

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๐๑
วันพุธ ที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙
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. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	โฆษกกรรมการ
๗. นางกิริณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๘. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๙. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายเอียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๒. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๓. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๔. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๕. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๖. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๗. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๘. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๙. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๒๐. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

นายอุดม รัฐอมฤต	(ลาการประชุม)
-----------------	---------------

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจันทพันธ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภารเงิน

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์

๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๓. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

๔. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๑๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้น

ก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน แจ้งต่อที่ประชุมถึงแนวทางการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญร่างสุดท้ายก่อนวันลงประชามติในระหว่างวันที่ ๒๙ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๙ ว่าในวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ จะเป็นการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของคณะกรรมการ โดยขอให้ประธานกรรมการเป็นผู้อธิบายสรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญต่อสื่อมวลชน ณ ห้องประชุมงบประมาณ อาคารรัฐสภา ๓ ส่วนในวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๙ จะเป็นการอธิบายสรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญต่อสมาชิก

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้แทนหน่วยงานราชการต่างๆ ห้องประชุมรัฐสภา ซึ่งจะมีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ด้วย นอกจากนี้ ขอรื้อต่อที่ประชุมถึงแนวทางการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าควรเป็นรูปแบบใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า การให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดเวทีในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญนั้น อาจมีกลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญเข้ามาแสดงความคิดเห็นคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญได้ คณะกรรมการจึงควรจัดเวทีเพื่อเผยแพร่สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเอง เพื่อให้คณะกรรมการได้อธิบายเนื้อหาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการติดตามและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน คนที่หนึ่ง แจ้งต่อที่ประชุมถึงผลการประชุมของคณะอนุกรรมการติดตามและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนกรณีที่หนังสือพิมพ์บางฉบับนำเสนอข่าวเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการศึกษาและเรื่องสตรีที่ยังมีความคลาดเคลื่อน ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากหนังสือพิมพ์ฉบับดังกล่าวยังไม่ทราบว่าคณะกรรมการได้ปรับปรุงเนื้อหาในเรื่องดังกล่าวแล้ว ส่วนแนวทางการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญหลังจากวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ นั้น จากการศึกษาข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ประชาชนร้อยละ ๙๐ ทราบเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญผ่านทางรายการโทรทัศน์ จึงเสนอให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ร่างรัฐธรรมนูญผ่านรายการโทรทัศน์ในช่วงเวลาหนึ่งเดือนก่อนวันลงประชามติด้วย

ประธานกรรมการขอให้ทีมโฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแถลงข่าวให้สื่อมวลชนได้ทราบถึงการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญโดยเร็ว โดยควรมีการปรึกษาหารือร่วมกันก่อนการแถลงข่าวเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนเอกสารที่จะนำไปใช้ในการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญในรูปแบบอินโฟกราฟฟิกส์ (infographics) ของคณะอนุกรรมการจัดทำสื่อดิจิทัลเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อที่ประชุมนั้น ควรแก้ไขเนื้อหาของเอกสารดังกล่าวโดยให้แยกประเด็นในแต่ละเรื่องให้มีความชัดเจนมากขึ้น

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ โฆษกกรรมการ ชี้แจงว่า ทีมโฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมหารือเกี่ยวกับการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน ซึ่งที่ผ่านมาอาจเกิดความล่าช้าเนื่องจากจะต้องใช้ความระมัดระวังในการแถลงข่าวเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดคำถามหรือปัญหาในประเด็นอื่น

นางกิริณา สุมาวงศ์ กรรมการ แจ้งต่อที่ประชุมถึงการเดินทางไปบรรยายสรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้กับกลุ่มสตรี ว่าได้อธิบายถึงจุดเด่นของร่างรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องสิทธิสตรีและการดูแลสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งเรื่องการศึกษาที่กำหนดให้มีการศึกษาก่อนปฐมวัยจนถึงการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตลอดจนเรื่องสาธารณสุข อีกทั้งได้อธิบายถึงหน้าที่ของประชาชนที่ต้องเสียภาษีและการให้ความร่วมมือในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันด้วย โดยประชาชนที่เข้าร่วมรับฟังการบรรยายดังกล่าวมีความพึงพอใจต่อสาระสำคัญที่ได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

จากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ (ร่างเบื้องต้น) ในมาตราต่างๆ สรุปสาระสำคัญการพิจารณาได้ ดังนี้

มาตรา ๒๑๑

“มาตรา ๒๑๑ องค์การอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ”

ประเด็นการพิจารณา

เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรานี้ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๑๑ องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ”

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองโดยให้นำหลักการของร่างมาตรา ๒๔๓ มากำหนดไว้ในวรรคสองด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการของร่างมาตรา ๒๔๓ เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ การนำหลักการของร่างมาตรา ๒๔๓ มากำหนดไว้ในวรรคสอง จะเหมาะสมหรือไม่

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า การนำหลักการของร่างมาตรา ๒๔๓ มากำหนดไว้ในวรรคสอง อาจทำให้เกิดปัญหาได้ เนื่องจากองค์กรอื่นโดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องยึดถือหลักกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมวรรคสองเป็นดังนี้ “การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๑๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๑๑ องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ”

