดให้มีหมวดว่าด้วยการปฏิรูปไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ ๑๒
- ๕.๑๑ การห้ามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ๑๒
- ๕.๑๒ การกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามบทเฉพาะกาล ๑๓
- ๕.๑๓ การกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสนอหรือผู้มีหน้าที่พิจารณากฎหมายที่ไม่ดำเนินการภายใน เวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือภายในเวลาอันสมควร ให้ถือว่าจงใจไม่ปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญ ๑๓

รายงานการรวบรวมความเห็น
ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการการสามัญพิจารณาศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็น
เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๗ วันพฤหัสบดีที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการสามัญรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ขึ้น ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๓ และต่อมาในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติให้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการเป็น “คณะกรรมการการสามัญพิจารณาศึกษา เสนอแนะและรวบรวมความเห็นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” รวมทั้งเพิ่มเติมกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญให้มีอำนาจหน้าที่รวมถึงการพิจารณา ศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญด้วย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔/๑ วรรคสอง กำหนดให้ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญรับฟังความคิดเห็นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชน ประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต่อมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) แล้วเสร็จ และได้เผยแพร่ให้หน่วยงานและประชาชนได้เสนอความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้หน่วยงานและประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ ภายในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ดังนั้น คณะกรรมการจึงได้ดำเนินการพิจารณา ศึกษา เสนอแนะและรวบรวมความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) เพื่อส่งไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีผลการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการ ดังนี้

๑. ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| ๑.๑ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย | เป็นประธานคณะกรรมการ |
| ๑.๒ นายกล้าณรงค์ จันทิก | เป็นรองประธานคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง |
| ๑.๓ รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุทกวาทิน | เป็นรองประธานคณะกรรมการ
คนที่สอง |
| ๑.๔ พลเรือเอก ชุมชุม อาจวงษ์ | เป็นรองประธานคณะกรรมการ
คนที่สาม |

- | | |
|--|----------------------------|
| ๑.๕ นายสมชาย แสงการ | เป็นเลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑.๖ ผู้ช่วยศาสตราจารย์เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ | เป็นรองเลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑.๗ นายเจตน์ ศิรธรานนท์ | เป็นโฆษกคณะกรรมการ |
| ๑.๘ นางสาวกณิกา วายุภาพ | เป็นโฆษกคณะกรรมการ |

๒. ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติตั้ง นายอุสาค์ ชูสินธ์ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ตามข้อบังคับ การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑ วรรคสาม

๓. แนวทางการดำเนินการของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้พิจารณาและกำหนดกรอบในการดำเนินการและการ รับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ตลอดจนข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสามัญพิจารณา ศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และส่วนที่ ๒ ความเห็นสำคัญอื่น ๆ ที่ได้รับเพื่อประกอบการพิจารณา จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่

๑) ความเห็นจากคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๖ คณะ

๒) ความเห็นและประเด็นซักถามคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๓) ความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการรับฟัง ความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๘/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๔) ความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่ส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ไปยังคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการรวบรวมและเสนอไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสามัญพิจารณา ศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาโดยนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับประเด็น ในทางการเมืองของคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ส่งมายังคณะกรรมการมาประมวลและพิจารณาบนพื้นฐานหลักการและเหตุผล ตลอดจน ได้มีการพิจารณาและแสดงความคิดเห็นของกรรมการอย่างกว้างขวางเพื่อให้ได้ข้อมูลนำไปสู่ การจัดทำความเห็นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่

๑. ประเด็นที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร/การเลือกตั้ง
๒. ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
๓. ประเด็นการกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรี
๔. ความจำเป็นที่ต้องมีกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ
๕. ประเด็นสำคัญอื่น ๆ

๕.๑ การนำบทบัญญัติในมาตรา ๔ และมาตรา ๗ หมวด ๑ บททั่วไป
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

๕.๒ การกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ
และเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

๕.๓ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖

๕.๔ การเพิ่มความชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดกำลังทหาร
ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

๕.๕ การกำหนดเรื่องราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้

๕.๖ การยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐตามที่บัญญัติไว้ใน
มาตรา ๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

