

บันทึกการประชุม  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ครั้งที่ ๒  
วันพุธ ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘  
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาต สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายวรชิต สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๖. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๗. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๘. นายเอิธรชัย ณ นคร	กรรมการ
๙. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๗. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๘. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๙. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๒๐. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

นางกิริณา สุมาวงศ์	(ลาการประชุม)
--------------------	---------------

### ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือดรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

### เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

### ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมให้เลื่อนรับรองบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑ วันอังคาร ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ออกไปก่อน

### ระเบียบวาระที่ ๓ พิจารณากำหนดกรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมได้พิจารณากำหนดกรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว โดยพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๔) โดยที่ประชุมมีการพิจารณาประเด็นศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยสั่งยุบพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จะเป็นบุคคลต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๕ (๔) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หรือไม่

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ในเรื่องกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ในกรณีถูกยุบพรรคการเมืองซึ่งส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี จะต้องห้ามตามมาตรา ๓๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การบัญญัติถ้อยคำในลักษณะดังกล่าวนี้อาจมีความตีความได้ว่า เพียงแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดก็อยู่ในข่ายของมาตรา ๓๕ (๔) ได้ แต่ประเด็นการทุจริตประพจน์มิชอบนั้นเห็นว่า น่าจะมีความหมายที่กว้างในลักษณะทางคดีอาญาที่อาศัยเจตนาทุจริตเป็นหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านแล้วตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) แล้ว เห็นว่าได้มีการกำหนดความผิดบางประเภทไว้เป็นลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลใดกระทำความผิดดังกล่าว และไม่ว่าในอนาคตจะมีการนิรโทษ หรือมีกฎหมายล้างมลทิน ให้แก่บุคคลดังกล่าวหรือไม่

บุคคลดังกล่าวก็ต้องห้ามดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านไปตลอดชีวิต ดังนั้น บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติที่สูงกว่า

- เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา ๓๕ (๔) แล้ว เห็นว่าการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เด็ดขาด หมายความว่า การห้ามดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมา กรณีที่ถือเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองอย่างเด็ดขาดมีอยู่ด้วยการ ๒ กรณี คือ

๑. การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

๒. ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

สำหรับเรื่องการกำหนดให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นโทษกับบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี โดยห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดไปนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นดังกล่าวอย่างรอบคอบ

ต่อประเด็นดังกล่าว หากพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรี ซึ่งในระยะหลังมีการเพิ่มลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่เพิ่มขึ้นมาล้วนมีผลย้อนหลังแทบทั้งสิ้น ดังนั้น ขณะนี้สังคมต้องการคนปราศจากมลทินเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า ในอดีตเคยมีกรณีมีผู้เสนอให้มีการยุบพรรคการเมือง และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยสั่งยุบพรรคการเมือง และตัดสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลา ๕ ปี ซึ่งเป็นโทษทางปกครอง ไม่มีโทษทางอาญา ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวจะมีผลบังคับตามมาตรา ๓๕ (๔) หรือไม่ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นที่สุดและผูกพันทุกองค์กรจะอยู่ในความหมายของมาตรา ๓๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๓๕ (๔) ไม่ได้บัญญัติถึงกรณีของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเอาไว้ว่ามีผลบังคับได้เพียงใด

- กรอบการร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ความสำคัญกับเรื่องการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด เป็นประเด็นที่มีการอภิปรายแสดงความเห็นอย่างกว้างขวางในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) โดยกรณีเคยต้องคำพิพากษาที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบนั้นไม่มีประเด็นปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากคำพิพากษาเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนอยู่แล้ว แต่สำหรับกรณีเคยต้องคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบมีประเด็นปัญหาว่าเป็นคำสั่งขององค์กรหรือหน่วยงานใด จะรวมถึงคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบด้วยหรือไม่ และกรณีเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม ก็มีปัญหากรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยผลของกฎหมายของมาตรา ๒๓๗ ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองได้ ทั้งที่หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองอาจมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมแต่อย่างใด นอกจากนั้น การใช้คำว่า “เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่ง...” ก็มีปัญหาว่าจะให้มียผลย้อนหลังไปถึงเมื่อใด หรือต้องการให้มีผลใช้บังคับกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นต้นไป ท้ายที่สุด คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) จึงได้นำข้อความในมาตรา ๓๕ (๔)

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ไปบัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในร่างมาตรา ๑๐๘ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ซึ่งกรณีดังกล่าวยังไม่ชัดเจนและเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เรื่องกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน กรณีเคยกระทำการทุจริตจะยังคงสามารถสมัครเข้ารับราชการได้หรือไม่ นอกจากนี้ การคัดลอกผลงานเพื่อขอตำแหน่งทางวิชาการ อาจถูกตัดสิทธิไม่ให้ขอตำแหน่งทางวิชาการตลอดไปหรือไม่

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- การทุจริตในการขอตำแหน่งทางวิชาการมีบทลงโทษที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่น กรณีไม่ได้ขอตำแหน่งทางวิชาการ แต่มีผู้ร้องเรียนอาจารย์ผู้เสนอผลงานว่า มีการเสนอผลงานโดยระบุชื่อผู้ทำผลงานไม่ครบถ้วน สภามหาวิทยาลัยจึงมีบทลงโทษห้ามอาจารย์ดังกล่าวขอตำแหน่งทางวิชาการเป็นเวลา ๕ ปี แต่กรณีนี้มีหลักฐานชัดเจนว่ากระทำการทุจริต ย่อมถูกลงโทษหนักขึ้น

- กรณีที่บุคคลถูกตัดสิทธิหรือถูกเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งโดยเหตุที่พรรคการเมืองที่ตนสังกัดถูกยุบเป็นการับผิดแทนผู้อื่น ไม่ได้อยู่ในเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นกรณีมุ่งเอาผิดแก่ผู้ที่กระทำความผิดโดยตรง เช่น บุคคลที่ซื้อเสียงและถูกศาลตัดสินให้ตัดสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความผิดบางอย่างที่มีผลกระทบต่อกฎเกณฑ์ของสังคม (norm) ไม่ควรให้บุคคลที่กระทำผิดดังกล่าวเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองอีกต่อไป เพราะอาจทำให้ระบบราชการเสียหายได้สำหรับความผิดบางอย่าง เช่น การทุจริตในการเลือกตั้ง แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น ๒ ระดับ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ให้ใบเหลืองหรือใบแดงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง กรณีนี้จะห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด ย่อมสามารถกำหนดได้ แต่หากมีการกระทำความผิดในการเลือกตั้งจนถูกเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้ง ส่วนตัวเห็นว่า ไม่ควรให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวกลับมามีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอีก ทั้งนี้ การเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี เมื่อครบกำหนดเวลาก็มีสิทธิเลือกตั้งได้ แต่จะไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ข. ลักษณะต้องห้าม (๑๑) เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ หรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ” และมาตรา ๓๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตาม ข. (๔) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑) ก.พ. อาจพิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้” หมายความว่า โดยหลักแล้ว ผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ หรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ต้องห้ามมิให้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนตลอดชีวิต เว้นแต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะพิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า ผู้ที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งต้องได้รับการลงโทษที่เด็ดขาด แต่กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยผลของมาตรา ๒๓๗ ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองได้ ทั้งที่หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองอาจมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม

ทั้งนี้ คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ถือว่าหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็นหรือกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งด้วย ซึ่งส่วนตัวเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีดุลพินิจในการให้ใบเหลืองหรือใบแดงแก่ผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยไม่ต้องให้องค์กรตุลาการหรือศาลเข้ามาวินิจฉัย แต่ไม่มีสิทธิในการตัดสิทธิเลือกตั้งบุคคลดังกล่าว การตัดสิทธิในการเลือกตั้งควรเป็นอำนาจของศาลฎีกาจะเหมาะสมมากกว่า ซึ่งรูปแบบนี้จะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกตัดสิทธิในการเลือกตั้ง ขณะเดียวกันหลักประชาธิปไตยก็ได้รับการคุ้มครองด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการเช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวคือ กำหนดกฎเกณฑ์ของตนเองจนทับซ้อนกับกระบวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจและการพิจารณาตัดสินของศาล ซึ่งเป็นเรื่องไม่เหมาะสม คณะกรรมการการเลือกตั้งควรใช้ดุลพินิจของตนในการพิจารณาให้ใบเหลืองหรือใบแดงแก่ผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง และหากเห็นว่าบุคคลนั้นควรถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง ก็ให้ส่งเรื่องให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- หลักพิจารณาประเด็นการตัดสิทธิในการเลือกตั้งมีอยู่ ๓ ประการ กล่าวคือ ประการแรก ต้องทำความเข้าใจว่าสิทธิทางการเมืองคืออะไร และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้แก่กรณีใด ประการที่สอง ควรกำหนดกฎเกณฑ์ทางสังคม (norm) ให้มีแบบแผนเป็นอย่างเดียวกัน คือ กำหนดให้บุคคลที่มีเจตนาไม่สุจริต ต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองอย่างเด็ดขาด และประการที่สาม กำหนดให้ชัดเจนว่าการตัดสิทธิทางการเมืองควรให้มีผลเมื่อใด จะกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

- คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ สามารถให้ใบเหลืองหรือใบแดงแก่ผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้งได้ทันทีหากมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นกระทำความผิด ซึ่งหากยึดหลักคิดว่า ผู้ใดไม่สุจริตก็ไม่ควรเข้ามาในระบบการเมือง จะสามารถอธิบายให้สังคมเข้าใจได้ ทั้งนี้ สิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมือง แต่สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งอาจไม่ใช่สิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองที่ทุกคนจะพึงมี ซึ่งต้องทำความเข้าใจกับสังคมในประเด็นนี้ด้วย

- ทุกคนควรยึดถือพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า “ต้องให้คนดีปกครองบ้านเมือง และพยายามไม่ให้คนไม่ดีมีอำนาจ” ซึ่งคนที่ประพฤติไม่ดีหากให้เข้ามาปกครองบ้านเมืองก็จะมีการทุจริตอยู่เสมอ ดังนั้น หากให้ความสำคัญกับเรื่องการปรองดองเพียงอย่างเดียว บ้านเมืองก็จะไม่มีระเบียบวินัย และอาจเกิดการทุจริตขึ้นได้ ทั้งนี้ หากกล่าวว่าการให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ถือเป็นการผิดหลักกฎหมาย ก็ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการตัดสิทธิทางการเมืองให้เริ่มมีผลนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับใดเพื่อตัดปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

- ในระบบการเมืองไม่ควรให้บุคคลที่มีมลทินเข้ามาเป็นนักการเมือง แต่ในปัจจุบันบุคคลที่ทุจริตยังสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองและแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองได้ ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวควรกำหนดผลของการถูกตัดสิทธิทางการเมืองให้ชัดเจนว่าจะให้มีผลย้อนหลังไปถึงเวลาใด โดยอาจกำหนดให้ผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้งถูกตัดสิทธิทางการเมืองโดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญที่คณะกรรมการต้องกำหนดมาตรการขึ้นเด็ดขาด เพื่อให้ นักการเมืองที่ทุจริตหมดไปจากสังคมไทย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง

ในการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดการเลือกตั้ง ซึ่งบางครั้งถือเป็นความเสี่ยงของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานบางคนยังไม่มีประสบการณ์เพียงพอในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าว ดังนั้น การให้องค์กรตุลาการหรือศาลเข้ามาร่วมพิจารณาวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายย่อมมีความน่าเชื่อถือที่สุด การจะตัดสิทธิทางการเมืองจึงควรให้เป็นการพิจารณาของศาล โดยอาจให้เริ่มพิจารณาคดีที่ศาลอุทธรณ์ และสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลฎีกาได้ต่อไป

- คดีการกระทำความผิดในการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีการยึดถือหลักคิดว่า เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ใดกระทำความผิดในการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถลงโทษผู้นั้นได้ ทำให้การพิจารณาลงโทษมีการกลั่นกรองในรายละเอียดเช่นเดียวกับการพิจารณาการกระทำความผิดในทางอาญา แต่ในความเป็นจริงต้องทำให้เกิดความชัดเจนว่ากรณีดังกล่าวเป็นคนละมาตรฐานกัน เนื่องจากการตัดสิทธิบุคคลถือเป็นการลงโทษบุคคลนั้น ดังนั้น จึงต้องกระทำให้ชัดเจนปราศจากข้อสงสัย หลักคิดดังกล่าวจะนำมาใช้กับการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ ในทางกลับกัน หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ใดกระทำความผิดในการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องกล้าตัดสินใจในการพิจารณาและกำหนดบทลงโทษ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีปัญหาในการให้ความคุ้มครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่มักถูกฟ้องว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจในการดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าว ดังนั้น ควรให้อำนาจเด็ดขาดแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณาและกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดการเลือกตั้ง โดยต้องสร้างหลักประกันให้กับเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้อ้างอิงข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

ประธานกรรมการกล่าวว่า จากการรับฟังความเห็นของกรรมการแต่ละท่าน สามารถสรุปเป็นข้อยุติได้ว่า บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีความสุจริต ส่วนประเด็นการตัดสิทธิทางการเมืองจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ คณะกรรมการควรพิจารณารายละเอียดอีกครั้งหนึ่งในขั้นการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรายมาตรา

จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณากรอบแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ความว่า “กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

มีการแสดงความคิดเห็นว่า มาตรา ๓๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กรณีดังกล่าวมีความมุ่งหมายว่า พรรคการเมืองควรมีสถานะเป็นสถาบันทางการเมือง ไม่ใช่เป็นพรรคการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นการส่วนตัว หรือเป็นพรรคการเมืองของนายทุนพรรคการเมือง ซึ่งที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญไทยและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องพรรคการเมืองที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ แต่ขณะนี้มีความคิดว่าสำหรับประเทศไทยอาจต้องบัญญัติเรื่องพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้พรรคการเมืองมีสถานะเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง

ประธานกรรมการกล่าวว่า สังคมไทยในอดีตไม่อาจกล่าวได้ว่า จะมีบุคคลใดสามารถมีอิทธิพลเหนือทางการเมืองถึงขนาดสามารถสั่งการให้ทางการเมืองกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่ตนต้องการได้ แต่ในปัจจุบันสังคมไทยกลับประสบปัญหานักการเมืองถูกบุคคลภายนอกครอบงำจนทำให้เกิดการทุจริตจำนวนมาก ดังนั้น คณะกรรมการต้องร่วมกันคิดวิธีการที่จะสามารถป้องกันการทุจริตดังกล่าวได้อย่างเด็ดขาด

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ยกตัวอย่างนักโทษในเรือนจำยังสามารถสั่งการให้มีการซื้อขายยาเสพติดภายนอกเรือนจำได้ ดังนั้น การกระทำการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมืองย่อมสามารถกระทำได้เช่นกัน ทั้งนี้ ตำแหน่งภายในพรรคการเมืองที่อยู่นอกเหนือจากการจดทะเบียนกับนายทะเบียนพรรคการเมือง คือ ตำแหน่งประธานที่ปรึกษาพรรคการเมือง ซึ่งมักเป็นผู้มีอิทธิพลภายในพรรคการเมืองที่แท้จริง

- ปัจจุบันไม่มีการศึกษาหรือวิจัยอย่างจริงจังว่า อำนาจของฝ่ายการเมืองที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับฝ่ายข้าราชการประจำมีอำนาจเพียงใด ทั้งนี้ ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่นำนโยบายที่ตนได้หาเสียงในการลงสมัครรับเลือกตั้งมากระทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการในการกระทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติมีข้อสงสัยว่าฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ที่ต้องกระทำให้เกิดผลดังกล่าว เช่น การอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างปรากฏชัดเจนว่าไม่ได้มีการปฏิเสธให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยในกรณีเงินอนุมัติที่มีราคาสูงก็ให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ เป็นต้น ดังนั้น สิ่งเหล่านี้ควรจะให้มีในระบบราชการต่อไปหรือไม่ และหากให้เป็นเรื่องของฝ่ายข้าราชการประจำโดยแท้ จะมีหลักประกันให้ฝ่ายข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือกลั่นแกล้งจากฝ่ายการเมืองอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า กลไกทางการเมืองและอำนาจในการอนุมัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ งบประมาณที่แต่ละกระทรวงได้รับจะอยู่ในความดูแลของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี แต่รัฐมนตรีสามารถสั่งการให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีดำเนินการตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควรได้ แม้ว่าโดยหลักไม่ใช่อำนาจของรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีก็สามารถสั่งการได้

มีกรรมการแสดงความเห็นว่า สามารถกำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองได้หรือไม่ โดยปัจจุบันตำแหน่งปลัดกระทรวงขึ้นอยู่กับพิจารณาแต่งตั้งของรัฐมนตรี ซึ่งบางครั้งรัฐมนตรีแต่งตั้งปลัดกระทรวงที่เป็นบุคคลใกล้ชิดของตนโดยไม่ได้พิจารณาที่ประสิทธิภาพในการทำงานอย่างแท้จริง ควรให้อธิบดีหรือตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีเป็นผู้คัดเลือกหรือกลั่นกรองรายชื่อของปลัดกระทรวง เพราะอธิบดีเป็นฝ่ายข้าราชการประจำที่ทำงานในทางปฏิบัติร่วมกัน ย่อมสามารถคัดเลือกหรือกลั่นกรองบุคคลที่เหมาะสมให้มาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงได้ ซึ่งข้อเสนอนี้อาจทำให้ข้าราชการประจำเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองได้ในระดับหนึ่ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองได้มีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายบางส่วนแล้ว แต่ปัญหาสำคัญคือ ฝ่ายข้าราชการประจำบางส่วนก็เห็นแก่ประโยชน์ที่ตนจะได้รับและความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวกับฝ่ายการเมือง จึงเข้าไปร่วมมือกับฝ่ายการเมืองในการกระทำการทุจริต ดังนั้น ท้ายที่สุด การที่ข้าราชการจะเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองหรือไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลแต่ละคน ไม่ได้เกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางราชการแต่อย่างใด

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ระบบราชการของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น จะมีระบบการเข้าสู่ตำแหน่งทางราชการคล้ายกับระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาของประเทศไทย กล่าวคือ การเข้าสู่ระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น ๒ ระบบ คือ ระบบปกติที่บุคคลทั่วไปสามารถสอบเข้ารับราชการได้ ซึ่งระบบนี้สามารถเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งทางราชการเทียบเท่ากับตำแหน่งทางราชการของประเทศไทยได้ถึงระดับผู้อำนวยการสำนัก และระบบพิเศษ ซึ่งระบบนี้สามารถเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งทางราชการเทียบเท่ากับตำแหน่งทางราชการของประเทศไทยได้ถึงระดับปลัดกระทรวง ทั้งนี้ ในประเทศญี่ปุ่น กรณีบุคคลที่สอบเข้ารับราชการได้พร้อมกันและได้รับการบรรจุในหน่วยงานเดียวกัน ถ้าบุคคลใดได้เลื่อนตำแหน่งเป็นปลัดกระทรวงแล้ว บุคคลที่เหลือต้อง

ลาออกจากราชการ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นที่ปฏิบัติกันมาเป็นระยะเวลานาน ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งโยกย้ายฝ่ายข้าราชการประจำได้เลย ซึ่งระบบดังกล่าวอาจนำมาใช้ในประเทศไทยได้ แต่ต้องทดลองใช้ระบบนี้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งก่อน ทั้งนี้ เคยมีข้อเสนอของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติกรณีการปฏิรูปตำรวจ โดยเสนอให้นำระบบการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมมาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ซึ่งจะทำให้การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองลดลงไปได้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความพยายามที่จะกำหนดหลักการป้องกันการแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำของฝ่ายการเมือง โดยห้ามมิให้รัฐมนตรีเข้าไปก้าวก้าวการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำ เว้นแต่รัฐมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นๆ และรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำได้เฉพาะตำแหน่งปลัดกระทรวงเท่านั้น นอกจากนี้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ยังได้กำหนดหลักการให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนต้องใช้ระบบคุณธรรม ซึ่งหลักการดังกล่าวน่าจะช่วยลดการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองลงได้ อย่างไรก็ตาม ต้องให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ มิฉะนั้น รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้ แต่ควรมีคณะกรรมการดังกล่าวเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองด้วย สำหรับประเด็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้พยายามกำหนดหลักการเพื่อแก้ปัญหาให้นายทุนพรรคการเมืองมีอำนาจครอบงำพรรคการเมืองหรือบุคคลในพรรคการเมืองได้ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๘ กำหนดให้การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง หรือ มาตรา ๓๙ อาจให้ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองใช้วิธีการให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ อย่างไรก็ตาม การไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่มีผลกระทบต่อการสมัครและการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกซึ่งพรรคการเมืองนั้นส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด ทำให้หลักการป้องกันมิให้พรรคการเมืองถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่สามารถใช้บังคับได้จริง