มาตรา ๒๓๑

“มาตรา ๒๓๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๓๒ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ตาม มาตรา ๒๓๐ (๑) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์ตามที่ไต่สวน ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ยกเว้นกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจฉัย

(๒) กรณีอื่นนอกจาก (๑) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรับเรื่องไว้พิจารณาหรือประทับรับฟ้อง ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา เว้นแต่ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดหรือกระทำความผิด หรือร่ำรวยผิดปกติตามที่ผู้ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำวินิจฉัยหรือพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ริบทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้น ตกเป็นของแผ่นดิน

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และให้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๓๐ (๓) หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าเพื่อไม่ประสงค์แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วยโดยอนุโลม”

ประเด็นการพิจารณา

เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรานี้ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๓๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๓๒ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ตาม มาตรา ๒๓๐ (๑) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่า ผู้นั้นมีพฤติการณ์ตามที่ไต่สวน ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อ ศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฐ์ ชัยวัชกร ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุด ให้เสนอเรื่องต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๒๒๒ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

(๒) กรณีอื่นนอกจาก (๑) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรับเรื่องไว้ พิจารณาหรือประทับฟ้อง ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา เว้นแต่ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่ง เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิด หรือร้ายแรงผิดปกติดังที่ ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำวินิจฉัยหรือพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลา ไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดฐานร้ายแรงผิดปกติดังที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ริบทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้ง บรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้น ตกเป็นของแผ่นดิน

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลัก ในการพิจารณา และให้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินตามมาตรา ๒๓๐ (๓) หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิด ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าเพื่อไม่ประสงค์แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือ หนี้สินนั้นด้วยโดยอนุโลม”

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความ ใน (๑) โดยให้นำหลักการของร่างมาตรา ๒๒๒ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา ตาม (๑) โดยอนุโลม

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคห้า เป็นต้นนี้ “...มีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่...”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่าความรวมถึงการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติด้วย และควรนำความว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” ไปกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๓๑ ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อคราวประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙

มาตรา ๒๓๒

“มาตรา ๒๓๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดกระทำการตามมาตรา ๒๓๐ (๑) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำมาตรา ๒๓๑ วรรคสาม วรรคห้า และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ในกรณีอื่นนอกจาก (๑) ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๓๓”

ประเด็นการพิจารณา

เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรานี้ เป็นต้นนี้

“มาตรา ๒๓๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดกระทำการตามมาตรา ๒๓๐ (๑) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำมาตรา ๒๓๑ วรรคสาม วรรคห้า และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ในกรณีอื่นนอกจาก (๑) ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๓๓”

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า การให้บุคคลตามวรรคหนึ่งสามารถเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาได้โดยตรง อาจทำให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ จึงควรตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระขึ้นมาพิจารณาก่อนกรองเพื่อให้สอดคล้องกับร่างมาตรา ๒๓๓

นอกจากนี้ ควรนำหลักการของร่างมาตรา ๒๓๓ วรคหนึ่ง ไปใช้กับกรณีที่มีการร้องขอให้ตรวจสอบเรื่องการฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรงด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๒๓๒ เป็นการกำหนดให้มีการส่งเรื่องต่อศาลฎีกาท่านนั้น ส่วนขั้นตอนการพิจารณาของศาลฎีกาจะเป็นไปตามร่างมาตรา ๒๓๓ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๓๓ วรคหนึ่ง เป็นดังนี้ “เมื่อประธานศาลฎีกาได้รับเรื่องตามมาตรา ๒๓๒ (๒) แล้ว...” เพื่อให้ศาลฎีกาดำเนินการตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเมื่อได้รับเรื่องตามร่างมาตรา ๒๓๒ (๑) และ (๒) อย่างไรก็ตาม เห็นควรรอการพิจารณาร่างมาตรา ๒๓๒ และร่างมาตรา ๒๓๓ ไว้ก่อน เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปรับปรุงเนื้อหาร่างมาตรา ๒๓๒ และร่างมาตรา ๒๓๓ และพิจารณาว่าจะสามารถนำหลักการเกี่ยวกับการตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระตามร่างมาตรา ๒๓๓ มาใช้กับกรณีตามร่างมาตรา ๒๓๒ (๑) อย่างไร

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรอการพิจารณาร่างมาตรา ๒๓๒ และร่างมาตรา ๒๓๓

มาตรา ๒๓๔

“มาตรา ๒๓๔ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี”

ประเด็นการพิจารณา

เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้มีมติรอการพิจารณาร่างมาตรา ๒๓๔

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า มีกรรมการตั้งข้อสังเกตในร่างมาตรานี้ว่า การกำหนดให้ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติตามวรรคสองเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีจะเหมาะสมหรือไม่

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น คณะกรรมการกำหนดให้ต้องมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่าสิบปี

ประธานกรรมการกล่าวว่า คุณสมบัติตามวรรคสองจะนำไปใช้กับบุคคลทั้งในภาคราชการและภาคเอกชนด้วย หากกำหนดให้มีคุณสมบัติตามวรรคสองเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี อาจไม่สามารถสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติและมีอายุที่เหมาะสมมาเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๓๔ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๔๒

“มาตรา ๒๔๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้อง กำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรานี้ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๔๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน เป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชน ด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย”

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ที่ประชุมมีมติรอการพิจารณา ในประเด็นเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ควรกำหนดวาระการดำรง ตำแหน่งให้ชัดเจนหรือไม่

