

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๒๐
วันอังคาร ที่ ๓ พฤศจิกายน 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. นางกิริณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	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. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๘. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๙. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๒๐. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๒๑. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- | | |
|----------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ |
| ๒. นายวรวิทย์ เท่งพุ่ม | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๒. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด

๒. นายสตีร ธนานิธิโชติ

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

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

อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ก่อนเข้าสู่การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาร่างมาตรา ๖๖ (ร่างมาตรา ๕๙ เดิม) ซึ่งที่ประชุมมีมติให้รอการพิจารณา ในการประชุมครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนาที่มีบุคคลหลายฝ่ายให้ความสำคัญ และควรมีการสร้างกลไกอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อปกป้องศาสนาพุทธไม่ให้ถูกบ่อนทำลาย และให้มีความแข็งแกร่งเป็นที่ยึดเหนี่ยวของพุทธศาสนิกชนต่อไป

มาตรา ๖๖

“มาตรา ๖๖ รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น

ในการคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาในทุกกรณี และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าว”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้อย่างไร

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า มาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างรัฐธรรมนูญควรใช้คำว่า “ศาสนา” เพียงคำเดียว ไม่ควรเพิ่มคำอื่นที่เป็นคำที่ใช้ในทางศาสนา เช่น นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา เพราะจะเป็นการรับรองนิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา ในรัฐธรรมนูญ

ส่วนการบัญญัติให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาตินั้น เห็นว่าไม่มีความจำเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ได้บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ โดยนัยศาสนาพุทธก็คือศาสนาประจำชาติอยู่แล้ว หากบัญญัติให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติในรัฐธรรมนูญอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้

สิ่งที่ทำได้ในการร่างรัฐธรรมนูญ คือ ทำอย่างไรจึงจะป้องกันศาสนาพุทธไม่ให้ถูกรุกรานหรือถูกบ่อนทำลาย ซึ่งมีกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วยคณะสงฆ์และฆราวาสเสนอความเห็นว่าการแก้ไขปรับปรุงชำระพระพุทธศาสนา และคุ้มครองศาสนานั้น มหาเถรสมาคมไม่สามารถกระทำได้หรือทำได้ยากเนื่องจากมหาเถรสมาคมถืออุเบกขาเป็นส่วนใหญ่ โดยเสนอให้มีองค์กรความร่วมมือกันระหว่างคณะสงฆ์และฆราวาสในการแก้ไขปรับปรุง ชำระพระพุทธศาสนา และคุ้มครองศาสนา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการเสนอให้ตัดคำว่า “และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมกับการดำเนินการมาตรการหรือกลไกดังกล่าว” ในวรรคสอง ออก เนื่องจากแม้ตัดความดังกล่าวออกเนื้อหาในวรรคสองก็ยังมี ความหมายที่ครอบคลุม

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มความว่า “มาตรการและกลไกดังกล่าวอย่างน้อย พึงจัดให้มีองค์ร่วมนั้นระหว่างคณะสงฆ์และพุทธศาสนิกชนและเพื่อช่วยเหลือรัฐในการดำเนินการ” ในตอนท้ายของวรรคสอง

- มีกรรมการเสนอให้เพิ่มความว่า “ส่งเสริมและ” ในวรรคสอง ความเป็นดังนี้ “...รัฐต้องมี มาตรการและกลไกในการส่งเสริมและป้องกัน...” เนื่องจากมาตรานี้เน้นที่การป้องกันพระพุทธรูปศาสนา แต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงการส่งเสริมพระพุทธรูปศาสนา

ประธานกรรมการชี้แจงว่า หากใช้คำว่า “ส่งเสริม” หมายความว่ารัฐต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง แต่คำว่า “อุปถัมภ์และคุ้มครอง” มีความหมายว่ารัฐจะคุ้มครองแต่ไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง

- มีกรรมการเสนอให้คงไว้ตามร่างเดิมเพราะการเพิ่มความว่า “มาตรการและกลไกดังกล่าว อย่างน้อยพึงจัดให้มีองค์ร่วมนั้นระหว่างคณะสงฆ์และพุทธศาสนิกชนและเพื่อช่วยเหลือรัฐในการ ดำเนินการ” ในวรรคสองเป็นการเปิดกว้าง และอาจทำให้เกิดปัญหาใหม่ได้เนื่องจากพุทธศาสนามีหลาย นิกาย โดยเห็นควรให้มีการปฏิรูปคณะสงฆ์ทั้งด้านการปกครองและการบริหารจัดการเสียใหม่

- ปัจจุบันมีการล่อลวงโดยการใช้อามิสสินจ้างเป็นเครื่องมือให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล เปลี่ยนศาสนาไปนับถือศาสนาหนึ่ง ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาและยากต่อการจะไปยับยั้ง นอกจากนี้ ศาสนาพุทธในปัจจุบันยังอ่อนแอ ทั้งนี้ จะมีกลไกใดหรือไม่ที่จะทำให้คณะสงฆ์และพุทธศาสนิกชนเป็น อันหนึ่งอันเดียวกันในการสร้างพุทธศาสนาให้แข็งแกร่งเพื่อไม่ให้ศาสนาอื่นมารุกรานหรือบ่อนทำลาย