- กลไกที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๓๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังกล่าว ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๘ คณะผู้วิจัยซึ่งเป็นอาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีการทำวิจัยให้กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเรื่องการเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นกับพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมือง โดยมีข้อเสนอให้มีการควบคุมเงินบริจาค บัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งจากงานวิจัยดังกล่าวได้นำมาสู่กระบวนการในการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง พรรคการเมืองและนักการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากในการใช้จ่ายเพื่อกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งขณะทำการวิจัยได้มีการ



สัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้งก็ได้รับคำตอบว่า อาชีพของนักการเมืองต้องรักษาตำแหน่งทางการเมืองโดยการแบ่งปันผลประโยชน์หรือมีวิธีการในการรักษาฐานเสียงของผู้ที่สนับสนุนตน ดังนั้นแหล่งรายได้เหล่านี้จะต้องมีกลไกหรือกระบวนการในการเฝ้าติดตาม โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งเป็นหลัก แต่การใช้จ่ายเงินนอกช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งนั้น กระบวนการในการตรวจสอบอาจเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการควบคุมบัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง รวมทั้งกลไกทั้งหลายที่สามารถทำให้บุคคลทั่วไปรับรู้รายได้และรายจ่ายของบุคคลที่ทำหน้าที่ในทางการเมืองมีกลไกและกระบวนการอย่างไร การควบคุมการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังรวมถึงการบริจาคเงินของเอกชนให้แก่พรรคการเมืองหรือนักการเมืองด้วย ทั้งนี้ การครอบงำหรือชี้นำพรรคการเมืองหรือนักการเมืองก็เกิดจากการบริจาคหรือการสนับสนุนของฝ่ายเอกชน ในทางกลับกัน การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอาจเป็นไปได้ยาก หากไม่มีแหล่งเงินทุนหรือการสนับสนุนจากภาคเอกชน จึงควรต้องมีกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีกลไกและกระบวนการที่จะทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองโดยองค์กรของรัฐทั้งหลายถูกจัดอยู่ในระบบเดียวกันได้ ดังนั้น คณะกรรมการจึงควรร่วมกันกำหนดกลไกและกระบวนการที่เหมาะสมในการป้องกันมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกครอบงำหรือชี้นำจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

- คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบพรรคการเมือง สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกลไกและกระบวนการตรวจสอบการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การหาเสียงเลือกตั้ง โครงสร้างการบริหารพรรคการเมือง โดยมีการออกแบบให้มีการหยั่งเสียงในการคัดเลือกตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง รวมไปถึงกลไกการป้องกันระบบนายทุนพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งคณะอนุกรรมการได้มีการประชุมพิจารณากันอย่างรอบด้าน คาดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะได้มอบเอกสารดังกล่าวให้แก่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า กลไกและกระบวนการทั้งหลายที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ด้วย ดังนั้นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการต้องบันทึกไว้ให้ชัดเจนว่ามีกฎหมายเรื่องใดที่จำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถมีผลใช้บังคับได้จริง

มีการแสดงความเห็นว่า ในส่วนของการควบคุมนั้นอาจพิจารณาหลักกฎหมายเอกชนในเรื่องหุ้นส่วนบริษัท ซึ่งในประเทศอังกฤษได้มีหลักเกณฑ์ในเรื่อง shadow director หรือกรรมการเงาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งการกรรมการของบริษัทอย่างแท้จริงจะต้องรับผิดชอบในความรับผิดชอบในทางส่วนตัวมาใช้ในกรณีนี้ด้วย จึงเสนอให้มีการศึกษาแนวทางในการนำหลักกฎหมาย shadow director หรือกรรมการเงาส่วนประเด็นเรื่องพรรคการเมืองให้การสนับสนุนเงินให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นยังมีข้อสงสัยว่าพรรคการเมืองจะสามารถสนับสนุนเงินให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากน้อยเพียงใดและกรมสรรพากรควรมีการประเมินเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองดังกล่าวโดยให้ถือเป็นเงินได้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเด็นเรื่องพรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจับต้องได้หรือนำมาเป็นพยานหลักฐานได้ยาก เนื่องจากผู้ที่ได้รับคำสั่งจะปฏิบัติตามหรือรับผิดชอบโดยไม่ขัดทอด แนวทางใน

การแก้ไขปัญหาจึงทำได้ยาก จึงควรสร้างกลไกที่มีความเชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง ส่วนกลไกในการคัดเลือกบุคคลเพื่อให้ได้คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์นั้น ควรหาวิธีการในการคัดเลือกบุคคลโดยอาจใช้วิธีการคัดเลือกจากบุคคลที่ผ่านการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ของศาลว่าเป็นบุคคลที่มีประวัติที่สุจริตเป็นที่ประจักษ์ซึ่งจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าบุคคลนั้นสามารถให้ความไว้วางใจได้ เนื่องจากระบบในการคัดเลือก แต่งตั้ง โยกย้ายที่ได้รับความเชื่อถือในปัจจุบัน คือ ระบบของศาล

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ผู้ที่รับผิดชอบจะเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยและไม่มีความรู้ในเรื่องทางวิศวกรรมในการตรวจรับงาน ควรมีการเปลี่ยนแปลงโดยหาวิธีการให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ตรวจรับแทนเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยรับผิดชอบนักการเมือง

- ปัญหาด้านโครงสร้างควรพิจารณาหลายส่วนประกอบกัน เช่น นักการเมือง ซึ่งเคยมีความพยายามในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยให้สาขาของพรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อไม่ให้เงินทุนของพรรคการเมืองเป็นผู้กำหนด ส่วนข้าราชการประจำนั้นกระบวนการสำหรับผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมมีความล่าช้า จึงควรปรับปรุงให้มีความรวดเร็วขึ้น ปัญหาที่สำคัญคือระบบอุปถัมภ์ที่ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายเท่านั้นและมีผลกระทบที่ต่อเนื่องอย่างกว้างขวาง จึงควรมีกลไกเพื่อทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนและทำให้ข้าราชการมีความเป็นตัวของตัวเองและมีความกล้าที่จะต่อสู้