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ชัดเจนเช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่น

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสามและเพิ่มความเป็นวรรคสี่ ดังนี้

“คุณสมบัติ สักขะต้องห้าม ทวสรรหา วาระการดำรงตำแหน่ง และบทพ้นสทตำแหน่ง
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติที่ขบถทว
สรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในทวสรรหาด้วยมีวาระการ
ดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมใน การสรรหาด้วย”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๔๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๔๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน เป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

คุณสมบัติ สักขะต้องห้าม ทวสรรหา วาระการดำรงตำแหน่ง และบทพ้นสทตำแหน่งของ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติที่ขบถทว

พหุศาสตร์พหุวัฒนธรรมให้ผู้นำองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในทวิภาคีที่มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย”

มาตรา ๒๔๔

“มาตรา ๒๔๔ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับผลร้ายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๒) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(๓) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(๔) ชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(๕) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อรับทราบรายงานตาม (๑) และ (๒) หรือข้อเสนอแนะตาม (๓) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า”

ประเด็นการพิจารณา

เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรานี้ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๔๔ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับผลร้ายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๒) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(๓) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(๔) ชี้แจงเหตุผลและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(๕) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อรับทราบรายงานตาม (๑) และ (๒) หรือข้อเสนอแนะตาม (๓) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า”

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ที่ประชุมมีมติรอการพิจารณาความใน (๑) โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) เป็นดังนี้ “...ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิด...” และแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๔) เป็นดังนี้ “(๔) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนแก่หน่วยงานของรัฐในการชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มี ทนายของทางสหพันธรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม” นอกจากนี้ มีกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) เป็นดังนี้ “...ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบ ความเสียหายจากการละเมิด...” ซึ่งที่ประชุมยังได้มีการอภิปรายถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบางกรณีที่ยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายด้วยคณะกรรมการจึงใช้คำว่า “ผลร้าย”

ประธานกรรมการกล่าวว่า สามารถแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) เป็น “...ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบ ความเสียหายจากการละเมิด...” ได้ เนื่องจากผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต้องได้รับความเสียหายก่อนจึงจะได้รับการเยียวยา และเสนอเพิ่มความเป็นวรรคสาม ดังนี้ “ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญ” เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคำนึงถึงความผาสุกและประโยชน์ส่วนรวมของชาติด้วย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า ความใน (๑) ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ในร่างมาตราอื่นจะใช้คำว่า “ได้รับผลกระทบ”

- ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) เป็น “...ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิด...” นั้น เพื่อต้องการให้สอดคล้องกับคำว่า “การเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน”

- การชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้สาธารณชนได้รับทราบมีความสำคัญเนื่องจากประชาชนมีสิทธิที่ได้รับรู้ในเรื่องดังกล่าว

- องค์กรตำรวจเสนอความเห็นควรกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการอธิบายและสร้างเข้าใจในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้กับผู้ต้องหาไม่ให้ผู้ต้องหาไปละเมิดสิทธิของประชาชน

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หากใช้คำว่า “ได้รับผลกระทบ” อาจเป็นผลกระทบที่เป็นผลดีและผลกระทบที่เป็นผลร้าย แต่ความใน (๑) จะมุ่งเน้นเฉพาะผลร้ายเท่านั้น

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ โฆษกกรรมการ กล่าวว่า สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยให้มีอำนาจในการฟ้องคดีได้เอง มีอำนาจในการเรียก

เจ้าหน้าที่รัฐมาชี้แจง และให้มีหน้าที่ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้สาธารณชนได้ทราบด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากใช้คำว่า “ผลกระทบ” จะต้องมีการดำเนินการให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบที่เป็นผลดีและผลร้าย นอกจากนี้ การทำหน้าที่ของตำรวจในบางกรณีอาจจะละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาด้วย เช่น การนำตัวผู้ต้องหาไปแถลงข่าว เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาเกิดความเสียหาย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๔๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๔๔ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๒) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(๓) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(๔) ชี้แจงเหตุผลและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(๕) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อรับทราบรายงานตาม (๑) และ (๒) หรือข้อเสนอแนะตาม (๓) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญ”

มาตรา ๒๔๕

“มาตรา ๒๔๕ องค์การอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเที่ยงธรรม และไม่ให้อิทธิพลเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นขององค์การอัยการให้มีความเป็นอิสระ และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการ ต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้”

ประเด็นการพิจารณา

เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรานี้ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๔๕ องค์การอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเที่ยงธรรม และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นขององค์การอัยการให้เป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการ ต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการ กระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้”

ประธานกรรมการสอบถามว่า องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการอัยการตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔๕ เหมาะสมหรือไม่ และองค์การอัยการมีความเห็นอย่างไร

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ชี้แจงว่า คณะกรรมการอัยการมีที่มาจากหลายประเภท เช่น กรรมการอัยการโดยตำแหน่ง หรือกรรมการอัยการที่เป็นข้าราชการอัยการหรืออดีตข้าราชการอัยการซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากข้าราชการอัยการ เป็นต้น ทั้งนี้ การบัญญัติความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔๕ ว่า “...คณะกรรมการอัยการซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ...” องค์การอัยการเห็นว่ามีเหมาะสมแล้ว โดยที่มาของกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจะได้กำหนดรายละเอียดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่อไป