๕.๗ การกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติในบทบัญญัติของมาตรา ๖๑
หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ไปบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

๕.๘ การกำหนดรายละเอียดของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความ
เห็นชอบจากรัฐสภา

๕.๙ การแยกศาลรัฐธรรมนูญออกจากหมวดศาล และการให้
ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม

๕.๑๐ การกำหนดให้มีหมวดว่าด้วยการปฏิรูปไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้

๕.๑๑ การห้ามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สมาชิก
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สมัครรับเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่ง
ดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

๕.๑๒ การกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามบทเฉพาะกาล

๕.๑๓ การกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสนอหรือผู้มีหน้าที่พิจารณากฎหมาย
ที่ไม่ดำเนินการภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือภายในเวลาอันสมควร ให้ถือว่าจงใจไม่ปฏิบัติ
ตามรัฐธรรมนูญ

**ส่วนที่ ๒ ความเห็นสำคัญอื่น ๆ ที่ได้รับเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำ
ร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย**

**๑. ความเห็นที่ได้รับจากคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ**

คณะกรรมการสิทธิการได้ขอความอนุเคราะห์จากคณะกรรมการสิทธิการสามัญ
ประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติทุกคณะ เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งให้
หน่วยงานและเผยแพร่ให้ประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙
โดยคณะกรรมการนำมาพิจารณาและสรุปเป็นประเด็นการเสนอความเห็นของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ
ประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติในรายประเด็นเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่ได้
นำเสนอในส่วนที่ ๒ ของรายงานฉบับนี้

**๒. ความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสมาชิกสภาขับเคลื่อน
การปฏิรูปประเทศ และบุคคลอื่น ๆ**

๒.๑ ความเห็นและประเด็นซักถามคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติและสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๒.๒ ความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ในการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ ครั้งที่ ๘/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๒.๓ ความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่ส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ไปยังคณะกรรมการ

ในการนี้ คณะกรรมการสิทธิการได้จัดทำรายงานการรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบ
การพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (ครั้งที่ ๒) อันเป็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) เพื่อส่งไปยังคณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ สำหรับประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารการรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
ทั้งสองส่วนดังกล่าวข้างต้นที่แนบมาพร้อมกับรายงานนี้ด้วยแล้ว



(นายสมชาย แสวงการ)

เลขาธิการคณะกรรมการสามัญ

พิจารณาศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็น

เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ส่วนที่ ๑

ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการสามัญพิจารณาศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ

สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการได้ขอความอนุเคราะห์จากคณะกรรมการการสามัญประจำ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติทุกคณะ เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการยกร่าง
ตามประเด็นที่คณะกรรมการการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เคยนำเสนอต่อคณะกรรมการ
ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
(ร่างเบื้องต้น) ให้หน่วยงานและเผยแพร่ให้ประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ แล้ว
ประกอบด้วย

- ๑) ประเด็นที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร/การเลือกตั้ง
- ๒) ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
- ๓) ประเด็นการกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรี
- ๔) ความจำเป็นที่ต้องมีกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ และ
- ๕) ประเด็นสำคัญอื่นใดที่คณะกรรมการการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า

เป็นรายละเอียดที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ คณะกรรมการการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๒ คณะ
คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็น
รูปธรรม สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและบุคคลอื่นได้นำเสนอประเด็นความเห็นมายังคณะกรรมการ
โดยคณะกรรมการได้นำประเด็นที่ได้รับจากการเสนอดังกล่าวมาประมวลและพิจารณาบนพื้นฐาน
หลักการและเหตุผล ตลอดจนได้มีการพิจารณาและแสดงความคิดเห็นของกรรมการอย่างกว้างขวาง
เพื่อให้ได้ข้อมูลนำไปสู่การจัดทำความเห็นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ครั้งที่ ๒)
โดยมีผลการพิจารณา ดังนี้

๑. ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑.๑ รูปแบบของบัตรเลือกตั้ง