- กรณีข้าราชการชั้นผู้น้อยที่รับผิดชอบโดยไม่ชัดเจนถึงผู้สั่งการนั้นควรต้องพิจารณาว่าควรให้มีกลไกหรือทำให้กฎหมายมีอำนาจเพิ่มขึ้น เช่น หากข้าราชการผู้นั้นให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบแล้วอาจได้รับการลดข้อกล่าวหา เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ร่วมกระทำผิดให้ความร่วมมือมากขึ้น รวมถึงกระบวนการยุติธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีความไม่ชัดเจน พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนว่าควรจะสั่งกันบุคคลไว้ให้เป็นพยานหรือไม่ ส่วนพรรคการเมืองนั้นได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่ต้องการให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองควบคุมผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ให้ซื้อเสียง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่าฝืนกฎหมายจะต้องรับโทษทางอาญามีโทษจำคุก ๖ เดือน ปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นโทษที่น้อยเกินไป ควรพิจารณาว่ามาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องมีความเข้มข้นเพียงพอหรือไม่ หากตัดในเรื่องการยุบพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนกฎหมายออกไปแล้วก็ควรมีมาตรการอื่นมาทดแทนด้วย

- ในกรณีที่ได้มีการกันตัวข้าราชการผู้ร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยานนั้น ควรพิจารณาถึงกระบวนการดูแลพยานหลังจากคดีสิ้นสุดด้วย ในต่างประเทศได้มีกลไกในการปกป้องผู้ที่ถูกกันตัวเป็นพยานอย่างเหมาะสม ป.ป.ช. เองได้มีการรับโอนเจ้าหน้าที่บางคนมาให้ข้อมูลมาเป็นเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. แต่ไม่สามารถถือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนได้ จึงควรมีระบบการคุ้มกันพยานในลักษณะแพคเกจ (package) เพื่อให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง

- กฎหมายในปัจจุบันได้มีการวางกลไกไว้อย่างมากมาย แต่ในทางปฏิบัตินั้นการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ควรนำกลไกเรื่องความโปร่งใสเข้าไปในการตรวจสอบในทุกเรื่องเช่น การสั่งโยกย้าย แต่งตั้งบุคคล ให้มีการเปิดเผยตรวจสอบได้ และควรหาวิธีการทำให้การบริหารงานของพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเป็นสถาบันอย่างแท้จริง

ประธานกรรมการกล่าวว่า กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดให้มีกลไกในการกันตัวข้าราชการที่ร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยานได้และอาจยกเว้นโทษหรือลดโทษให้กับข้าราชการนั้นด้วย

ส่วนกลไกที่มีอยู่เป็นการนำกลไกจากต่างประเทศมาใช้ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้กับสังคมไทยได้ จึงควรพิจารณากำหนดกฎเกณฑ์ที่มีความเข้มงวดมากขึ้นและอาจพิจารณากรอบด้วย

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๖)

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- กลไกการเสริมสร้างความเข้มแข็งในหลักนิติธรรม คุณธรรม หลักธรรมาภิบาล ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้มีแนวคิดในการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมาจัดการ แต่ท้ายที่สุดได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งยังไม่ประสบความสำเร็จ จึงควรหาแนวทางให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมีความเข้มข้นมากขึ้น หากให้ความรู้กับประชาชนให้เกิดความเข้าใจในเรื่องการเลือกตั้ง การซื้อสิทธิขายเสียง คุณธรรมจริยธรรมได้แล้วจะสามารถแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้และหากกำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการแล้ว รัฐต้องพิจารณาหากลไกในการดำเนินการต่อไป ปัจจุบัน กกต. ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงโดยร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการในการให้ความรู้ในโรงเรียนแต่ยังไม่ได้เป็นการดำเนินการในภาพรวม หากกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐหรือภารกิจของรัฐบาลแล้ว จะทำให้ทุกภาคส่วนร่วมกันให้ความรู้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- ได้มีข้อเสนอในการจัดตั้งคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติเพื่อให้มีหน้าที่ในการกำหนดกรอบในเรื่องจริยธรรม คุณธรรมและให้มีการประเมินผลเพื่อให้ ป.ป.ช. หรือองค์กรอื่นไปพิจารณาต่อไป และเป็นข้อเสนอที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างใดๆ สมควรนำมาพิจารณาด้วยหรือไม่ ปัจจุบันระบบประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ เสื่อมลง ประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่สามารถพัฒนากลไกให้ทันต่อสถานการณ์จึงเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติซึ่งเห็นว่าจะสามารถส่งเสริมภารกิจขององค์กรอิสระได้

- หากมีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะขึ้นเพื่อดูแลในเรื่องคุณธรรม อาจทำให้เกิดข้อสงสัยจากสังคมโลกได้ว่าประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องคุณธรรม โดยในภาคราชการนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีการประเมินคุณธรรมในทุกส่วนราชการอยู่แล้วแต่อาจมีข้อสงสัยในเรื่องผลการประเมินการดำเนินงานในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมเนื่องจากเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมนั้นเปลี่ยนไปตามสภาพสังคม การกำหนดรายละเอียดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญจึงทำได้ยาก

- มีความเห็นจำนวนมากเกี่ยวกับข้อเสนอในการจัดตั้งคณะกรรมการสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ การประเมินคุณธรรมที่ผ่านมามีผลประเมินที่ถูกต้องและไม่ได้สะท้อนในเรื่องการกระทำหรือพฤติกรรมได้ ควรต้องปลูกฝังเรื่องหลักนิติธรรมและความรับผิดชอบตั้งแต่เด็กอย่างเข้มข้นจนถึงในระดับผู้ใหญ่ และต้องมีมาตรการติดตามผลอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เช่น การกำหนดให้มีสายด่วนเพื่อให้มีการปรึกษาได้และให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาดำเนินงานอย่างแท้จริง สังคมไทยควรให้ความสำคัญกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ในประเทศที่มีความเสื่อมถอยในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เช่น นักศึกษามหาวิทยาลัยแนวหน้าของต่างประเทศมีพฤติกรรมที่คดโกง ก็มีการลงโทษในเรื่องคุณธรรม จริยธรรมอย่างเข้มงวดเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่ผิดและต้องดำเนินการร่วมกันจากหลายฝ่ายรวมถึงควรมุ่งเน้นในการเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมในระบบการศึกษาอย่างมากด้วยเช่นกัน

- หลายหน่วยงานมีความไม่เข้าใจคำว่า “หลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล” ซึ่งมีความหมายเฉพาะ การใช้คำดังกล่าวไว้ในกฎหมายยังคงมีลักษณะที่กระจัดกระจาย เมื่อกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการในเรื่อง คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ทำให้แต่ละหน่วยงานมีแบบแผน

ดำเนินการที่แตกต่างกันโดยเฉพาะของฝ่ายการเมืองที่กำหนดให้เรื่องจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและมาตรฐานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสำนักนายกรัฐมนตรีมีความแตกต่างกัน หากมีการจัดตั้งองค์กรดูแลในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมอาจมีความไม่เหมาะสม แต่สามารถกำหนดให้ กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐสภา จัดทำมาตรฐานด้านจรรยาบรรณ (code of conduct) ของนักการเมืองขึ้นมาและให้มีผลบังคับใช้หรือมีผลในการเลือกตั้ง และกำหนดให้พรรคการเมืองต้องร่วมรับผิดชอบด้วยเพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบคุณสมบัติของนักการเมืองให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านจรรยาบรรณ (code of conduct) และควรมีองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