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากคงไว้ตามร่างมาตรา ๖๖ ที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการเสนอ พุทธศาสนิกชนก็สามารถตั้งองค์กรได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า บทบาทของรัฐที่พึงมีในการดำเนินการให้มีมาตรการและกลไก ในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธรูปศาสนาใดคืออะไร เพราะศาสนาเป็นเรื่องของศรัทธา ถ้าประชาชนไม่ศรัทธา รัฐจะใช้มาตรการและกลไกใดก็ไม่สามารถทำให้เกิดศรัทธาได้ ซึ่งเป็นเรื่องต่างจาก อุดมการณ์ที่สามารถสร้างได้ จึงต้องให้บุคคลในวงการพุทธศาสนาเป็นผู้สร้างศรัทธาเอง นอกจากนี้ การให้ พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมอาจก่อให้เกิดผลเสียในอนาคตเนื่องจากกลุ่มพุทธศาสนิกชนที่มีส่วนร่วมนั้นอาจมี ความเชื่อในนิกายในพุทธศาสนาที่แตกต่างกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองเป็นการอธิบายว่าการปกป้องคุ้มครองพระพุทธรูปศาสนา จะต้องทำอย่างไร โดยมาตรการและกลไกในการป้องกันนั้นไม่เพียงแต่ป้องกันจากผู้อื่นแต่เป็นการป้องกัน บุคคลในพระพุทธรูปศาสนาเองด้วย โดยรัฐอาจให้เครื่องมือในการจัดการป้องกันแก่คณะสงฆ์ตามประเพณีและ วัฒนธรรมของคณะสงฆ์โดยให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วม

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า จากสถานการณ์หลายประการ รวมทั้งการใช้อามิสสินจ้างเป็น เครื่องมือให้ประชาชนเปลี่ยนศาสนา ซึ่งรัฐยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เนื่องจากไม่มีมาตรการและกลไกที่ เพียงพอ การเพิ่มความในวรรคสองจะเป็นการกระตุ้นให้รัฐมีมาตรการหรือกลไกในการป้องกัน พระพุทธรูปศาสนาไม่ให้ถูกบ่อนทำลายไปมากกว่านี้

- ศาสนาเป็นสถาบันที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายในและภายนอก จึงจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนมาตรการต่าง ๆ ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา การกำหนดให้รัฐต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาในทุกกรณีจึงมีความเหมาะสม แต่การส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากพระพุทธศาสนามีหลายนิกาย

- เสนอให้เพิ่มความว่า “ดำเนินมาตรการหรือกลไกร่วมกับมหาเถรสมาคม” โดยให้มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ดูแลคณะสงฆ์และพระพุทธศาสนาแต่เปิดให้พุทธศาสนิกชนเข้ามามีส่วนร่วม

- องค์กรที่ดูแลพุทธศาสนาโดยตรงควรเป็นสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ แต่ที่ผ่านมากลไกของราชการไม่เอื้ออำนวย ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ร่างมาตรา ๖๖ มีความเหมาะสมและครอบคลุมแล้ว เนื่องจากการเพิ่มให้พุทธศาสนิกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพุทธศาสนาต่อไป

- ปัจจุบันมีแรงกดดันที่ต้องการให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ และต้องการให้ป้องกันพระพุทธศาสนาที่กำลังถูกบ่อนทำลายโดยศาสนาอื่น ซึ่งพระพุทธเจ้าเคยตรัสว่าศาสนาจะอยู่ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับภิกษุ อุบาสก และอุบาสิกา ดังนั้น ร่างมาตรา ๖๖ จะเป็นการลดแรงกดดันเรื่องการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนา และเมื่อการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนามีทั้งจากภายในและภายนอก การให้พุทธศาสนิกชน อุบาสก และอุบาสิกา มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการช่วยดูแลกิจการในพระพุทธศาสนาจะทำให้พระพุทธศาสนาเจริญและยั่งยืน

- มีมาตรการหรือกลไกในการป้องกันพระพุทธศาสนามีให้มีการบ่อนทำลาย นอกเหนือจากการสร้างศรัทธา หรือไม่

- จากผลงานวิจัยของพระไพศาล วิสาโล ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาในพุทธศาสนาเกิดจากความเป็นอนาธิปไตยในพุทธศาสนา กล่าวคือมีหลายนิกายแต่ไม่มีผู้ดูแลให้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการภายในของคณะสงฆ์ โดยในการปกครองคณะสงฆ์ภายใต้กฎหมายคณะสงฆ์เป็นการปกครองที่ไม่ใช่การปกครอง และมีโครงสร้างที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ในองค์กรเดียว ทำให้ไร้ประสิทธิภาพและก่อให้เกิดปัญหาสะสม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่นอีก เช่น ความสัมพันธ์ที่ห่างเหินระหว่างวัดกับชุมชน หรือการที่คณะสงฆ์มีความใกล้ชิดกับราชการมากเกินไป อาทิ การตั้งสมณศักดิ์ รวมทั้งปัญหาการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ที่ไม่มีคุณภาพ

- การเผยแพร่ศาสนาต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน

- มาตรการและกลไกต่างๆ ควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ควรปฏิบัติ

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญควรบัญญัติเฉพาะเรื่องที่เป็นหลักการ ส่วนเรื่องรายละเอียดมาตรการและกลไกควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๖ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๖ รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น

ในการคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาในทุกกรณี และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมที่รัฐในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าว”

หมวด องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

“หมวด

องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หมวดว่าด้วยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการได้นำประเด็นการพิจารณาส่วนที่เกี่ยวกับองค์การอิสระ ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ มาเป็นกรอบ โดยจัดทำเป็น ๒ ส่วน ส่วนที่ ๑ คือบททั่วไป และส่วนที่ ๒ เป็นรายละเอียดของแต่ละองค์กร

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมหมวด องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นดังนี้

“หมวด

ศาลรัฐธรรมนูญและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ”

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

“ส่วนที่ ๑

บททั่วไป”

ประเด็นการพิจารณา ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑

“มาตรา ๑ องค์การอิสระมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และอย่างมีความรับผิดชอบ

ในกรณีที่ต้องมีการฟ้องคดีต่อศาล ให้องค์การอิสระเสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาดำเนินการ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้ “มาตรา ๑ องค์การอิสระมีหน้าที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระเพื่อเป็นดุลแห่งอำนาจ และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้...”