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๔๕ ตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๐ วันอังคาร ที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙

มาตรา ๖๑

“มาตรา ๖๑ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาของประเทศและเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย การจัดทำ และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

ประเด็นการพิจารณา

เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๐ วันอังคาร ที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๖๑ โดยไม่มีการแก้ไข

นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ โฆษกกรรมการหารือต่อที่ประชุมว่า ที่ประชุมค้างพิจารณาในประเด็นการบัญญัติเรื่องหลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญ โดยหลักธรรมาภิบาลที่จะบัญญัติในรัฐธรรมนูญควรเป็นหลักธรรมาภิบาลทั้งระบบหรือองค์รวม ซึ่งสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาลขององค์การสหประชาชาติ (UN) กล่าวถึงการมีเศรษฐกิจแบบเสรี ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนามนุษย์ โดยทั้งสามหลักการจะเป็นแนวทางให้ทุกประเทศที่ปฏิบัติตามเกิดการพัฒนายั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีหลักธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ หลักธรรมาภิบาลภาครัฐ และหลักธรรมาภิบาลของเอกชนด้วย ทั้งนี้ ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐยึดถือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งเป็นเพียงหลักธรรมาภิบาลภาครัฐเท่านั้น ไม่ใช่หลักธรรมาภิบาลที่เป็นองค์รวม ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๖๑ โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้ประเทศเกิดการพัฒนาทุกมิติในระยะยาว

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๖๑ เป็นต้นนี้ “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาซึ่งประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลและเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว”

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แสดงความเห็นว่ายุทธศาสตร์ชาติ คือกรอบในการวางแผนพัฒนาประเทศ ส่วนหลักธรรมาภิบาลใช้สำหรับการพัฒนาบุคคลซึ่งไม่ใช่ยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น การกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลจะเหมาะสมหรือไม่

นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ โฆษกกรรมการ กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลในร่างมาตรา ๖๑ ที่แก้ไขใหม่หมายถึงกรอบแนวคิดในการพัฒนาประเทศที่ประกอบด้วยการมีเศรษฐกิจแบบเสรี การมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนามนุษย์ ซึ่งเป็นหลักการพัฒนาประเทศทั้งระบบหรือองค์รวมไม่ใช่การมุ่งพัฒนาพฤติกรรมของบุคคลเพียงอย่างเดียว

ประธานกรรมการกล่าวว่า ยุทธศาสตร์ชาติเป็นการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศในทุกด้าน ซึ่งรวมถึงการพัฒนามนุษย์ การพัฒนาเศรษฐกิจ และสภาพความเป็นอยู่ของบุคคลด้วย ดังนั้น การกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลจึงมีความเหมาะสมแล้ว

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๑ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาของประเทศไทยอย่างยั่งยืนตามหลัก ธรรมาภิบาล และ เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย การจัดทำ และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

“หมวด ๑๔

การปกครองส่วนท้องถิ่น”

ประเด็นการพิจารณา

นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ได้รับหนังสือจากเครือข่ายกระจายอำนาจสู่ชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มองค์กรชุมชนภาคประชาสังคม และสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายและกฎหมายให้รัฐและกลไกของรัฐเอื้อต่อการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น ทั้งนี้ เครือข่ายกระจายอำนาจสู่ชุมชนและท้องถิ่นได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แจกในที่ประชุม)

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๔๖

“มาตรา ๒๔๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

ประเด็นการพิจารณา

นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ โฆษกกรรมการ กล่าวว่า มีผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งเป็นดังนี้ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและตามหลักการกระจายอำนาจ...”

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ หากกำหนดให้การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตาม

หลักการกระจายอำนาจอาจไม่สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากขีดความสามารถในการปกครองตนเองของแต่ละท้องถิ่นไม่เท่ากัน

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๒๔๗ แล้ว

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเสนอให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการกำกับดูแลและขับเคลื่อนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น นอกจากนี้ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ ตัวแทนอดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอให้มีคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา ก็เสนอให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติด้วยเช่นกัน

นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการ ชี้แจงว่า การจัดตั้งสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ คณะกรรมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ หรือคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ สามารถดำเนินการจัดตั้งได้อยู่แล้ว โดยอาศัยความในวรรคสามของร่างมาตรา ๒๔๗ ความว่า “การจัดทำบริการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ของท้องถิ่นตามวรรคสอง กฎหมายดังกล่าวให้บัญญัติถึงกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่ควรบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรใดในท้องถิ่นอย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐธรรมนูญควรบัญญัติแต่เพียงหลักการไว้ และเปิดช่องให้สามารถจัดตั้งองค์กรในท้องถิ่นเพิ่มเติมในอนาคตได้ โดยอาศัยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ โฆษกกรรมการ กล่าวว่า คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เสนอให้มีการกระจายอำนาจไปยังประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการดำเนินการของท้องถิ่น และควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า การนำบทบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาใช้บังคับกับการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากบริบทของการเมืองระดับชาติกับการเมืองระดับท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน อาจทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพได้

นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์ กรรมการ สอบถามว่า การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามความในร่างมาตรา ๒๔๖ หากมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในลักษณะที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐ จะกระทำมิได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในลักษณะที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐ จะกระทำมิได้ เนื่องจากขัดกับหลักการในร่างมาตรา ๑ ความว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๔๖ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๔๗