- คุณธรรมและจริยธรรมเป็นเรื่องนามธรรมในองค์กร อาจมีลักษณะที่ไม่สามารถจับต้องได้และไม่มีบทลงโทษอย่างจริงจัง ควรพิจารณากรอบ เช่น การประเมินในลักษณะที่ให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างประเมินเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อให้เกิดการควบคุมอย่างสมดุลและจะทำให้หัวหน้าส่วนราชการไม่ดำเนินการขัดต่อหลักจริยธรรมและคุณธรรม ศาลรัฐธรรมนูญได้จัดหลักสูตรเรื่องนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยเพื่อเป็นการสร้างหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมให้กับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนด้วย โดยเห็นว่าภาคเอกชนควรมีความเข้าใจและตระหนักในเรื่องหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน

- ประชาชนทั่วไปจะนำหลักนิติธรรม คุณธรรม และจริยธรรมไปแปลความหมายอีกครั้ง การจัดทำประมวลจริยธรรมเป็นเรื่องที่จับต้องได้ยาก โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีหลักเกณฑ์ที่อาจเป็นเรื่องจริยธรรมของประเทศไทย เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับเงินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ซึ่งต้องมีการรายงานไปยังหน่วยงานภายใน ๒๔ ชั่วโมง หากไม่รายงานต้องมีคำอธิบาย มิฉะนั้น จะถือเป็นความผิดได้ โดยเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมถือเป็นกลไกในการกำกับพฤติกรรมของมนุษย์ หากมีการดำเนินการที่ผิดต่อมาตรฐานด้านจรรยาบรรณ (code of conduct) ในต่างประเทศจะถูกลงโทษได้ ในประเทศแคนาดามีหลักเกณฑ์ไว้ว่าหากเจ้าหน้าที่มีข้อสงสัยว่าสิ่งที่ทำเป็นกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) แล้วต้องโทรศัพท์ไปปรึกษาผู้ที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องนั้นโดยเฉพาะ หากไม่ปรึกษาแล้วเกิดปัญหาขึ้นมาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบ หลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถไปใช้ในขั้นตอนการปฏิบัติงานได้ ส่วนการดำเนินงานเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบันยังมีลักษณะที่เลื่อนลอย จึงควรมีการทบทวนในการดำเนินการในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม และองค์กรวิชาชีพควรมีอำนาจหน้าที่ในการให้ใบอนุญาตด้วยเพื่อให้เกิดการควบคุมวิชาชีพได้อย่างแท้จริง เมื่อกำหนดให้มีใบอนุญาตแล้วจะสามารถควบคุมในเรื่องมาตรฐานด้านจรรยาบรรณ (code of conduct) ได้ แม้ว่ารายละเอียดเหล่านี้จะไม่สามารถนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่สามารถใช้อธิบายสนับสนุนหลักการที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญได้

- มาตรา ๓๕ (๖) แบ่งเป็นสองส่วน คือ หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในเบื้องต้นควรทำความเข้าใจในเรื่องหลักนิติธรรมให้มีความถูกต้องตรงกัน โดยหลักการของหลักนิติธรรมเป็นเรื่องการใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย การยึดถือกฎหมายจะแบ่งเป็นสามส่วน คือ ตัวบทกฎหมาย ผู้ที่บังคับใช้กฎหมาย และผู้ที่ถูกบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีกลไกที่สามารถทำให้เกิดหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง กฎหมายในปัจจุบันเป็นระบบควบคุมทำให้เกิดการใช้ดุลยพินิจอย่างมากและอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือกระทำโดยไม่ถูกต้องได้โดยง่าย ควรมีกลไกที่ทำให้ตัวบทกฎหมายมีความชัดเจนมากที่สุด มีความทันสมัยและทำให้เกิดการใช้ดุลยพินิจเท่าที่จำเป็นหรือให้น้อยที่สุดภายในบริบทของสังคมไทย ส่วนกลไกในการบังคับใช้กฎหมายนั้น

เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรในปัจจุบันแล้วจะเห็นว่าไม่เหมาะสมกับจำนวนของเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย จึงทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงปัญหาในเรื่องกระบวนการยุติธรรมที่มีความล่าช้าและคดีความที่ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมากทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ควรมีกลไกที่ทำให้คดีความยุติหรือไกล่เกลี่ยก่อนขึ้นสู่ศาล ส่วนผู้ที่ถูกบังคับใช้กฎหมายที่อาจมีความรู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรมหรืออาจถูกบังคับมากเกินไปจะทำให้ผู้ที่ถูกบังคับใช้กฎหมายหลีกเลี่ยงกฎหมายแทน หากปรับปรุงให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายและมีการกลั่นกรองกฎหมายว่ามีความเหมาะสมกับประชาชนก่อนใช้บังคับแล้วจะสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลได้ โดยในต่างประเทศได้มีการดำเนินการให้หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ที่เป็นรูปธรรม หากมีการฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษ การเสริมสร้างการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในองค์กรต่างๆ จะเป็นกลไกประเภทหนึ่งในการขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลได้

- เรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในสากลจะมีการทำร่วมกันอย่างน้อย ๔ ระดับ คือ การปลูกฝัง การป้องกัน การปราบปราม และการสร้างวัฒนธรรมให้คนมีจิตสำนึกมีคุณธรรมและการแก้ความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ในระดับเล็กลงมาสามารถทำได้โดยการปลูกฝัง การป้องกัน และการปราบปราม โดยเรื่องการปลูกฝังเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกในตัวบุคคล ต้องมีการปลูกฝังในเยาวชน นอกจากนี้ ในส่วนของบุคคลสาธารณะ นักการเมือง และผู้มีตำแหน่งระดับสูงในบางประเทศจะมีการประเมินจริยธรรมประจำปี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีใบอนุญาตในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการเข้าสอบทัศนคติเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของผู้เข้าสอบว่าเป็นอย่างไร มีการเบี่ยงเบนหรือไม่ ทั้งนี้ การสอบดังกล่าวจะไม่มีสอบตก แต่จะจัดให้มีที่ปรึกษา (counselor) ที่ไม่เปิดเผยนามเพื่อให้ยามที่มีปัญหาสามารถโทรปรึกษาได้ ในเรื่องการป้องกันในเชิงขององค์กรหน่วยงาน องค์กรจะมีการสร้างกลไก ๒ กลไก กลไกที่หนึ่ง คือ early warning system เป็นกลไกชี้ให้เห็นถึงการเตือนล่วงหน้าเพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานได้รู้เห็น และกลไกที่สอง คือ การสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ทั้งนี้ เคยมีการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมีมิติและตัวบ่งชี้ (indicator) ต่างๆ แต่ไม่ได้นำไปปฏิบัติจริง ในเรื่องการปราบปรามเป็นการใช้พลังสังคมในการปราบปรามโดยนอกจากให้ประชาชนได้เห็น รับทราบข้อมูล เพื่อความโปร่งใสแล้ว ยังเป็นเรื่องของสภาพตรวจสอบภาคประชาชน สภาพลเมือง หรือหน่วยงานทางสังคมอื่นที่มีอยู่แล้ว โดยอาจต้องพิจารณาว่าจะสานต่อหน่วยงานทางสังคมดังกล่าวอย่างไร

- สังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้นขณะที่มีการพัฒนาโครงสร้างของปัญญาน้อย ทำให้สังคมไทยเกิดปัญหาที่คิดน้อยคิดในเรื่องใกล้ตัวไม่คิดไกล ดังนั้น การคิดแบบเป็นโครงสร้างตามแบบอย่างในต่างประเทศอาจซับซ้อนเกินไป ควรเขียนให้ง่ายและประชาชนจะเข้าใจ โดยเสนอให้ในรัฐธรรมนูญควรกำหนดให้บุคคลที่เป็นผู้นำ หรือผู้บังคับบัญชาในทุกระดับชั้นต้องทำตัวเป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้น ๆ

- ในบางประเทศองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จะเป็นผู้นำประวัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบเพื่อพิจารณาตัดสินใจ นอกจากนี้ ได้เคยมีการพิจารณาให้สมาชิกคุณธรรมเป็นตัวกลางในการเปิดเผยข้อมูลต่างๆของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่สามารถตัดสินผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ให้สังคมใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินเป็นการพัฒนาการลงโทษทางสังคม (social sanctions) ดังนั้น ในเรื่องการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการเผยแพร่ประวัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่ง ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งหาก

ประชาชนไม่ชื่นชอบ พรรคการเมืองอาจถอนชื่อบุคคลดังกล่าวออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เป็นการใช้หลักของความโปร่งใส

ประธานกรรมการชี้แจงและสรุปว่า ในเรื่องการเผยแพร่ประวัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ประชาชนได้รับทราบอาจจะทำได้ลำบากเนื่องจากอุปสรรคในเรื่องของการกล่าวหาและความเชื่อมั่นในองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในประเทศไทยซึ่งมีหลายระดับ ดังนั้น กลไกที่จะปฏิบัติได้จึงมี ๓ กลไกซึ่งจะต้องนำไปออกแบบเพื่อนำมาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ กลไกที่หนึ่งคือการศึกษา กลไกที่สองคือการเผยแพร่ ซึ่งอาจต้องมีการจำกัดสิทธิของสื่อบางประเภท เช่น สื่อวิทยุโทรทัศน์ โดยกำหนดให้มีสัดส่วนในการเผยแพร่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับเท่าใด และกลไกที่สามคือการตรวจสอบเพื่อเตือนภัยหรือแก้ไขปรับปรุง โดยกลไกทั้งหมดไม่มีการกำหนดโทษ

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ในปัจจุบันการเปิดเผยข้อมูลบางอย่างจะมีผลกระทบ จึงควรมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริง เช่น ภูมิหลังของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเปิดเผยข้อเท็จจริงซึ่งเป็นภูมิหลังของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ เช่น ประวัติการต้องโทษ เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจได้ดีขึ้น และรวมไปถึงการคุ้มครองผู้บริโภค การให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อผู้บริโภคด้วย

- ควรมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริง นอกจากการเปิดเผยข้อเท็จจริงซึ่งเป็นภูมิหลังของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น ประวัติการต้องโทษ แล้วควรรวมถึงประวัติการเปลี่ยนชื่อสกุล ด้วย และในเรื่องสินค้าอุปโภคบริโภคที่คณะกรรมการอาหารและยาเห็นว่าอันตรายต่อผู้บริโภคก็ควรมีกฎหมายคุ้มครองให้สามารถเปิดเผยชื่อสินค้าที่เป็นอันตรายได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค

- เรื่องหลักนิติธรรม ซึ่งมีความเข้าใจไม่ตรงกันสามารถใช้การศึกษาในการแก้ปัญหาได้ ส่วนเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในเบื้องต้นได้มีการกำหนดไว้แล้วในทุกองค์กร แต่ปัญหาคือ บุคคลในองค์กรไม่มีวินัยที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น สิ่งที่ขาดไปคือ มาตรการบังคับ ซึ่งอาจไม่ใช่การลงโทษ แต่เป็นเรื่องทางสังคมและกฎเกณฑ์ที่ทำให้บุคคลในองค์กรต้องยึดถือเป็นแนวทาง

ประธานกรรมการได้แสดงความเห็นว่า การกำหนดเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในประเทศไทยเวลาที่กำหนดก็จะใส่ไว้ทุกอย่างทุกเรื่อง ผลคือทำให้บุคคลปฏิบัติได้บ้างปฏิบัติไม่ได้บ้างสุดท้ายจึงไม่มีใครปฏิบัติตาม ในความเป็นจริงการเขียนเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ควรรู้จักจังหวะ ควรเน้นประเด็นที่ทำให้เกิดปัญหาในสังคม แล้วค่อยพัฒนาเพิ่มเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ต่อไป ในรัฐธรรมนูญนี้อาจต้องกำหนดขั้นตอนในการจัดทำเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลว่า ควรจัดทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป

มีการแสดงความเห็นว่า เรื่องมิติของการศึกษาในปัจจุบัน ในระดับอุดมศึกษาและระดับอาชีวศึกษา มีมาตรฐานที่เรียกว่า มคอ. ที่กำหนดคุณลักษณะของบัณฑิต เรื่องหนึ่งคือคุณธรรมจริยธรรม โดยให้อาจารย์ผู้สอนต้องนำไปเป็น course mapping ในการสอนบัณฑิต แต่ในความเป็นจริงปัญหาที่ต้องนำไปพิจารณาคือ ไม่มีการนำไปปฏิบัติ (implement) จริง

ประธานกรรมการชี้แจงแสดงความเห็นว่า ในรัฐธรรมนูญไม่สามารถลงในรายละเอียดได้ ทำได้เพียงการชี้แนะเพื่อนำไปสู่การกำหนดไว้ในกฎหมาย ปัญหาคือเมื่อนำไปเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วใครจะเป็นผู้ปฏิบัติ เป็นไปได้หรือไม่ที่จะเขียนอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่หรือไม่ และให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นนี้ มีการแสดงความคิดเห็นว่า ควรเขียนไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแห่งรัฐเพื่อผูกพันทุกองค์กรเพื่อบังคับให้ไปสู่เป้าหมายเดียวกัน (common goal) เพราะหากนำไปเขียนไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรีก็จะผูกพันแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งประธานกรรมการชี้แจงว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงการกำหนดทิศทาง หากกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ จะกลายเป็นการบังคับรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ มีการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ควรเขียนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบหลักของคณะรัฐมนตรีรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาว่าเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบหรือไม่

#### ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ สืบเนื่องจากการประชุมครั้งที่แล้ว ที่ประชุมได้มีการพิจารณากรอบแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๓) เรื่องกลไกในการป้องกัน ตรวจสอบการทุจริต ซึ่งที่ประชุมเห็นควรให้เชิญคณะกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการหรือเครื่องมือในการป้องกันการทุจริต โดยกำหนดวันเวลาในการเชิญ ดังนี้