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- คณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า “ดุลแห่งอำนาจ” คือ การไม่ให้รัฐเข้าไปก้าวก่ายการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ประธานกรรมการสอบถามว่า มีคำใดที่จะแสดงให้เห็นถึงความกล้าหาญในการตรวจสอบอำนาจรัฐ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในทางวิชาการใช้คำว่า “ความกล้าหาญทางจริยธรรม”

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้ “มาตรา ๑ องค์การอิสระซึ่ง หน้าที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระเพื่อดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดย ขอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยมีคณาจารย์ที่ทรงคุณวุฒิและมีความเป็นอิสระ ในทางปฏิบัติหน้าที่ และต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลสสชทวไรซ์อำนาจรัฐเป็นไปอย่าง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และขอสงวนสิทธิ์ขอยกเว้น การใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเที่ยงธรรม”

- มีกรรมการเสนอให้ใช้คำว่า “การใช้วิจารณ์งาน หรือการใช้ดุลพินิจที่ปราศจากความครอบงำ จากอำนาจอื่น”

- เสนอให้ใช้คำว่า “กล้าหาญ เด็ดเดี่ยว ไม่เกรงกลัว อิทธิพลใด ๆ”

- เสนอให้ใช้คำว่า “องค์การอิสระซึ่ง หน้าที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระมีความมุ่งมั่น ในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยขอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามที่ บัญญัติไว้ในหมวดนี้...”

- การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ใช้คำว่า “to protect and serve” จึงอาจใช้ คำว่า “ปกป้องและผดุงความยุติธรรม” เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรเหล่านี้มีความมุ่งมั่นในการที่จะ ปกป้องและผดุงความยุติธรรม

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ข้อ ๑๒ ของประมวลจริยธรรม ข้าราชการตุลาการ กำหนดว่า “เมื่อจะพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีเรื่องใด ผู้พิพากษาจักต้องละวางอคติ ทั้งปวงเกี่ยวกับคู่ความหรือคดีความเรื่องนั้น ทั้งจักต้องวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด”

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้ “มาตรา ๑ องค์การอิสระซึ่ง หน้าที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระเพื่อเป็นดุลแห่งอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ เป็นไปโดยขอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยมีคณาจารย์ที่ทรงคุณวุฒิและมีความเป็นอิสระ ในทางปฏิบัติหน้าที่ และต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลสสชทวไรซ์อำนาจรัฐ เป็นไปอย่าง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และขอสงวนสิทธิ์ขอยกเว้น การใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้อง เที่ยงธรรมและใช้ดุลพินิจโดยปราศจากอคติทั้งปวง”

ความในมาตรานี้เป็นการวางหลักขององค์กรอิสระว่าคืออะไร และมีวัตถุประสงค์อย่างไร จึงเสนอ ให้ตัดความในวรรคสองออกทั้งหมด

- มีกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมจากคำว่า “และใช้ดุลพินิจโดยปราศจากอคติทั้งปวง” เป็น “และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ”

- ความว่า “..ต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน...” ควรคงไว้หรือไม่เพื่อให้องค์กรอิสระจะต้องทำหน้าที่ ร่วมกันไม่ใช่ต่างคนต่างทำ

ประธานกรรมการชี้แจงว่า การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระต้องมีความสัมพันธ์สอดประสานกันและ มีการรับช่วงต่อ แต่ไม่ได้หมายความว่าให้องค์กรอิสระร่วมมือกันเพราะจะทำให้ความเป็นอิสระหายไป ทั้งนี้ อาจนำเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันไปกำหนดไว้ในหน้าที่ของแต่ละองค์กรอิสระว่าต้องมีความสัมพันธ์ สอดประสานกันอย่างไร

- มีกรรมการสอบถามว่า ความว่า “จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระ” มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้หรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า องค์การอิสระเป็นชื่อ แต่ความว่า “จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระ” มีความมุ่งหมายว่าต้องการให้องค์กรเหล่านี้เป็นอิสระ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรใช้ความว่า “องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และเพื่อให้เห็นว่าเมื่อกฎหมายฉบับอื่นๆ กล่าวถึงองค์การอิสระ ย่อมหมายถึงองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการชี้แจงว่า เมื่อรัฐธรรมนูญใช้คำว่าองค์การอิสระก็สามารถแปลความได้ว่าเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนองค์การอิสระอื่น เช่น อัยการ ซึ่งไม่ได้เป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การใช้คำว่า “ตุลแห่งอำนาจ” อาจเป็นนัยยอมรับว่าองค์การอิสระเป็นตุลาอำนาจที่สี่

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้ “มาตรา ๑ องค์การอิสระมีหน้าที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระเพื่อดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้...”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๑ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์การอิสระมีหน้าที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระเพื่อดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยซึ่งตัวบทเขียนบทลงและซึ่งตัวบทเขียนอิสระในบทบัญญัติที่ และต้องปฏิบัติหน้าที่ที่รวมถึงเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และอย่างซึ่งตัวบทรับผิดชอบการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและองค์การอิสระต้องเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

ในบทที่ซึ่งตัวบทที่ซึ่งตัวบทที่ซึ่งตัวบทให้ซึ่งตัวบทอิสระเสนอหรือซึ่งตัวบทสูงสุดเพื่อพิจารณาพิพากษา

มาตรา ๒

“มาตรา ๒ นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวดนี้แล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั่วไป ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบห้าปีในกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และไม่เกินเจ็ดสิบปีในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระอื่น

(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(๔) มีความเป็นกลางทางการเมือง

(๕) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- (๒) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
- (๓) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะเวลาสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง
- (๕) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอื่น
- (๖) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๗) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (๘) เป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการของรัฐในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
- (๙) ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรที่ดำเนินกิจการโดยมุ่งหารรายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (๑๐) ประกอบวิชาชีพอิสระใด ๆ

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการขอทราบเหตุผลในการบัญญัติคุณสมบัติด้านอายุของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระอื่นไว้แตกต่างกัน

ประธานกรรมการชี้แจงว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากควรมีหลักประกันเรื่องขีดความสามารถของผู้ที่มาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอายุไม่เกิน ๗๕ ปี จะทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์และความสุจริต นอกจากนี้ ควรกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ที่จะมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าต้องเคยเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าคณะเป็นเวลาอย่างน้อยห้าปีด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ควรมีการบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