คณะกรรมการการการมีความเห็นว่าการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรกำหนดให้มี
บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ โดยแยกเป็นบัตรสำหรับเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
๑ ใบ และบัตรสำหรับเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ๑ ใบ โดยมีเหตุผล ดังนี้

๑.๑.๑ เหตุผลที่กำหนดให้มีบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ

๑) การใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ในกรณีที่ประชาชนประสงค์จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่สังกัด พรรคการเมืองหนึ่ง แต่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกผู้รับสมัครเลือกตั้งซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ อีกพรรคการเมืองหนึ่ง

๒) การใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ เป็นรูปแบบที่ประเทศไทยใช้มาระยะหนึ่งจนกระทั่ง ประชาชนเริ่มมีความเข้าใจและคุ้นเคยกับการใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบแล้ว ดังนั้น การเปลี่ยนรูปแบบไปใช้ บัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๓) การใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเลือกบุคคล ที่ประสงค์จะให้เป็นตัวแทนในพื้นที่และเลือกพรรคการเมืองที่ชื่นชอบในนโยบายได้อย่างเต็มที่

๔) การใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีฐานเสียงกระจาย แต่ไม่มากพอในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง สามารถมีสมาชิกพรรคในสภาผู้แทนราษฎรได้

๕) การใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ ทำให้การทุ่มซื้อเสียงของพรรคการเมืองทำได้ยากขึ้น เนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกตัวบุคคลและพรรคการเมืองแยกจากกันได้

๖) กรณีที่เกิดการทุจริตในการเลือกตั้ง การแยกบัตรสำหรับเลือกสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรสำหรับเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อออกจากกัน อย่างชัดเจน จะก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ของความสะดวกในการดำเนินคดีและการนับคะแนน

๑.๑.๒ เหตุผลที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ ตามร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑) แม้ว่าการกำหนดให้การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ยึดติดในตัวบุคคลและส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ให้มีความเข้มแข็ง แต่สภาพสังคมไทยในปัจจุบันยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการดังกล่าว เนื่องจาก ประชาชนยังมีค่านิยมในการเลือกตัวบุคคลผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมากกว่าการพิจารณาจากนโยบาย ของพรรคการเมือง ดังนั้น การกำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ จึงอาจทำให้ผลการลงคะแนนที่ได้ ไม่สามารถสะท้อนถึงความนิยมหรือเจตจำนงของประชาชนในการเลือกพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง

๒) การกำหนดให้การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยใช้บัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ เป็นการสร้างความสับสนทางความคิดในการตัดสินใจให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรณีที่ต้องการ จะเลือกผู้ลงสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่ต้องการเลือก พรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่ง

๓) การกำหนดให้การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ เป็นการจำกัด สิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนไม่สามารถเลือกตัวบุคคลที่ประสงค์ ให้เป็นตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎรและเลือกพรรคการเมืองที่ชื่นชอบในนโยบายได้

๔) การกำหนดให้การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ อาจก่อให้เกิด การทุ่มซื้อเสียงของพรรคการเมืองเพื่อให้ผู้ลงสมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งชนะการเลือกตั้งและ ให้พรรคการเมืองได้คะแนนเสียงเป็นจำนวนมากซึ่งจะมีผลต่อการนำไปคำนวณจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่พรรคพึงจะมีและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

๕) การกำหนดให้การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ เป็นการปิดโอกาสพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงกระจายแต่ไม่มากพอในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ไม่ให้มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑.๒ การกำหนดเขตเลือกตั้ง

คณะกรรมการการมีความเห็นว่าควรกำหนดเขตเลือกตั้งแบบเขตใหญ่เรียงเบอร์ (๓ คน : ๑ เขต) โดยมีเหตุผล ดังนี้

๑.๒.๑ เหตุผลในการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบเขตใหญ่เรียงเบอร์

๑) การกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีขนาดใหญ่จะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นไปได้ยากกว่าการกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีขนาดเล็ก ทำให้คนดีมีความสามารถมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒) การกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีขนาดใหญ่ทำให้การควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนโดยผู้มีอิทธิพลไม่สามารถกระทำได้โดยง่าย