“มาตรา ๒๔๗ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง ให้สามารถดำเนินการตามวาระหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามควรแก่กรณี

การจัดทำบริการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ของท้องถิ่นตามวรรคสอง กฎหมายดังกล่าวให้บัญญัติถึงกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกัน การทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นหลักประกันว่าแม้จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น ควรบัญญัติร่างมาตรา ๒๔๗ ให้ครอบคลุมหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวด้วย

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมนั้น ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้แล้วในวรรคสี่ของร่างมาตรา ๒๔๗

- มีที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒๔๗ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ ๑) ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ ๒) ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมถึงเรื่องสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน การดูแลสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการกีฬา การศึกษา อบรม การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และจารีตประเพณี เป็นต้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ๓) การกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองมีความเหมาะสม แต่ควรกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐกับท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ (ภาษี) เป็นของตนเอง และมีส่วนแบ่งภาษีที่ชัดเจน ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางซึ่งอาจถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ง่าย ๔) ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่ารัฐต้องส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่า

รัฐส่วนกลางจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้มากขึ้น ๕) ควรนำบทบัญญัติเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกฎหมายให้เหมาะสมแก่บริบทของท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากการเมืองระดับชาติ และ ๖) ควรเปิดช่องให้เกิดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยบัญญัติให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับรัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งการขยายความร่วมมือดังกล่าวจะทำให้การบริหารจัดการเชิงพื้นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถแก้ปัญหาคำว่า “จังหวัดจัดการตนเอง” ได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เพื่อให้ความในวรรคหนึ่งมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งและวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔๗ เป็นดังนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดให้มีระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามควรแก่กรณี”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในต่างประเทศการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองมักกำหนดให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจจัดเก็บภาษี และจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป โดยไม่ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีเอง เพื่อป้องกันการจัดเก็บภาษีที่ไม่ครบถ้วนและขาดประสิทธิภาพ

- ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอ ส่วนหนึ่งเกิดจากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากห้างสรรพสินค้าที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการจัดสรรอย่างชัดเจน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับท้องถิ่น นอกจากนั้น เงินอุดหนุนที่รัฐส่วนกลางต้องจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นก็ไม่สามารถจัดสรรให้ได้ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากรัฐส่วนกลางมักกำหนดให้ท้องถิ่นต้องจัดทำโครงการเสนอเพื่อรับเงินอุดหนุนดังกล่าว

- การกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองตามความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔๗ เป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง เนื่องจากคำว่า “รายได้” หมายรวมถึงภาษีหรือค่าธรรมเนียม รวมทั้งค่าปรับด้วย อย่างไรก็ตาม การเพิ่มความว่า “โดยจัดให้มีระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม...” อาจทำให้รายได้ของท้องถิ่นถูกจำกัดลงเหลือเฉพาะการจัดเก็บภาษีเท่านั้น

- มีที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแสดงความเห็นว่า หากไม่บัญญัติให้มีการจัดระบบภาษี ย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีได้ อย่างไรก็ตาม ควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนารายได้ของท้องถิ่นที่ไม่ใช่การจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นต่อไป

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔๗ เป็นดังนี้ “รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดให้มีระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่

บัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ของท้องถิ่นตามวรรคสาม กฎหมายดังกล่าวให้บัญญัติถึงกลไก และ ขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย”

- มีกรรมการสอบถามว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีงบประมาณจากการจัดเก็บรายได้เอง และได้รับงบประมาณที่รัฐส่วนกลางจัดสรรให้จำนวนมาก แต่พื้นที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทับซ้อนกับ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรณีดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะจัดทำ บริการสาธารณะอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จัดทำบริการสาธารณะในส่วนที่ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไม่ประสงค์จะกระทำหรือไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากเป็น พื้นที่ที่ต่อเนื่องกัน อย่างไรก็ตาม เรื่องพื้นที่และอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) กับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นปัญหาสำคัญของประเทศซึ่งมีมา เป็นระยะเวลานาน ทั้งนี้ อาจแก้ปัญหาด้วยการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หรือยุบเลิก องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ไม่มีความเจริญเพียงพอและยกพื้นที่ดังกล่าวให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) เข้าไปบริหารจัดการแทน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ปัญหาพื้นที่และอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) กับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายไม่มีความ ชัดเจนในการกำหนดภารกิจที่แตกต่างกันของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- มีกรรมการสอบถามว่า ความในร่างมาตรา ๒๔๗ มีข้อความใดที่จะส่งเสริมการจัดทำบริการ สาธารณะและกิจกรรมสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ปัจจุบันกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องกำหนดความ ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

- มีที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแสดงความเห็นว่า การจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำ บริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมได้ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในอนาคต

- ในต่างประเทศไม่มีข้อจำกัดว่ารัฐต้องไม่จัดทำบริการสาธารณะแข่งขันกับเอกชน แต่รัฐจะประเมิน ว่าบริการสาธารณะลักษณะใดที่ควรให้ท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำ หรือจัดทำร่วมกับรัฐส่วนกลาง ทั้งนี้ บริการสาธารณะใดที่รัฐจัดทำร่วมกับเอกชน และส่งผลให้การตลาดขยายตัวและประชาชนได้รับ บริการที่ดีขึ้น รัฐจำเป็นต้องดำเนินการจัดทำต่อไป ส่วนบริการสาธารณะใดที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถ ร่วมกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจัดทำและตอบสนองต่อประชาชนได้ดีกว่า รัฐก็ควรลดการเข้าไปจัดทำ บริการสาธารณะประเภทนั้นลง ดังนั้น การเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการ สาธารณะร่วมกับองค์กรอื่นได้มากขึ้น ย่อมทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความหลากหลาย และ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขความในวรรคสอง เป็นดังนี้ “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรม สาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการทำในเรื่องใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้อง สอดคล้องกับรายได้ของท้องถิ่น กฎหมายดังกล่าวให้บัญญัติถึงกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจของ

ส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย” และแก้ไขความในวรรคสาม เป็นดังนี้ “ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าในการจัดทำนั้นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐใดสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพดีกว่าและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า คณะกรรมการควรกำหนดหลักการไว้ในบทเฉพาะกาลว่า กฎหมายบางฉบับที่ต้องตราตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้กำหนดหลักการสำคัญของกฎหมายที่จะออกตามความในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัตินำไปใช้เป็นกรอบในตรากฎหมายเพื่อลดความกังวลของสังคมต่อหลักการในร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหลักการสำคัญในบางเรื่อง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติแต่เฉพาะหลักการสำคัญไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดและวิธีการให้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น คณะกรรมการควรสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมว่ากฎหมายลำดับรองที่ต้องตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญในเรื่องใดบ้าง

- ความว่า “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ของท้องถิ่น” ในวรรคสองที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคต เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างรูปแบบกัน แต่อยู่ในเขตพื้นที่เดียวกันซึ่งอาจมีรายได้ต่างกัน การจัดทำบริการสาธารณะก็จะแตกต่างกันด้วย โดยปัจจัยเรื่องรายได้ของท้องถิ่นจะเป็นตัวกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะเป็นอุปสรรคต่อการยกร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับหลักการในวรรคสองที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากในทางปฏิบัติรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันจะต้องมีรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขึ้นอยู่กับรายได้นั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาเองว่าจะจัดบริการสาธารณะภายใต้งบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอย่างไร โดยให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ดังนั้น ปัจจุบันระบบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่ปัญหา

- ความว่า “กฎหมายดังกล่าวให้บัญญัติถึงกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นด้วย” ในวรรคสองแก้ไขเพิ่มเติม นั้น หมายความว่าในอนาคตต้องมีกลไกกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นอกจากการกำหนดกลไกและขั้นตอนการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่นแล้ว ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการไว้ด้วย แต่ในร่างมาตรา ๒๔๗ ไม่ได้กำหนดหลักการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมแต่อย่างใด

- ความว่า “ถ้าในการจัดทำนั้นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐใดสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ในวรรคสามที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่ารวมถึงสภาองค์กรชุมชนด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการได้บัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติในบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามความรัฐธรรมนูญ ควรให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาดรากฎหมายต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ส่วนการกำหนดหลักการเรื่องรายได้ของท้องถิ่นกับอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เจตนารมณ์ของวรรคสองที่แก้ไขเพิ่มเติมต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภททั่วไป หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะประเภททั่วไปก็ได้ แต่ถ้าบริการสาธารณะเรื่องใดที่กำหนดในกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายจะต้องคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย เนื่องจากปัจจุบันมีการกระจายบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเองต้องได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพ หรือไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง ดังนั้น หลักการเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จะต้องคำนึงถึงรายได้ประกอบด้วย หากรัฐกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใดจัดทำบริการสาธารณะ อาทิ โรงพยาบาล รัฐจะต้องอุดหนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นด้วย

ส่วนความว่า “ถ้าในการจัดทำนั้นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐใดสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ในวรรคสามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น หมายถึงภาคเอกชนซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐ

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง หรือที่ประชุมว่า ควรบัญญัติความว่า “กิจกรรมสาธารณะ” ในวรรคสองที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ เนื่องจากคำว่า “กิจกรรมสาธารณะ” เป็นคำเฉพาะและมีความหมายแคบ ดังนั้น เสนอแก้ไขเป็นดังนี้ “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ...”

- มีกรรมการสอบถามว่า การจัดกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดขึ้นตามประเพณีของท้องถิ่น เช่น การจัดกิจกรรมแห่เทียนพรรษา หรือประเพณีบุญบั้งไฟ เป็นต้น เป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อสร้างความสามัคคีภายในท้องถิ่น จะอยู่ในความหมายของคำว่า “กิจกรรมสาธารณะ” หรือไม่

- บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะควบคู่กับการจัดกิจกรรมเพื่อสาธารณะประโยชน์ต่างๆ โดยประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น หากใช้คำว่า “กิจกรรมใด” แทนคำว่า “กิจกรรมสาธารณะ” อาจเกิดปัญหาในการตีความเรื่องขอบเขตการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการแล้วว่าจะอยู่ในขอบเขตอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการหรือไม่

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการได้เสนอความเห็นต่อหลักการของร่างมาตรา ๒๔๗ โดยขอแก้ไขคำว่า “จัดทำบริการสาธารณะ” เป็นคำว่า “จัดทำหรือจัดให้มีภารกิจสาธารณะและบริการสาธารณะ”

- คำว่า “บริการสาธารณะ” เป็นคำที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เพื่ออธิบายขอบเขตอำนาจและหน้าที่การดำเนินกิจกรรมทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากบัญญัติความอื่นเพื่อขยายความหมายกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ จะทำให้ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” มีความหมายแคบลงกว่าที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอแก้ไขความในวรรคสองที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ...”