- ความในร่างมาตรา ๒ ความว่า “ก.คุณสมบัติ (๔) มีความเป็นกลางทางการเมือง” มีวิธีการตรวจสอบความเป็นกลางทางการเมืองอย่างไร

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า การกำหนดคุณสมบัติในร่างมาตรา ๒ มีที่มาจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ทั้งหมด

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรเพิ่มคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระในเรื่องการมีสุขภาพร่างกายที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

- ตั้งข้อสังเกตความในร่างมาตรา ๒ ความว่า “ข. ลักษณะต้องห้าม (๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะเวลาสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง” การกำหนดระยะเวลาไว้สามปีก่อนดำรงตำแหน่งมีเหตุผลอย่างไร และความว่า “ข. ลักษณะต้องห้าม (๖) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ” โดยทั่วไปข้าราชการที่มีตำแหน่งแต่ไม่มีเงินเดือนประจำมีลักษณะอย่างไร รวมทั้งความว่า “ข. ลักษณะต้องห้าม (๑๐) ประกอบวิชาชีพอิสระใด ๆ” การบัญญัติลักษณะนี้ หมายความว่ามุ่งจำกัด

เฉพาะผู้ประกอบวิชาชีพในการดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ แต่ไม่รวมถึงผู้ประกอบอาชีพทั่วไปใช้หรือไม่

- ความในร่างมาตรา ๒ ความว่า “ก. คุณสมบัติ (๔) ความเป็นกลางทางการเมือง” เป็นเรื่องเดียวกันกับความว่า “ข. ลักษณะต้องห้าม (๓) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และความว่า “ข. ลักษณะต้องห้าม (๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง” ดังนั้น สามารถตัดความว่า “(๔) ความเป็นกลางทางการเมือง” ซึ่งมีความหมายคลุมเครือออกได้ เนื่องจากความเป็นกลางทางการเมืองรวมอยู่ใน “ข. ลักษณะต้องห้าม” ใน (๓) และ (๔) ของร่างมาตรา ๒ แล้ว

- ที่ประชุมได้พิจารณาเบื้องต้นกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเมื่อมีการใช้ชื่อหมวดว่า “ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ” ทำให้ตีความได้ว่า องค์กรอิสระเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้องค์กรอิสระจะมีอำนาจวินิจฉัยในบางเรื่อง แต่โดยทั่วไปยังไม่มีสถานะเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการแต่อย่างใด

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๘ (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในหมวดว่าด้วยศาลและกระบวนการยุติธรรม แต่ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในหมวดเดียวกับองค์กรอิสระ การบัญญัติลักษณะดังกล่าวจะขัดแย้งกันหรือไม่

- การจัดหมวดของศาลรัฐธรรมนูญมีประเด็นการอภิปรายมาตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ โดยหลายฝ่ายเห็นว่า ควรให้ศาลรัฐธรรมนูญจัดอยู่ในหมวดศาล อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่ใช้ในศาลยุติธรรมไม่สามารถนำมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากหมวดว่าด้วยศาลหมายถึงบทบัญญัติที่กล่าวถึงศาลยุติธรรมในระบบปกติ แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาและอำนาจหน้าที่ที่ใกล้เคียงกับองค์กรอิสระ จึงควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในหมวดเดียวกับองค์กรอิสระ

ประธานกรรมการเสนอให้เปลี่ยนชื่อหมวดเป็น “องค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากองค์กรอิสระมีที่มาและอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรบัญญัติเรื่ององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วยกัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรพิจารณาบทบัญญัติเรื่ององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นก่อน จากนั้นจึงพิจารณาสถานะของศาลรัฐธรรมนูญเป็นลำดับต่อไป

- ควรใช้ชื่อหมวดว่า “ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ” เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการมีเจตนารมณ์เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขความในร่างมาตรา ๒ เป็นดังนี้ “นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั่วไปดังต่อไปนี้...”

สำหรับการเพิ่มคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระในเรื่องการมีสุขภาพร่างกายที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสนอให้แก้ไขความในร่างมาตรา ๒ เป็นดังนี้ “...ก. คุณสมบัติ (๕) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง”

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า ความว่า “...ก. คุณสมบัติ (๕) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง” อาจทำให้ตีความเป็นอย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพ เนื่องจากนำไปบัญญัติต่อท้ายเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ดังนั้น ควรบัญญัติเรื่องสุขภาพเป็นข้อความใหม่ แยกจากเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต

ประธานกรรมการเสนอให้เพิ่มความในร่างมาตรา ๒ เรื่องคุณสมบัติ เป็นดังนี้ “(๖) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ของประเทศอาจเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต แต่มีความบกพร่องในด้านจริยธรรม ซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ดังนั้น ควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมด้วย

- คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีความสัมพันธ์กับการพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น การเพิ่มบทบัญญัติเรื่องสุขภาพในคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ อาจทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีปัญหาด้านสุขภาพต้องพ้นจากตำแหน่งทันที

- การบัญญัติเรื่องสุขภาพอาจทำให้บทบัญญัติมีความเคร่งครัดเกินไป อาจบัญญัติว่า “มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ” จะเหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการสอบถามว่า คำว่า “จริยธรรม” มีความหมายอย่างไร ทั้งนี้ คำว่า “คุณธรรม” หรือ “จริยธรรม” เป็นคำที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการตรวจสอบได้

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า คำว่า “คุณธรรม” มีความหมายครอบคลุม คำว่า “จริยธรรม” ด้วยแล้ว โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอให้ตราพระราชบัญญัติสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

- คำว่า “คุณธรรม” เป็นสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล มีลักษณะเป็นนามธรรม ส่วนคำว่า “จริยธรรม” เป็นลักษณะที่แสดงให้ปรากฏแก่ภายนอก ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมมีความสัมพันธ์กัน

- คำว่า “จริยธรรม” มีประมวลจริยธรรมขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ กำหนดความหมายไว้แล้ว ดังนั้น เรื่องคุณสมบัติตามความใน (๕) ของร่างมาตรา ๒ ควรบัญญัติว่า “มีจริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”

นายปรณ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า มาตรา ๕๒ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “การสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว...”