๓) การกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีขนาดใหญ่ทำให้การแข่งขันภายในพื้นที่ลดความรุนแรงลง

๔) การกำหนดเขตเลือกตั้งควรคำนึงถึงหลักการสำคัญ คือ การกำหนดรูปแบบที่จะสามารถป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงได้ หรือทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงสามารถกระทำได้โดยยากที่สุด อันจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและสามารถสะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนได้

๑.๒.๒ เหตุผลที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑) การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวจะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงกระทำได้โดยง่าย

๒) การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวทำให้ผู้มีอิทธิพลสามารถควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ง่าย

๓) การกำหนดเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวทำให้การแข่งขันภายในพื้นที่มีความรุนแรงมาก อาจจะนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิตของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครรายใดรายหนึ่งได้ และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ซึ่งเป็นอุปสรรคในการสร้างความปรองดองของชาติ

๑.๓ การคิดคะแนน

คณะกรรมการการมีความเห็นว่า การคิดคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรใช้วิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional : MMP) โดยอาจปรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้ตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนเกิน (Overhang) ตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยมีเหตุผล คือ

- วิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional : MMP) เป็นวิธีการที่ทำให้สามารถสะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนในเรื่องของความนิยมต่อพรรคการเมือง

และทำให้ทุกคะแนนเสียงถูกนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พรรคการเมือง
พึงมี ตลอดจนคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคจะได้รับ

๑.๔ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการการมีความเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน
แต่ไม่เกิน ... คน โดยกำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้ง ๒ ประเภท คือ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
จำนวน ๓๕๐ คน และการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๕๐ คน แต่ไม่เกิน ... คน
โดยมีเหตุผล ดังนี้

๑) การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน แต่ไม่เกิน ... คน
น่าจะเป็นจำนวนที่มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อการสะท้อนเจตจำนงในฐานะที่เป็นผู้แทน
ของประชาชนทั้งประเทศ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
มีจำนวน ๕๐๐ คน

๒) สืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการเสนอให้ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนผสม (Mixed
Member Proportional : MMP) ซึ่งอาจทำให้พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้จำนวน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนเกิน ดังนั้น จึงต้องกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อไม่ให้เกิน
จำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๓) การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้ได้ผู้ที่มี
ความรู้ความสามารถและผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นการส่งเสริม
ระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง

๒. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

หลักการของการมีวุฒิสภามีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีสภาผู้ทรงคุณวุฒิในการทำหน้าที่ตรวจสอบ
และถ่วงดุลสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นได้จากหน้าที่ตามความรับผิดชอบในมาตรา ๑๕๑
ของร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งวุฒิสภาที่ถือได้ว่าเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการ
จึงมีความเห็นดังต่อไปนี้

๒.๑ จำนวนและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว เห็นควรกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วย สมาชิก
จำนวน ๒๐๐ คน มาจากการสรรหาทั้งหมดจากกลุ่มอาชีพและกลุ่มสังคมที่หลากหลาย และให้มี
คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วย ผู้นำองค์กรตามที่ได้กำหนดไว้
ในรัฐธรรมนูญ และประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์
วิธีการ ตลอดจนแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการสรรหา
หรือการใช้ความใกล้ชิดของผู้ที่จะได้รับการสรรหากับกรรมการสรรหาอันจะส่งผลต่อภาพลักษณ์
และความน่าเชื่อถือของกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีเหตุผล ดังนี้

๒.๑.๑ เหตุผลสนับสนุนการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๒๐๐ คน และมาจากการสรรหาทั้งหมด

๑) เมื่อคณะกรรมการเสนอให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ๒๐๐ คน จึงเป็นจำนวนที่มีผลต่อการรักษาดุลอำนาจในรัฐสภาในกรณีที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

๒) เนื่องจากประเทศไทยปกครองในระบบรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทั้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และระหว่างองคาพยพต่าง ๆ ภายในฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้น การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากสรรหาซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองและแตกต่างจากที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล

๓) เนื่องจากตามมาตรา ๑๕๑ ของร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญของประเทศหลายประการ เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม หรือการรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา เป็นต้น จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงทำให้วุฒิสภามีบทบาทในลักษณะของการเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ และจำเป็นต้องประกอบไปด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้และประสบการณ์ มีความเป็นกลาง และไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองใด ๆ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีที่มาแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันสามารถทำให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิมาทำหน้าที่ โดยใช้วิธีการสรรหาสมาชิกทั้งหมดจากผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ และมีความเป็นกลาง

๒.๑.๒ เหตุผลที่ไม่เห็นด้วยกับการที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของกลุ่มต่าง ๆ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑) การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของกลุ่มต่าง ๆ แบบเลือกข้ามกลุ่มกันเป็นการดำเนินการที่มีความซับซ้อน และเข้าใจยากถึงที่มา ทำให้เกิดความยุ่งยาก และสร้างความขัดแย้งในกลุ่มต่าง ๆ ได้

๒) กระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาแบบข้ามกลุ่มกัน เป็นการสร้างความสับสนให้แก่ตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เพราะแต่ละกลุ่มต้องเลือกบุคคลจากกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่รู้จักกันซึ่งไม่ใช่เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และจากคำชี้แจงของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่าจะต้องเลือกจากระดับอำเภอมาสู่ระดับจังหวัด และจากระดับจังหวัดมาสู่ระดับประเทศ ทำให้การดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลายาวนานมาก

๓) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบข้ามกลุ่มกันอาจถูกแทรกแซง ควบคุม จัดสรร และแลกเปลี่ยนตอบแทนผลประโยชน์ในกลุ่มและระหว่างกลุ่มจากผู้มีอิทธิพลทางการเมือง และกลุ่มทุนต่าง ๆ ได้ ดังเช่น การเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการจัดตั้งกลุ่มคนและมีลักษณะของการบล็อกโหวต หรือกรณีการเลือก กสทช. ซึ่งสามารถส่งคนของฝ่ายการเมืองมาเป็นสมาชิกในองค์กรดังกล่าวได้

๒.๒ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

คณะกรรมการมีความเห็นว่า ควรให้มีบทบัญญัติการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ และควรคงอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยมีเหตุผล ดังนี้

๒.๒.๑ เหตุผลสนับสนุนให้มีบทบัญญัติการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และควรคงอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้เป็นของวุฒิสภา

๑) เนื่องจากประเทศไทยปกครองในระบอบรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทั้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร กับฝ่ายตุลาการ และระหว่างองคาพยพต่าง ๆ ภายในฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้น การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีวาระเชื่อมโยงกับพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจึงมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากกระบวนการถอดถอนเป็นกระบวนการตรวจสอบความรับผิดชอบทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงควรกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรด้านนิติบัญญัติที่สามารถใช้เวทีวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แสดงความรับผิดชอบทางการเมือง ด้วยการถูกเปิดอภิปราย ตรวจสอบในวุฒิสภา หากสมาชิกวุฒิสภาจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นมีพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่เหมาะสมตามที่ถูกล่าม้างจริง สมาชิกวุฒิสภาก็สามารถลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

๒) การกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (ให้พ้นจากตำแหน่ง) เป็นเรื่องการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจรัฐว่าเหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองที่ภายในฝ่ายการเมืองจะต้องตรวจสอบกันเอง อาจทำให้ศาลถูกวิพากษ์วิจารณ์ในการตัดสินคดี ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของศาลได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้ศาลทำหน้าที่ดังกล่าวเฉพาะในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาเป็นผู้ถูกกล่าวหาเองยังทำให้หลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างศาลกับองค์กรอื่น ๆ เสี่ยงไปด้วย

๒.๒.๒ เหตุผลที่ไม่เห็นกับการไม่มีบทบัญญัติการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่คงอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้เป็นของวุฒิสภา

- ตามร่างมาตรา ๒๓๑ กระบวนการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่นที่มีสาเหตุมาจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวมีความผิดและต้องพ้นจาก

ตำแหน่งแล้ว จะมีมูลกรณีความผิดทางอาญาด้วย ในกรณีหลังนี้ ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกฟ้องต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะมีปัญหาว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะผูกพันศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่