- มีกรรมการแสดงความเห็นด้วยกับการบัญญัติความว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ...” ในวรรคสองที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้ความหมายของคำว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” แยกออกจากความว่า “กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น” เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่จัดขึ้นตามประเพณีของท้องถิ่น หรือกิจกรรมเพื่อสร้างความสามัคคีภายในท้องถิ่นได้ เช่น การจัดกิจกรรมแห่เทียนพรรษา หรือประเพณีบุญบั้งไฟ เป็นต้น โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดกิจกรรมดังกล่าวได้

- คำว่า “บริการสาธารณะ” เป็นคำศัพท์ทางวิชาการ โดยกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งบริการสาธารณะ และประเภทที่สองกิจกรรมควบคุมและกำกับ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้บัญญัติคำว่า “บริการสาธารณะ” โดยต้องการให้คำว่า “บริการสาธารณะ” มีความหมายครอบคลุมถึงกิจกรรมทุกประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้วย ส่วนเหตุผลที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตีความการจัดกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าไม่สามารถดำเนินการได้และมีการเรียกเงินคืน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง การตีความของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่ากิจกรรมที่ท้องถิ่นจัดนั้นไม่ใช่กิจกรรมตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น หรือแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะจัดกิจกรรมตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจ่ายเงินเพื่อจัดกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะหรือไม่เป็นบริการสาธารณะก็ตาม ดังนั้น คณะกรรมการควรบัญญัติคำว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” ไว้ในร่างมาตรา ๒๔๗ และไม่ควรบัญญัติคำอื่น เนื่องจากจะทำให้เกิดปัญหาในการตีความได้ว่ากิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจะอยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้หรือไม่

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๒๔๗

มาตรา ๒๔๘

“มาตรา ๒๔๘ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้”

ประเด็นการพิจารณา

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า เรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้เสนอความเห็นไว้ในร่างมาตรา ๒๔๘ ไม่ได้บัญญัติหลักการในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรจะต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่เคยบัญญัติในมาตรา ๒๘๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นอกจากนั้น นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง นายกสมาคมข้าราชการและ

พนักงานจ้างท้องถิ่นแห่งประเทศไทย เสนอความเห็นในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าควรกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการแต่งตั้งบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อเป็นหลักประกันตามหลักธรรมาภิบาล และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ มีความกังวลต่อหลักการของร่างมาตรา ๒๔๘ ที่มีได้บัญญัติหลักการเพื่อรองรับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังเช่นที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า เหตุผลที่ไม่บัญญัติหลักการเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้ในร่างมาตรา ๒๔๘ นั้น เนื่องจากการบัญญัติรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากเกิดปัญหาในทางปฏิบัติจะไม่สามารถแก้ไขได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรบัญญัติหลักการในร่างมาตรา ๒๔๘ เพื่อรองรับหลักการในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการคุ้มครองหรือพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือจริยธรรมการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อรองรับหลักการในเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- หลักการในร่างมาตรา ๒๔๘ แม้จะมีได้บัญญัติเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่ในร่างมาตรา ๒๔๘ ได้บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นเป็นหลัก และต้องจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือมีการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ ซึ่งเป็นหลักการที่รองรับเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย

- เรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการควรบัญญัติหลักการให้มีการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นมาตรการป้องกันมิให้พนักงานการเมืองท้องถิ่นแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

- ความว่า “การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน” ในร่างมาตรา ๒๔๘ ไม่ชัดเจนว่าให้มีการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ดังนั้น ควรเพิ่มหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า หลักการเรื่องการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการได้บัญญัติหลักการเพื่อรองรับไว้เป็นมาตรฐานกลางในร่างมาตรา ๗๒ วรรคสอง ความว่า “การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการ

โดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ กระบวนการแต่งตั้ง หรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๒๔๘

มาตรา ๒๔๙

“มาตรา ๒๔๙ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า นายพิพัฒน์ วรรณศิริดำรง นายกสมาคมข้าราชการและพนักงานจ้างท้องถิ่นแห่งประเทศไทย เสนอความเห็นต่อหลักการของร่างมาตรา ๒๔๙ ว่าผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษควรบัญญัติหลักการเดียวกับที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ คือให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า หลักการในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔๙ ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นนั้น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งมาจากการจ้างบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ผู้บริหาร จึงมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มาจากการแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่นในลักษณะสัญญาจ้างเพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับของสภาท้องถิ่นนั้น

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เรื่องวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มีความเห็นแบ่งออกเป็นสองความเห็น คือ ความเห็นที่หนึ่งผู้บริหารท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และความเห็นที่สองให้อำนาจสภาท้องถิ่นในการจัดทำประชาคมตีความเห็นของประชาชนในท้องถิ่นว่าต้องการให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือมาจากการแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น หลักการในร่างมาตรา ๒๔๙ เป็นหลักการที่สอดคล้องกับความเห็นที่สองซึ่งเป็นหลักการที่เปิดกว้างให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- หลักการเรื่องวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ควรแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ ดังนี้ รูปแบบที่หนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ผู้บริหารท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และรูปแบบที่สององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ วิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นควรเปิดกว้าง

ขึ้นอยู่กับความเห็นของประชาชนในท้องถิ่นว่าต้องการให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือมาจากการแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางประเภทนั้น สภาท้องถิ่นมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มาจากตัวแทนของส่วนราชการต่าง ๆ เข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่นนั้น ดังนั้นหลักการในร่างมาตรา ๒๔๙ ไม่สามารถนำมาใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางประเภทได้ เนื่องจากวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๔๙ กำหนดให้สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนปกครองกันเองภายในท้องถิ่น โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับภายในท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งแยกออกจากเรื่องบริหารงานภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งขึ้นอยู่กับความเห็นของประชาชนและสภาท้องถิ่น ว่าผู้บริหารท้องถิ่นสมควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับของสภาท้องถิ่นก็ได้

ส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งต้องมีการบริหารจัดการโดยบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ดังนั้น วิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจไม่เหมาะสมที่จะให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หลักการในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔๙ จึงเปิดกว้างให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถมาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่สภาท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งมีลักษณะเฉพาะ คณะกรรมการควรบัญญัติหลักการเรื่องวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายลำดับรองก็ได้

- มาตรา ๒๘๔ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากหลักการในร่างมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ อาจเกิดปัญหาตีความว่าในอนาคตผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือนายกเมืองพัทยา เป็นต้น อาจจะมาจากการแต่งตั้งโดยตรงจากรัฐบาลก็ได้

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า จากการไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประชาชนต้องการให้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้

นายอัษฎร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน จึงไม่ควรกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ อย่างไรก็ตาม ร่างมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้อย่างกว้างว่า ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๒๔๙

มาตรา ๒๕๐

“มาตรา ๒๕๐ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า มีผู้เสนอความเห็นต่อหลักการในร่างมาตรา ๒๕๐ ว่าคณะกรรมการมิได้บัญญัติหลักการในเรื่องการจัดทำประชามติในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินกิจกรรมที่อาจเกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญไว้ด้วย ซึ่งแตกต่างจากหลักการที่บัญญัติในมาตรา ๒๘๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่าในการที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า เรื่องการจัดทำประชามติภายในท้องถิ่นนั้น เป็นหลักการพื้นฐานในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งคณะกรรมการได้บัญญัติหลักการเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในร่างรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ไว้แล้ว ส่วนขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกัน ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อกังวลจากสภาองค์กรชุมชนเกี่ยวกับรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อสภาองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมีรูปแบบอย่างไร แม้ในร่างมาตรา ๒๕๐ บัญญัติความว่า “ดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย” ก็ตาม หากผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นไม่ดำเนินการหรือดำเนินการ แต่กำหนดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน จะมีวิธีการแก้ไขปัญหายังไง

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒๕๐ เป็นดังนี้ “มาตรา ๒๕๐ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

- มีกรรมการสอบถามว่า ความว่า “ดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย” หมายถึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วยตนเอง ไม่ใช่หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการให้แก่ประชาชนใช้หรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒๕๐ ดังนี้ “มาตรา ๒๕๐ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและดำเนินการที่ต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

- มีการรณรงค์แสดงความคิดเห็นว่า หลักการของร่างมาตรา ๒๕๐ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ซึ่งมีหลักการลักษณะเดียวกับที่บัญญัติในร่างมาตรา ๕๕ กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวโดยสะดวก ดังนั้น คณะกรรมการควรบัญญัติร่างมาตรา ๒๕๐ ให้มีรูปแบบเดียวกับร่างมาตรา ๕๕

- ไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติร่างมาตรา ๒๕๐ ให้เป็นรูปแบบเดียวกับร่างมาตรา ๕๕ เนื่องจากแตกต่างกันในสาระสำคัญโดยร่างมาตรา ๒๕๐ จะใช้เฉพาะการเปิดเผยข้อมูลในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนร่างมาตรา ๕๕ เป็นเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารที่ใช้กับหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

- ความในร่างมาตรา ๒๕๐ ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อคิดเห็น เป็นต้น ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ประชาชนต้องเข้าไปดำเนินการเองในส่วนที่เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความในร่างมาตรา ๒๕๐ มีความว่า “ในการดำเนินงาน” ขึ้นต้นประโยคไว้แล้ว เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒๕๐ เป็นดังนี้ “มาตรา ๒๕๐ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕๐ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๕๑

“มาตรา ๒๕๑ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

-ไม่มี-

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๕๑ โดยไม่มีการแก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดี ที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๓๐ นาฬิกา

นายสกันธ์ พรหมบุญตา
 นิติกรชำนาญการ
 นายณณพณ์ ฐิติจันทร์
 นิติกรปฏิบัติการ
 นายรัฐภูมิ คำศรี
 นิติกรชำนาญการพิเศษ
 นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม
 วิทยากรชำนาญการ
 ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
 สำนักกฎหมายการ ๒
 ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์