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒ เรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ เป็นดังนี้ “(๕) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมอันดี”

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า หน่วยงานบางแห่ง เช่น ธนาการแห่งประเทศไทย มีการกำหนดคุณสมบัติห้ามมิให้บุคคลผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งในธนาการแห่งประเทศไทยเข้าไปในสถานที่อโคจร เป็นต้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวควรมีการบัญญัติไว้ในคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระด้วย

- พฤติกรรมทางจริยธรรมที่กำหนดในประมวลจริยธรรมของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ซึ่งหากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรมบกพร่องไปจากที่ประมวลจริยธรรมขององค์กรนั้น ๆ กำหนด ย่อมเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระประพฤติตนผิดคุณธรรมและจริยธรรม อาจกำหนดให้เป็นเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งได้

- มีการแสดงความเห็นว่า การกำหนดเรื่องมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเป็นคุณสมบัติของผู้สมัครดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเป็นเรื่องที่ดี เพราะสามารถคัดกรองบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริตและเที่ยงธรรมได้

- คำว่า “จริยธรรม” มีที่มาจากคำว่า “จริย” กับ “ธรรม” โดยคำว่า “จริย” หมายถึง ความประพฤติ ส่วนคำว่า “ธรรม” หมายถึง คุณความดี ทั้งนี้ คำว่า “จริยธรรม” ตามความหมายของ พจนานุกรม หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติหรือศีลธรรมอันดี ซึ่งคำว่า “จริย” หมายถึง ความประพฤติ อยู่แล้ว ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒ เรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ เป็นดังนี้ “(๕) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีจริยธรรมอันดี”

- การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระให้ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีจริยธรรมอันดี อาจทำให้เกิดปัญหาดุลพินิจของผู้รับสมัครในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้สมัครดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระได้

- การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระให้ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีจริยธรรมอันดี อาจทำให้การสรรหาบุคคลดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระของคณะกรรมการสรรหาเกิดปัญหาในการพิจารณาคัดเลือกได้ ทั้งนี้ หากกำหนดให้เรื่องการบกพร่องด้านคุณธรรมและจริยธรรมเป็นเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งน่าจะมี ความเหมาะสมมากกว่า

- แม้จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระให้ต้องมีคุณธรรมและจริยธรรม แต่เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งหากบัญญัติเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมไว้อย่างเป็นการสร้างเกณฑ์ทางสังคมให้มีความตระหนักในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมมากยิ่งขึ้น

- การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ควรใช้ถ้อยคำที่มีความหมายเป็นการทั่วไป ไม่ควรกำหนดรายละเอียดมากเกินไป เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาสามารถมีดุลพินิจในการคัดเลือกบุคคลได้

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า หากเพิ่มคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระให้ต้องมีจริยธรรมอันดี ย่อมมีผลเกี่ยวข้องกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือการพ้นจากตำแหน่งด้วย ดังนั้น อาจบัญญัติเรื่องจริยธรรมอันดีในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา โดยกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคำนี้ถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้เข้ารับการสรรหาด้วย

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ดังนี้

๑. ตัดความใน (๒) ความว่า “เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” ออกทั้งหมด และเพิ่มความใน (๑) เป็นว่า “เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมความใน (๓) และ (๔) เป็นดังนี้ “(๓) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะเวลาสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา” และ “(๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา” เพื่อให้เกิดความเป็นกลางทางการเมืองและสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดติดกับความสัมพันธ์ส่วนตัวกับบุคคลหรือองค์กรที่ตนเคยดำรงตำแหน่ง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้บุคคลที่มาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง โดยปฏิบัติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

- ควรแก้ไขลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามความใน (๖) เป็นว่า “เป็นข้าราชการประจำ” จะเหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ตามความใน (๖) เป็นดังนี้ “เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ” โดยข้าราชการประจำสามารถสมัครเข้าดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระได้ แต่หากได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่ง ต้องลาออกจากราชการก่อนเข้ารับตำแหน่งด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามความใน (๓) และ (๔) ซึ่งแก้ไขใหม่ มีความมุ่งหมายให้ผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลานานพอสมควรใช้หรือไม่

- ลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามความใน (๓) และ (๔) ซึ่งแก้ไขใหม่ กำหนดให้ผู้สมัครเข้ารับตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลาสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา อาจเป็นการกำหนดที่เคร่งครัดเกินไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่กำหนดให้ผู้สมัครเข้ารับตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลาสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา เนื่องจากต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีความเป็นกลางทางการเมือง ปราศจากการครอบงำจากบุคคลใด ๆ ซึ่งแม้ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงหรือกรมในราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ย่อมเข้าลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเช่นกัน

ทั้งนี้ เสนอให้แก้ไขลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามความใน (๕) เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้น ดังนี้ “เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระอื่น”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามความใน (๕) ที่แก้ไขใหม่นั้น ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลสามารถดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระได้เพียงองค์กรเดียวเท่านั้น ไม่สามารถลาออกจากองค์กรหนึ่งเพื่อไปสมัครเข้าดำรงตำแหน่งในอีกองค์กรหนึ่งได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากจะกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลสามารถดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระได้เพียงองค์กรเดียวเท่านั้น ควรตัดความใน (๕) ออกทั้งหมด และนำบทบัญญัติตามความใน (๕) ดังกล่าว ไปบัญญัติไว้เป็นลักษณะต้องห้ามในบทบัญญัติของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระทุกองค์กร

- มีกรรมการสอบถามว่า ลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ตามความใน (๗) ความว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงส่วนราชการ องค์การมหาชน หรือมูลนิธิที่ หน่วยงานของรัฐเข้าไปลงทุนด้วยหรือไม่