๒.๓ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้ โดยมีเหตุผล คือ

- เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดวาระการดำรงของสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นหลักการที่เริ่มใช้มาตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองครั้งแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และไม่ปรากฏว่าวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภามีปัญหาอุปสรรคแต่อย่างใด

๓. การกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว มีมติไม่เห็นด้วยกับหลักการที่กำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพรรคละไม่เกิน ๓ รายชื่อ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ร่างเบื้องต้น) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คือ กรณีการกำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพรรคละไม่เกิน ๓ รายชื่อ เป็นการจำกัดสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

ดังนั้น จึงขอให้ตัดมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ ออกทั้งมาตรา และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๕๔ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕๕ และเห็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามหมวด ๘๓ เฉพาะสภานิติบัญญัติของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของสภานิติบัญญัติทั้งหมดแห่งที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติ” โดยมีเหตุผล คือ

- เหตุผลที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพรรคละไม่เกิน ๓ รายชื่อ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ร่างเบื้องต้น) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑) กรณีการกำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพรรคละไม่เกิน ๓ รายชื่อ

ถ้ารายชื่อที่ถูกเสนอนั้น คัดเลือกมาจากกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งบุคคลตามรายชื่อดังกล่าวได้รับการเลือกตั้ง บุคคลเหล่านั้นจะมีสถานะภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าแพ้การเลือกตั้งบุคคลเหล่านั้นก็จะมีสถานะภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจาก

แพ็คเกจเลือกตั้ง ซึ่งดูไม่เหมาะสมที่จะนำมารายชื่อเหล่านั้นเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้การรับรอง เป็นนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่พรรคการเมืองเสนอรายชื่อผู้ที่พรรคจะเสนอเป็นนายกรัฐมนตรี โดยเลือกจากบุคคล ซึ่งไม่ได้ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งก็จะเป็นจุดอ่อนให้พรรคการเมืองอื่นโจมตีได้ว่าไม่ความเป็น ประชาธิปไตย

๔. ความจำเป็นที่ต้องมีกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องมีกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติ ของประเทศเฉพาะในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ หรือในกรณี ที่สถาบันทางการเมืองไม่สามารถใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจบริหารในการบริหารประเทศได้ โดยควรกำหนดให้มีกลไกที่เป็นที่ยอมรับของสังคมเพื่อทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ ดังกล่าว โดยให้เป็นอำนาจของรัฐสภา หรือวุฒิสภาในกรณีที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรหรือมี สภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แล้วแต่กรณี ที่จะวินิจฉัยว่าสถานการณ์ใดที่จะถือว่าเป็น วิกฤติของประเทศ และหากปรากฏว่ารัฐสภาหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีมีคำวินิจฉัยว่าสถานการณ์ ที่เกิดขึ้นเป็นวิกฤติของประเทศแล้ว ให้เป็นอำนาจของประธานศาลรัฐธรรมนูญในการเรียกประชุม ร่วมกันของผู้บัญชาการเหล่าทัพ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปลัดกระทรวงกลาโหม และบุคคลอื่นใดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยให้ที่ประชุมดังกล่าว มีอำนาจในการบริหารจัดการสถานการณ์เพื่อให้สถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว โดยมีเหตุผล ดังนี้

- แม้ว่าร่างมาตรา ๒๐๗ จะกำหนดว่าการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ถ้าไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะยกมาปรับ แก่กรณีใดได้ ให้วินิจฉัยกรณีนั้นตามประเด็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ แต่อย่างโรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยได้เฉพาะภายในกรอบอำนาจหน้าที่ ของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๕ เท่านั้น จึงไม่สามารถนำหลักการในมาตราดังกล่าว มาใช้บังคับเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศได้

๕. ประเด็นสำคัญอื่น ๆ

๕.๑ การนำบทบัญญัติในมาตรา ๔ และมาตรา ๗ หมวด ๑ บททั่วไป ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว เห็นควรให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๔ และมาตรา ๗ หมวด ๑ บททั่วไป ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีเหตุผล คือ

- เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเนื้อหาครบถ้วนสมบูรณ์โดยเฉพาะมาตรา ๔ ที่บัญญัติคุ้มครองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และจากการที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ไม่เคยมีปัญหาในการบังคับใช้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรนำบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย

สำหรับเหตุผลที่สมควรนำบทบัญญัติในมาตรา ๗ มาบัญญัติไว้ในหมวดทั่วไปของร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญนำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๗ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำมาตราดังกล่าวไปปรับใช้ ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญซึ่งสามารถใช้อำนาจได้เพียงตามกรอบของมาตรา ๒๐๕ เท่านั้น องค์กรอื่นก็ไม่สามารถนำหลักการดังกล่าวไปใช้ได้เช่นกัน

๕.๒ การกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น หรือตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ โดยมีเหตุผล คือ

- เนื่องจากประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ได้ลงนามเข้าร่วมเป็นภาคี ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น หรือตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

๕.๓ การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๖

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้คงหลักการตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ กำหนดแนวทางการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็น ๒ แนวทาง คือ ๑) ให้ผู้ทราบการกระทำดังกล่าว ยื่นเรื่องผ่านอัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือ ๒) ให้ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวสามารถยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้สองช่องทาง โดยมีเหตุผล คือ

- เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ ๒ ช่องทาง และหลักการดังกล่าวจะเป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัย ในคำวินิจฉัยที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕

๕.๔ การเพิ่มความชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดกำลังทหารตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรเพิ่มความชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดกำลังทหารเพื่อให้การรักษาอธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยแก้ไขมาตรา ๔๘ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการจัดกำลังทหารให้มีความชัดเจนขึ้นดังนี้

“มาตรา ๔๘ รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณาภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิอำนาจรัฐ ความมั่นคง

ของรัฐ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และผลประโยชน์ของชาติ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งความนี้ รัฐพึงรวมทั้งต้องจัดให้มีนครกำลังทหาร นครหุต และนครชวตครอมที่มีประสิทธิทธิศัพ ทังนี้ ตมคตมคตมคตมคตมคต อวฤยฤยฤยฤยฤยฤย และเทคโนโลยีที่ทันสมัยโดยเหมาะสมและเพียงพอแก่ความจำเป็นเพื่อดำเนินการดังกล่าว และเพื่อการ พัฒนาประเทศ”

โดยมีเหตุผล คือ

- เนื่องจากมาตรา ๔๘ กำหนดไว้กว้างเกินไปจะทำให้การกำหนดกำลังรบได้ไม่ชัดเจน และไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร รวมทั้งไม่ครอบคลุมถึงบทบาทภารกิจของทหารด้านการพัฒนาประเทศ

๕.๕ การกำหนดเรื่องราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้

เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรนำแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา ๗๘ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มากำหนดไว้ใน ร่างรัฐธรรมนูญนี้ด้วย ดังนี้

“จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัด มีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพียงพอตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ของประชาชน ในพื้นที่”

๕.๖ การยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบาย แห่งรัฐ

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๖๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๐ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนด นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในนครฟ้องรัฐ”

โดยมีเหตุผล คือ

- เพื่อให้เป็นดุลพินิจของศาลในการพิจารณาและไม่เป็นการตัดสิทธิของประชาชนตั้งแต่เบื้องต้น

๕.๗ การกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติในบทบัญญัติของมาตรา ๖๑ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ไปบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้บทบัญญัติในมาตรา ๖๑ ซึ่งอยู่ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ไปบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๑ รัฐพึงต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาของประเทศและเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกัน ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” โดยมีเหตุผล คือ

- เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติอันจะเป็นการบังคับทิศทางให้ยุทธศาสตร์ชาติได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลในอนาคต

๕.๘ การกำหนดรายละเอียดของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการตีความของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น นำรายละเอียดของความหมายของหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ ของร่างรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาบัญญัติไว้ในในมาตรา ๑๗๓ ของร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจน ดังนี้

“มาตรา ๑๗๓ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทย มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