วันอังคาร ที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา

วันพุธ ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา

วันพฤหัสบดี ที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา

๒. ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน เวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

อนึ่ง การเชิญคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการจะได้มีการกำหนดวันเวลาอีกครั้งหนึ่ง

ที่ประชุมเห็นชอบ

๔.๒ ประเด็นสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญ คือ โครงสร้างของฝ่ายบริหาร โครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ และความสัมพันธ์ของทั้ง ๒ ฝ่าย ที่ประชุมเห็นควรให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้น ๒ คณะ เพื่อศึกษาเรื่องโครงสร้างว่าควรมีรูปแบบเป็นอย่างไร รวมทั้งศึกษาเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาศึกษาเสร็จแล้ว ให้เสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาต่อไป โดยให้ใช้เวลาในการศึกษาให้แล้วเสร็จภายในสิ้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๘ โดยมีรายชื่อคณะกรรมการ ดังนี้

๑. คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ จำนวน ๖ คน ประกอบด้วย

(๑) นายประพันธ์ นัยโกวิท

(๒) พลตรี วีระ โรจน์นาศ

(๓) นายอมร วาณิชวิวัฒน์

(๔) นายชาติชาย ณ เชียงใหม่

(๕) พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ

(๖) นางสาวสาวิตรี นาวิระ

อนุกรรมการและเลขานุการ

โดยให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. พิจารณาและดำเนินการศึกษา วิเคราะห์โครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ

๒. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย

ที่ประชุมเห็นชอบ

๒. คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหาร มีอนุกรรมการจำนวน ๖ คน ประกอบด้วย

(๑) นายศุภชัย ยาวะประภาษ

(๒) นายอมร วาณิชวิวัฒน์

(๓) พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช

(๔) นายเอียรชัย ณ นคร

(๕) นายนครชิต สิงหเสนี

(๖) นายอภิชาติ สุขัคคานนท์

(๗) นางวลัยพร เอี้ยงอ่อง

อนุกรรมการและเลขานุการ

โดยให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. พิจารณาและดำเนินการศึกษา วิเคราะห์โครงสร้างฝ่ายบริหาร

๒. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย

ที่ประชุมเห็นชอบ

ในการนี้ มีกรรมการเสนอแนวทางและตั้งข้อสังเกตในการพิจารณาศึกษา ดังนี้

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า ข้อมูลจากการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติและโครงสร้างฝ่ายบริหาร ส่วนมากจะเป็นการศึกษาจากโครงสร้างดังกล่าวของต่างประเทศ โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมไทยซึ่งมีลักษณะเฉพาะ ดังนั้น การพิจารณาของคณะอนุกรรมการต้องพิจารณาโดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับบริบทของสังคมไทยด้วย

ในประเด็นนี้ ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะอนุกรรมการจะต้องระบุนรูปแบบของโครงสร้างว่ามีที่มาและแนวความคิดจากโครงสร้างของประเทศใด รูปแบบของโครงสร้างจะต้องได้รับการปรับให้สอดคล้องกับสังคมไทย ซึ่งอาจมีรูปแบบของโครงสร้างหลายรูปแบบก็ได้ และให้พิจารณาว่าแต่ละรูปแบบของโครงสร้างมีข้อดี และข้อเสียอย่างไร หากนำรูปแบบของโครงสร้างดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย หลังจากนั้น ก็ให้นำรูปแบบโครงสร้างต่างๆ ไปเสนอให้บุคคลที่เกี่ยวข้องวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อที่จะได้สะท้อนความคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ

- การศึกษาโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติและโครงสร้างของฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญในเรื่องของปัญหา อุปสรรค ของโครงสร้างในอดีตที่ผ่านมา โดยอาจศึกษาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อนำปัญหาหรืออุปสรรคมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

- การจัดความสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญอยู่ด้วยการ ๓ เรื่องใหญ่ ประกอบด้วย

๑. ต้องมีการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นสำคัญ เช่น ระบบโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติและโครงสร้างฝ่ายบริหาร เป็นการส่งสัญญาณที่ดีว่า เรื่องของระบบการเมืองเป็นเรื่องที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้



๒. ประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ควรเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ความเห็นกับ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๓. ประเด็นสิทธิเสรีภาพ ควรมีการตั้งคณะกรรมการด้วยหรือไม่

ต่อประเด็นดังกล่าว เรื่องการเสนอตั้งคณะกรรมการนั้น ที่ประชุมเห็นว่ามีช่องทางการสร้างความเข้าใจกับประชาชนผ่านโฆษกกรรมการได้ ซึ่งเรื่องสิทธิเสรีภาพคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอาจนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) มาเป็นต้นแบบได้ เนื่องจากได้มีการให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างครบถ้วน ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญนี้จะไม่ไปลดทอนสิทธิเสรีภาพดังกล่าว และอาจมีการเพิ่มสิทธิเสรีภาพเพิ่มเติมก็ได้ หากมีการเสนอโดยประชาชน

สำหรับวิธีการร่างอาจมีการปรับเปลี่ยนใหม่แต่สิทธิเสรีภาพยังคงมีอยู่ครบถ้วนเหมือนเดิม จึงยังไม่มีความจำเป็นจะต้องตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ

- ประเด็นสิทธิเสรีภาพที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ได้ให้ความสำคัญของความเป็นพลเมืองด้วยการให้มีส่วนร่วมและทำให้รู้สึกถึงการเป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญ การยึดแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่อาจมีประเด็นที่มีประชาชนต้องการเสนอสิทธิเสรีภาพเพิ่มเติม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงควรมีวิธีการรับฟังข้อเสนอเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกมีส่วนร่วมด้วย

- ประเด็นการให้ความรู้กับประชาชนไปพร้อมกับการร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นจุดแข็งในการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ จะแตกต่างไปจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ที่จะพิจารณาในประเด็นต่างๆ จนเป็นที่ยุติแล้ว จึงค่อยนำประเด็นดังกล่าวไปแถลงต่อสาธารณชน โดยในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ควรผลิตเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องระบบประชาธิปไตยออกเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลไปพร้อมกับการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ

๔.๓ ที่ประชุมเห็นควรให้มีการตั้งคณะกรรมการผลิตสื่อดิจิทัล โดยอนุกรรมการควรมาจากบุคคลภายนอก ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการผลิตสื่อดิจิทัล โดยอาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไปปรับเพื่อให้สอดคล้องและง่ายต่อการสร้างความเข้าใจกับประชาชน สำหรับรายชื่ออนุกรรมการนั้น จะได้มีการพิจารณาในโอกาสต่อไป

๔.๔ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดี ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๕๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นายณณพณ์ ฐิติจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายสกันธ์ พรหมบุญตา  
นิติกรชำนาญการ  
นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร  
วิทยากรชำนาญการพิเศษ  
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง  
สำนักกรรมาธิการ ๒  
ผู้ตรวจทาน

นายจันทพันธ์ ทั้งสุขบุตร  
ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์