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ตามความใน (๘) ความว่า “เป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการของรัฐในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ” ข้อความที่ถูกต้องควรบัญญัติว่า “เป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการของรัฐในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หากเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีทั้งกรรมการ กรรมการมหาวิทยาลัยที่เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐกับไม่ใช่กรรมการในหน่วยงานของรัฐ จะเข้าลักษณะ ต้องห้ามตามความใน (๘) หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามความใน (๗) หมายความว่ารวมถึง ส่วนราชการ องค์การมหาชน และมูลนิธิที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของด้วย แต่หากเป็นมูลนิธิของเอกชน หรือมูลนิธิที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปลงทุนโดยมุ่งแสวงหากำไรในลักษณะเอกชน ย่อมไม่อยู่ในลักษณะ ต้องห้ามที่จะดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระแต่อย่างใด

สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัยทุกประเภท เข้าลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใน ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระทั้งหมด

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒ นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในบทว่าดที่ ส่วนที่ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั่วไป ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบห้าปีในกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และไม่เกิน เจ็ดสิบปีในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอื่น

(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(๔) มีความเป็นกลางทางการเมือง

(๕) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(๖) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๒) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๓) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา

(๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อน ดำรงตำแหน่งเข้ารับการสรรหา

(๕) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอื่น

(๖) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

- (๗) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
 (๘) เป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการของรัฐในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
 (๙) ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรที่ดำเนินกิจการโดยมุ่งหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน
 หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
 (๑๐) ประกอบวิชาชีพอิสระใด ๆ”

มาตรา ๓

“มาตรา ๓ ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามหมวดนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่
 ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งและให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอให้แก้ไขความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๓ เป็นดังนี้ “ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ~~ตามหมวดนี้~~ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่”

ประธานกรรมการสอบถามว่า เหตุใดการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เห็นควรเสนอให้ที่ประชุมเลือกระหว่างการใช้เสียงข้างมากธรรมดาหรือเสียงข้างมากเด็ดขาด แต่ในเบื้องต้นได้บัญญัติให้ใช้เสียงข้างมากเด็ดขาดหรือน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๓ เป็นดังนี้ “ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ~~ตามหมวดนี้~~ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม~~กึ่งหนึ่ง~~ของสมาชิกวุฒิสภา~~ทั้งหมด~~เท่าที่มีอยู่”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า คณะกรรมการมีเจตนารมณ์กำหนดให้การสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระมีความเข้มงวดมากขึ้น เนื่องจากได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระมีอำนาจมากขึ้น ดังนั้น การแก้ไขการลงคะแนนเสียงของวุฒิสภาที่ให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระจากใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ เป็นใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะขัดกับเจตนารมณ์ของคณะกรรมการที่ต้องการให้การสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระมีความเข้มงวดมากขึ้นหรือไม่

ประธานกรรมการเสนอให้เพิ่มความเข้มงวดสามของร่างมาตรา ๓ ดังนี้ “ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้นแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป”

- มีกรรมการสอบถามว่า บุคคลที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระสามารถสมัครเข้ารับการสรรหาหรือคัดเลือกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระได้อีกหรือไม่ และหากศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระเปิดรับสมัครบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาหรือคัดเลือกมีสิทธิสมัครได้มากกว่าหนึ่งองค์กรหรือไม่

- ความในวรรคสามที่เพิ่มขึ้นใหม่ ความว่า “ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น...” บุคคลที่ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกเข้ามาใหม่หมายถึงบุคคลใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากวุฒิสภาไม่ได้ให้เหตุผลในการไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลจนทำให้ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาหรือคัดเลือกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระขาดคุณสมบัติในการสมัครเข้ารับการสรรหาหรือคัดเลือก บุคคลดังกล่าวย่อมสามารถสมัครเข้ารับการสรรหาหรือคัดเลือกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระได้อีก สำหรับกรณีศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระเปิดรับสมัครบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาหรือคัดเลือกมีสิทธิสมัครได้มากกว่าหนึ่งองค์กร เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกำหนดห้ามไว้

สำหรับกรณีวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น บุคคลที่ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกเข้ามาใหม่จะเป็นบุคคลใดต้องพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาสามารถเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระเป็นจำนวนเท่าใด

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓ ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ **ตามหมวดนี้** ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า **สองในสาม** กึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งและให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกรายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้นแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป”

มาตรา ๔

“มาตรา ๔ เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระตามหมวดนี้ ให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย

(๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ

(๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ

(๓) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ

(๔) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระตามหมวดนี้แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามหมวดนี้ และไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามหมวดนี้ องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตาม (๒) ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย กรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่

ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรอิสระที่จะต้องมีการสรรหา”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความใน (๔) เป็นดังนี้

“(๔) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต่างหมวดที่แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามหมวดมาตรา ๒ และไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระต่างหมวด องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เสนอให้แก้ไขความใน (๔) เป็น “(๔) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต่างหมวดซึ่งมิใช่องค์กรสรรหาแต่งตั้ง...” รวมถึงสอบถามว่าควรเพิ่มความเรื่องจริยธรรมในกระบวนการสรรหาไว้ในร่างมาตรานี้ด้วยหรือไม่

- เสนอให้เพิ่มความใน (๓) เป็น “...ไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองสูงสุด...” นอกจากนี้ อาจเกิดปัญหาเรื่องการขาดองค์ประกอบกรณีที่ไม่มีบุคคลตาม (๔) จึงควรกำหนดเนื้อหาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย

- ที่ผ่านมามีเคยเกิดปัญหาในการสรรหา กต. และกรณีที่มีการฟ้อง ป.ป.ช. ทั้งคณะเมื่อศาลฎีกาได้ประทับฟ้องแล้วทำให้ ป.ป.ช. ต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในขณะนั้น จึงควรหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

- ควรกำหนดเรื่องระยะเวลาหรือกำหนดเวลาในการสรรหาไว้ในร่างมาตรานี้ด้วย

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคแรก เป็นดังนี้ “เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการสรรหาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระต่างหมวด ให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย” และเสนอเพิ่มความในวรรคสองเป็นดังนี้ “...กรรมการสรรหาตาม (๒) หรือกรรมการสรรหาตาม (๔) มิได้ครบด้วยเหตุใดๆ ให้คณะกรรมการ...” รวมถึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคท้ายเป็นดังนี้ “ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามจำนวนที่กำหนดในมาตรา.....มาตรา.....แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่จะต้องมีการสรรหา” นอกจากนี้ เสนอให้เพิ่มความเป็นวรรคใหม่ ดังนี้ “ในการสรรหาคณะกรรมการสรรหาต้องพิจารณาจริยธรรมของผู้เข้ารับการสรรหาประกอบด้วย”

- มีกรรมการเสนอให้แก้ไขความในวรรคใหม่เป็นความว่า “คณะกรรมการสรรหาต้องพิเคราะห์ คำนึงถึงจริยธรรม...”

- ความในวรรคใหม่มีเนื้อหาที่เหมาะสมแล้ว

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔ เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการสรรหาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระต่างหมวด ให้มีคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย

- (๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
 (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ
 (๓) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองสูงสุดคนหนึ่งที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ
 “(๔) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามหมวดที่แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามหมวดที่มาตรา ๒ และไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระตามหมวดที่ องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตาม (๒) หรือกรรมการสรรหาตาม (๔) มีไม่ครบด้วยเหตุใดๆ ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่

ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามจำนวนที่กำหนดในมาตรา.....มาตรา.....แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่จะต้องมีการสรรหา

ในการสรรหา คณะกรรมการสรรหาต้องพิจารณาจริยธรรมของผู้เข้ารับการสรรหาประกอบด้วย”

มาตรา ๕

“มาตรา ๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระตามหมวดนี้พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) ถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๙”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า ควรเพิ่มกรณีที่เป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรงไว้ในร่างมาตรานี้ด้วยหรือไม่

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม” โดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไปถือเป็นการกระทำความผิดทางวินัย หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงแล้วสามารถเสนอเรื่องต่อ ป.ป.ช. ตรวจสอบได้

- มาตรฐานจริยธรรมจะเป็นไปตามจรรยาบรรณ (code of conduct) ของแต่ละองค์กร
- เสนอให้เพิ่มความเป็น (๓/๑) ดังนี้

“(๓/๑) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีลักษณะร้ายแรง

(๔) ถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๙”

- หากเพิ่มความเป็น (๓/๑) ไว้เช่นนี้จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต้องกำหนดมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรเพื่อให้ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น แต่ความใน (๓/๑) มีลักษณะเป็นมาตรฐานจริยธรรมทั่วไปซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาได้

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้หน่วยงานแต่ละแห่งต้องกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของหน่วยงาน

- มาตรฐานจริยธรรมของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกัน

- “จริยธรรม” มีลักษณะเป็นนามธรรม แต่คำว่า “จรรยาบรรณ” จะเป็นข้อกำหนดทางจริยธรรมขององค์กร จึงควรใช้คำว่า “จรรยาบรรณ” แทน ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดให้องค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมโดยให้นำมาใช้กับองค์กรอิสระทุกองค์กรและนำไปเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรทางการเมืองด้วย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรกำหนดเงื่อนไขเวลาเพื่อให้องค์กรแต่ละแห่งดำเนินการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้อย่างชัดเจนด้วย

- ขอให้พิจารณาความใน (๔) ซึ่งเป็นเรื่องการถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๙ ด้วย

- มาตรฐานทางจริยธรรมตามความในร่างมาตรานี้เป็นเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไปที่ทุกองค์กรต้องนำไปปฏิบัติ แต่องค์กรอิสระทุกองค์กรควรมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของแต่ละองค์กรได้เองด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า สามารถกำหนดเงื่อนไขเวลาให้องค์กรอิสระแต่ละแห่งดำเนินการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมไว้ในบทเฉพาะกาลได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ ~~ที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ~~

(๑) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒

(๒) ตาย

(๓) ลาออก

(๓/๑) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีลักษณะร้ายแรง

(๔) ถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๙”

จากนั้น ประธานกรรมการเสนอให้เพิ่มความเป็นร่างมาตราใหม่ในหมวดศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ดังนี้

มาตรา...

“มาตรา... ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการและผู้ว่าการในองค์กรอิสระ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรกำหนดเรื่องผลของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ด้วยหรือไม่

- ควรกำหนดให้มืองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดเรื่องการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม และขั้นตอนกระบวนการในการเสนอเรื่องต่อองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ด้วย

- ควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามร่างมาตรานี้ด้วย

- การกำหนดเรื่องการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมไว้เฉพาะกรณีที่ร้ายแรงนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไปมากขึ้น อีกทั้งควรเพิ่มกรณีที่เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เช่น การแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

- ความในวรรคแรกหมายถึงให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานหลักที่ต้องดำเนินการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมใช้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการองค์กรอิสระมีความสำคัญ บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมต้องพ้นจากตำแหน่งตามร่างมาตรา ๕ ซึ่งสามารถกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดได้ ความในร่างมาตรานี้จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระนำมามองเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของแต่ละองค์กรมาผสมผสานแล้วกำหนดเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีความสมบูรณ์ซึ่งแตกต่างจากประมวลจริยธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมซึ่งจะนำไปใช้กับศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ นอกจากนี้ ความในวรรคแรกไม่ได้เป็นการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานหลักที่ต้องดำเนินการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมแต่ให้เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ส่วนการกำหนดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระอาจมีมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงกว่าปกติจึงไม่สามารถนำมาใช้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อที่ประชุมพิจารณาเห็นว่าด้วยรัฐสภาแล้วสามารถพิจารณาเรื่องขั้นตอนกระบวนการเพื่อให้มีการชี้ขาดเรื่องการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้เพิ่มความเป็นร่างมาตราใหม่ ดังนี้

“มาตรา... ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการและผู้ว่าการในองค์กรอิสระ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา”

มาตรา ๖

“มาตรา ๖ ให้ประธานกรรมการขององค์กรอิสระแต่ละแห่งตามหมวดนี้เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรอิสระและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระแต่ละแห่ง”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า การกำหนดให้ประธานกรรมการขององค์กรอิสระแต่ละแห่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความถูกต้องหรือไม่ เนื่องจากที่ผ่านมาเกิดปัญหาว่า รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ไม่ควรกำหนดให้ประธานกรรมการขององค์กรอิสระแต่ละแห่งตามหมวดนี้เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะทำให้ประธานกรรมการขององค์กรอิสระต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ทั้งนี้ ควรรอการพิจารณาร่างมาตรานี้ไว้ก่อนโดยอาจนำไปพิจารณาร่วมกับเรื่องการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

- การกำหนดให้ประธานกรรมการขององค์กรอิสระแต่ละแห่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า สามารถกำหนดให้การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรอิสระก่อน อย่างไรก็ตาม ควรคำนึงถึงความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระ มิฉะนั้น องค์กรอิสระอาจเสนอกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของตนมากเกินไป

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาความในร่างมาตรา ๖ ไว้ก่อน

มาตรา ๗

“มาตรา ๗ ให้องค์กรอิสระแต่ละแห่งตามหมวดนี้มีหน่วยธุรการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ องค์กรอิสระทุกแห่งต้องจัดให้มีการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการประเมินผลซึ่งเป็นบุคคลภายนอกองค์กรด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า เหตุใดจึงกำหนดให้หน่วยธุรการขององค์กรอิสระต้องมีความเป็นอิสระ ควรกำหนดให้องค์กรอิสระมีอำนาจควบคุมการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการของหน่วยธุรการได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การกำหนดให้หน่วยธุรการขององค์กรอิสระมีความเป็นอิสระเพื่อป้องกันฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงเรื่องงบประมาณ หรือการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ รูปแบบของคณะกรรมการประเมินผลตามร่างมาตรานี้ควรเป็นอย่างไร

- หน่วยธุรการขององค์กรอิสระจะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรอิสระซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

- เคยเกิดกรณีที่หน่วยธุรการขององค์กรอิสระมีปัญหาขัดแย้งกับคณะกรรมการองค์กรอิสระนั่นเอง และกรณีที่คณะกรรมการองค์กรอิสระบางแห่งใช้อำนาจควบคุมหน่วยธุรการมากเกินไป ทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

- การกำหนดให้หน่วยธุรการมีความเป็นอิสระ หมายถึงการให้หน่วยธุรการเป็นอิสระจากราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งไม่ได้หมายความว่าให้หน่วยธุรการมีความเป็นอิสระจากคณะกรรมการองค์กรอิสระนั้น

- สามารถกำหนดให้การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการของหน่วยธุรการมีความเป็นอิสระได้แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการองค์กรอิสระ

- เสนอให้ใช้ความอื่นแทนคำว่า “ที่มีความเป็นอิสระ”

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดให้หน่วยธุรการมีความเป็นอิสระจะทำให้หน่วยธุรการมีความเป็นอิสระจากคณะกรรมการองค์กรอิสระนั้นด้วย ซึ่งเคยเกิดกรณีที่ผู้บริหารหน่วยธุรการขององค์กรอิสระมีความขัดแย้งกับคณะกรรมการองค์กรอิสระ โดยหลักแล้วหน่วยธุรการต้องอยู่ภายใต้การกำกับขององค์กรอิสระ จึงควรปรับปรุงเนื้อหาของร่างมาตรานี้ โดยให้หน่วยธุรการต้องดำเนินงานรองรับคณะกรรมการขององค์กรอิสระ ส่วนรูปแบบของคณะกรรมการประเมินผลตามร่างมาตรานี้ควรนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาความในร่างมาตรา ๗ ไว้ก่อน

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการรับฟังและสรุปความเห็นที่มีผู้เสนอแนะ ขอความเห็นชอบในการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความเห็นจากองค์กรภาคเอกชนและประชาชนในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ กรุงเทพมหานคร วันที่ ๑๙ - ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ ๒๑ - ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ จังหวัดเชียงราย และวันที่ ๒๘ - ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ จังหวัดสงขลา โดยคณะอนุกรรมการจะสอบถามความเห็นของประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน เรื่องหน้าที่ของรัฐ และแนวทางการปฏิรูป โดยจะนำผลที่ได้จากการสัมมนาเสนอต่อที่ประชุมต่อไป

ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการ และตั้งข้อสังเกตในการจัดสัมมนา ดังนี้

- คณะอนุกรรมการสามารถนำประเด็นสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญไปอธิบายต่อประชาชนได้ ทั้งนี้ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพร้อมรับฟังความเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน

- คณะกรรมการมีการรับฟังความเห็นของประชาชนทั้งในรูปแบบการสำรวจความคิดเห็น (poll) การเปิดรับฟังความเห็นในทุกช่องทางการสื่อสาร และการจัดเวทีรับฟังความเห็นในกรุงเทพและต่างจังหวัด นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการรับฟังและสรุปความเห็นที่มีผู้เสนอแนะ คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และคณะอนุกรรมการจัดทำสื่อดิจิทัลเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ควรมีการประชุมร่วมกันซึ่งจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

ในการนี้ นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ได้รายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนว่า คณะอนุกรรมการได้รวบรวมความเห็นของประชาชนและอยู่ในระหว่างการประชุมและสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ

๔.๒ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพุธ ที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๔๐ นาฬิกา

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

นายณพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายสกันธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมาธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์