ลักษณะ ประเภท และขอบเขตของหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสอง ให้เห็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสองหมายความว่า หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยในกฎหมายต้องระบุให้ชัดแจ้ง และต้องกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการเยียวยาที่จำเป็นด้วย

เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำขอ”

“มาตรา ๒๖๔ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสอง หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง มาตรา ๑๗๓ วรรคสอง ให้หมายรวมถึงหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการค้าหรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน”

๕.๙ การแยกศาลรัฐธรรมนูญออกจากหมวดศาล และการให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในหมวดศาล ในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับสถานะของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบกับจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่งผลให้ทุกหน่วยงานได้จัดทำประมวลจริยธรรมและใช้บังคับแล้ว ดังนั้น จึงสมควรให้มีการตัดมาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๖๕ ออก

๕.๑๐ การกำหนดให้มีหมวดว่าด้วยการปฏิรูปในร่างรัฐธรรมนูญนี้

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรมีการกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการเพื่อให้เกิดการปฏิรูปโดยแยกออกมาจากบทเฉพาะกาลมาเป็นหมวดหนึ่งในร่างรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวคณะกรรมการเห็นควรนำเสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาทบทวนบรรจุประเด็นดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไป

๕.๑๑ การห้ามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

กรณีดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาและให้ความสำคัญ คือ ๑) การป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ๒) การจำกัดสิทธิของบุคคลจะต้องมีการกำหนดไว้ล่วงหน้า อาทิ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้กรรมการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด และ ๓) ควรมีเหตุผลที่เพียงพอในการขจัดความส่วนได้เสีย ซึ่งจากกรณีดังกล่าว คณะกรรมการขอตั้งประเด็นคำถามต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า เพราะเหตุใดจึงมีการบัญญัติห้ามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และการมีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะถือเป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ไม่มีบทบัญญัติอันเป็นการจำกัดสิทธิในลักษณะดังกล่าวไว้ คงมีแต่เฉพาะข้อห้ามสำหรับกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่บัญญัติไว้ชัดเจนตั้งแต่แรกว่า จะถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๒ ปี ตามมาตรา ๓๓๖ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๔ วรรคสอง

**๕.๑๒ การกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามบทเฉพาะกาล**

เบื้องต้นคณะกรรมการธิการเห็นว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จ
ทั้ง ๑๐ ฉบับ ภายในเวลาที่กำหนด เนื่องจากหากจัดทำไม่แล้วเสร็จภายในเวลานี้โอกาสที่จะมีการจัดทำ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมดให้แล้วเสร็จและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
จะไม่บรรลุผลเพราะเป็นเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต

นอกจากนี้ คณะกรรมการธิการเห็นว่า กรณีที่ร่างมาตรา ๒๕๔ วรรคสี่ กำหนดกรอบเวลาในการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้สภานิติบัญญัติ
แห่งชาติต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหกสิบวันนับแต่
วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเป็นระยะเวลาที่เร่งรัดเกินไปและขัดกับ
สภาพข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องจากในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาเนื้อหาอย่างละเอียด
รอบคอบ การกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน จึงเป็นระยะเวลาที่เร่งรัดเกินไปจนอาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของ
ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

**๕.๑๓ การกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสนอหรือผู้มีหน้าที่พิจารณากฎหมายที่ไม่ดำเนินการภายในเวลา
ที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือภายในเวลาอันสมควร ให้ถือว่าจงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ**

คณะกรรมการธิการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรนำเนื้อหาตามมาตรา ๒๘๓ ของร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอ
สภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานคณะกรรมการ กำหนดไว้
ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ด้วย ดังนี้

“ในกรณีที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
หรือพระราชบัญญัติใดเพื่อให้การเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แต่ผู้มีหน้าที่เสนอหรือผู้มีหน้าที่พิจารณา
กฎหมายดังกล่าวไม่ดำเนินการภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือภายในเวลาอันสมควรในกรณี
ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเวลาไว้ ทำให้การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่บังเกิดผล ให้ถือว่า
คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ผู้มีหน้าที่เสนอหรือผู้มีหน้าที่พิจารณา
กฎหมายนั้น จงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยหรือเป็นเหตุที่ตนมิได้
มีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย”