



สรุปประเด็นการสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภา
เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่



เสนอต่อ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

**สรุปประเด็นการสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภา
เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**

สารบัญ

ความนำ	หน้า
หมวด ๑ บททั่วไป (มาตรา ๑ - มาตรา ๖)	๑ - ๒
หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ (มาตรา ๗ - มาตรา ๒๔)	๒
หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล (มาตรา ๒๕ - มาตรา ๖๖)	๓ - ๖
หมวด ๔ หน้าที่ของบุคคล (มาตรา ๖๗ - มาตรา ๗๑)	๖ - ๗
หมวด ๕ หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ (มาตรา ๗๒ - มาตรา ๘๗)	๗ - ๘
หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๑ บททั่วไป (มาตรา ๘๘ - มาตรา ๙๕)	๘ - ๙
ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๙๖ - มาตรา ๑๑๙)	๙ - ๑๐
ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา (มาตรา ๑๒๐ - มาตรา ๑๓๘)	๑๐ - ๑๑
ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๓๙ - มาตรา ๑๕๐)	๑๑
ส่วนที่ ๕ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง (มาตรา ๑๕๑ - มาตรา ๑๙๒)	๑๒ - ๑๓
ส่วนที่ ๖ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๓-มาตรา ๑๙๕)	๑๔ - ๑๕
ส่วนที่ ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๖- มาตรา ๑๙๘)	๑๕ - ๑๖
ส่วนที่ ๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๙๙ - มาตรา ๒๐๐)	๑๖

หมวด ๗	คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (มาตรา ๒๐๑ - มาตรา ๒๓๑)	๑๖ - ๑๘
หมวด ๘	ศาล	
	ส่วนที่ ๑ บททั่วไป (มาตรา ๒๓๒ - มาตรา ๒๕๓)	๑๘ - ๒๐
	ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๔ - มาตรา ๒๖๙)	๒๐ - ๒๑
	ส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม (มาตรา ๒๗๐ - มาตรา ๒๗๔)	๒๑ - ๒๒
	ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง (มาตรา ๒๗๕ - มาตรา ๒๗๙)	๒๓ - ๒๕
	ส่วนที่ ๕ ศาลทหาร (มาตรา ๒๘๐)	๒๗
หมวด ๙	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๑ - มาตรา ๒๘๘)	๒๗ - ๓๑
หมวด ๑๐	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	
	ส่วนที่ ๑ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา ๒๘๙ - มาตรา ๒๙๔)	๓๑ - ๓๓
	ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๙๕ - มาตรา ๓๐๐)	๓๓ - ๓๓
	ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง (มาตรา ๓๐๑ - มาตรา ๓๐๕)	๓๓ - ๓๔
	ส่วนที่ ๔ คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๓๐๖ - มาตรา ๓๑๕)	๓๕
หมวด ๑๑	การตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑๖)	๓๖
หมวด ๑๒	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๑๗)	๓๗
บทเฉพาะกาล	(มาตรา ๓๑๘ - มาตรา ๓๓๙)	๓๗ - ๓๘

ความนำ

ตามที่ได้มีการจัดสัมมนาของวุฒิสภาเรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ในระหว่างวันที่ ๙ - ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ จังหวัดกาญจนบุรี โดยในการสัมมนาของวุฒิสภาในครั้งนี้ ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันในส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการบัญญัติเพิ่มเติม เพื่อจะดูว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะช่วยแก้ปัญหาและนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองตามวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ เพียงใด เป็นที่ยอมรับว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้พัฒนาขึ้นกว่าปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีกลไกและมาตรการใหม่ ๆ ที่จะแก้ไขและควบคุมองคาพยพในการเมือง ประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนประสิทธิภาพและหลักประกันความเป็นอิสระของศาลมากขึ้น แต่อาจจะเป็นด้วยการร่างมีเวลาจำกัด จึงปรากฏว่าบางมาตรการมีความหมายไม่ตรงตามที่ต้องการ ที่ประชุมสัมมนาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเป็นรายหมวดและรายมาตราจนครบ ๓๓๙ โดยหยิบยกเฉพาะประเด็นที่ผู้เข้าสัมมนาเห็นว่าน่าจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ดีที่สุด และใช้เป็นหลักในการบริหารและพัฒนาประเทศให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ส่วนใดที่ดีและมีความเหมาะสมอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ประเด็นที่ควรแก้ไขและนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นสมควร

เรื่องสำคัญที่สมาชิกวุฒิสภาได้พิจารณาให้ข้อเสนอแนะ พร้อมทั้งแนวทางการปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกันเองในบทบัญญัติ หรือบทบัญญัติที่อาจขัดต่อหลักนิติธรรม หรือจะมีผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนในทางเสียหาย

ดังนั้น การประชุมสัมมนาที่ได้จัดให้มีขึ้นในครั้งนี้มีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะ “ล้มน” หรือ “ต่อต้าน” ร่างรัฐธรรมนูญ ดังที่สื่อมวลชนบางฉบับได้รายงานอย่างเข้าใจผิด หากแต่มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อการศึกษาและทำความเข้าใจในระหว่างสมาชิกวุฒิสภา และในขณะเดียวกันเพื่อรวบรวมความคิดเห็นเสนอแนะต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นการร่วมมือกันที่จะทำให้รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นมีความสมบูรณ์ และเป็นผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนตามเจตนารมณ์ของทุกฝ่าย เพราะตระหนักดีว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำนี้มีมาตรการใหม่ ๆ ที่ดีอยู่มาก และสภาร่างรัฐธรรมนูญมีเวลาอันจำกัดในการยกร่าง จึงสมควรจะได้ร่วมมือกันทุกฝ่าย เพื่อให้ภาระหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

บัดนี้ คณะกรรมการจัดทำรายงานการสัมมนาของวุฒิสภาได้ประมวลสรุปประเด็นข้อพิจารณา พร้อมด้วยข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมมนา เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คงอำนวยประโยชน์แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะเหล่านี้เป็นการสรุปจากการที่สมาชิกแต่ละท่านได้แสดงความคิดเห็นไว้ ซึ่งมีได้หมายความว่า สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะเหล่านั้น หาก สสร. จะนำไปใช้ประโยชน์ก็ขอได้โปรดพิจารณาตามเหตุผลที่ปรากฏอยู่

หมวด ๑ บททั่วไป (มาตรา ๑ ถึง มาตรา ๖)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. มีข้อพิจารณาว่าการกำหนดให้มีองค์กรใหม่ขึ้นหลายองค์กร ซึ่งมีได้ขึ้นอยู่กับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล อาจทำให้เข้าใจว่าองค์กรเหล่านั้นไม่อยู่ในฐานะซึ่งพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขจะทรงใช้อำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา ๓ ได้ อาทิเช่นบางองค์กรทำหน้าที่คล้ายศาลแต่ไม่เป็นศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยโทษได้

๒. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๔ ซึ่งกล่าวถึง “ความเป็นมนุษย์” ซึ่งไม่แน่ใจว่าจะมุ่งหมายถึงศักดิ์ศรี เกียรติศักดิ์ คุณธรรม เกียรติภูมิ การดำรงชีพ หรือฐานะของความเป็นมนุษย์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกอย่างรวมกัน เมื่อพิจารณามาตรา ๒๕ ซึ่งบัญญัติว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ มาตรา ๒๗ กำหนดว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้สามารถยกขึ้นใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ทางศาลได้ และในมาตรา ๒๙ วรรคสาม กำหนดว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเหล่ากำเนิดหรือถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ ฯลฯ จะกระทำไม่ได้แล้ว จะทำให้เกิดปัญหาต่อธรรมเนียมปฏิบัติและวัฒนธรรมไทยอย่างมาก

๓. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๕ คำว่า “เพศ” ถ้า เพศ หมายถึง สตรีและบุรุษคงไม่ต้องเขียนบัญญัติขึ้นไว้เพราะถ้าเขียนต้องเขียนทุกมาตรา ความจริงมีบทกำหนดให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันอยู่แล้ว นอกจากนั้นคำว่า “เพศ” ไม่ได้มีความหมายเฉพาะชายและหญิง แต่จะมีความหมายสำหรับเพศที่สาม

ถ้ามุ่งที่จะคุ้มครองเพศที่สามการที่เขียนบทบัญญัติไว้อย่างนี้มีความถูกต้องแล้ว แต่ถ้ามุ่งถึงชายและหญิงเท่านั้นความตรงนี้จะกว้างกว่าที่ต้องการ

๔. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๖ คำว่า “กฎหรือข้อบังคับ” เมื่อเขียนไว้ก็จะครอบคลุมถึงกฎและข้อบังคับทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นของทางราชการหรือของเอกชน สำหรับกฎหรือข้อบังคับของเอกชนนั้น ในหลายกรณีจำเป็นต้องยินยอมให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ เพราะเป็นเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น สมาคมชายโสด ย่อมมีข้อบังคับไม่ให้รับสตรี เป็นต้น สำหรับกฎหรือข้อบังคับของรัฐนั้น ย่อมไม่อาจขัดกับรัฐธรรมนูญในตัว เพราะบรรดาพระราชกำหนด และพระราชบัญญัติ ย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ กฎหรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ก็ย่อมไม่อาจขัดกับรัฐธรรมนูญด้วย เพราะจะเป็นการเกินอำนาจที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดได้ให้ไว้ ซึ่งในทางกฎหมายถือว่าใช้บังคับไม่ได้อยู่แล้ว

หมวด ๒ พระมหากษัตริย์

(มาตรา ๗ ถึง มาตรา ๒๔)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

ความในหมวดนี้ของร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้สอดคล้องกับหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันทั้งหมด ที่มีความแตกต่างก็เฉพาะบทบัญญัติในร่างมาตรา ๑๓ ซึ่งบัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับตำแหน่งที่ร่างรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้มีขึ้น โดยมีข้อพิจารณาว่ายังไม่ครอบคลุมถึงตำแหน่ง “พนักงานของหน่วยงานอื่นของรัฐ”

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล (มาตรา ๒๕ ถึง มาตรา ๖๖)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. การเปลี่ยนชื่อหมวดจากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและทุกฉบับที่ผ่านมาใช้คำว่า “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” มาใช้คำว่า “สิทธิและเสรีภาพของบุคคล” แทน นั้น ย่อมจะมีผลให้การคุ้มครองในด้านสิทธิและเสรีภาพตามหมวดนี้ คุ้มครองไปถึงคนต่างด้าวด้วย ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะเป็นผลทำให้กฎหมายบางประเภทหรือบางลักษณะที่จำกัดสิทธิของคนต่างด้าวไว้อาจตกเป็นโมฆะโดยทันที และคนต่างด้าวย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในด้านต่างๆจากรัฐทัดเทียมคนไทย เช่น สิทธิที่จะตั้งพรรคการเมือง หรือการประกอบธุรกิจ หรืออาชีพ เป็นต้น

๒. บทบัญญัติบางมาตราไม่จำเป็นต้องเขียน เพราะเมื่อเขียนแล้วแทนที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิกลับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเป็นการซ้ำซ้อนกัน เช่น มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

นอกจากนี้ การกำหนดให้ต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรองรับไว้ ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง นั้น โดยที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้ระบุหรืออ้างถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ โดยผลของมาตรา ๒๘ วรรคสอง จะทำให้พระราชบัญญัติเหล่านั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงสมควรมีบทเฉพาะกาลในเรื่องนี้ไว้

๓. บทบัญญัติบางมาตราเป็นการเขียนโดยไม่ตรงกับความมุ่งหมาย เช่น ความในมาตรา ๓๙ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องคลื่นความถี่ในการส่งวิทยุฯ ถ้าเป็นเรื่องที่ประสงค์จะได้สถานีวิทยุมาจากทางราชการถ้อยคำที่เขียนไว้นี้ก็ยังไม่มีความหมาย เพราะที่กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรคลื่น

ความถี่ องค์การของรัฐที่เป็นอิสระนั้นย่อมอยู่ภายใต้รัฐบาล ถ้าจัดสรรไปให้กับหน่วยงานของราชการแล้วผลก็เป็นอย่างเดิม เอกชนก็ยังไปเป็นเจ้าของไม่ได้ยุติ แต่กำหนดให้เป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะ ย่อมมีความหมายว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ เพราะฉะนั้นถ้าต้องการอย่างไรในมาตรา ๓๙ คงจะต้องเขียนออกมาให้ชัดเจน แล้วก็ทำให้ครบถ้วนตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๓๙ ที่ใช้คำว่า “คลื่นความถี่ในการส่งวิทยุ” นั้น ควรจะใช้คำว่า “คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า” หรือคำอื่นใดที่จะครอบคลุมถึงวิวัฒนาการในอนาคตด้วย

๔. บทบัญญัติบางมาตราเป็นการเปลี่ยนหลักการการคุ้มครอง เช่น ความในมาตรา ๓๘ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการพูดการเขียน ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาจะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการพูด ในการเขียน ในการพิมพ์ ในการโฆษณา ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันเมื่อตอนที่แก้ปี ๒๕๓๘ ได้ไปเปลี่ยนทำให้แคบ มาตรา ๓๘ ก็ลอกเอามา ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายมากกว่า กลายเป็นว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพเฉพาะในการแสดงความคิดเห็น เท่านั้น การพูด การพิมพ์ การโฆษณา ที่ไม่เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นก็อาจถูกจำกัดได้

๕. บทบัญญัติมาตรา ๔๐ ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ ฯลฯ ให้มีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการ นั้น เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองอยู่แล้วตามมาตรา ๓๘ จึงไม่น่าที่จะกำหนดไว้อีก และการกำหนดคุ้มครองเฉพาะแต่พนักงานและลูกจ้างของเอกชน และถึงแม้จะได้รวมไปถึงบุคคลที่อยู่ในภาคราชการด้วย ก็เป็นการบัญญัติคุ้มครองไว้เฉพาะผู้มีอาชีพ หรือหน้าที่นี้เท่านั้น ย่อมไม่สอดคล้องกับบทอื่น ๆ ที่มุ่งคุ้มครองประชาชนโดยเสมอกันทั้งหมด

๖. บทบัญญัติบางมาตราเป็นการเพิ่มสิทธิที่อาจจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ความในมาตรา ๖๐ ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ขบวนการของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง มีขั้นตอนปฏิบัติหลายขั้นตอนและหลายระดับ หากให้สิทธิประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาโดยไม่มีข้อจำกัดก็จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการทางปกครองและการรักษาประโยชน์ส่วนรวมซึ่งจะมีผลเสียหายแก่บ้านเมืองได้

๗. การกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๔๒ โดยกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ อาจประสบปัญหาในทางปฏิบัติเพราะสภาพพื้นที่บางแห่งอาจจะดำเนินการได้ยาก ปัจจุบันกฎหมายกำหนดไว้ ๖ ปี รัฐก็ยังกระทำไม่ทั่วถึงและมีคุณภาพ ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดระยะเวลาในเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีข้อพิจารณาอีกว่ารัฐควรจะจัดการขั้นพื้นฐานให้แก่บุคคลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการศึกษา และควรเพิ่มความในวรรคแรกว่า “โดยใช้สื่อและวิธีการที่เหมาะสมแก่ผู้รับการศึกษา” เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาตามมาตรานี้ด้วย

๘. บทบัญญัติตามมาตรา ๖๓ เกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจะกระทำมิได้ เป็นการเขียนที่แตกต่างไปจากปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติว่าบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ มิได้ เพราะคำว่า “ล้มล้าง” ย่อมแคบกว่า คำว่า “ปฏิปักษ์”

อนึ่ง บทบัญญัตินี้อยู่ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่มีบทบัญญัติในวรรคสอง และวรรคสามเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด น่าจะไปบัญญัติไว้ในหมวดอื่นมากกว่า

๙. บทบัญญัติมาตรา ๖๕ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิต่อต้านการใช้กำลังทำรัฐประหารล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อไม่สามารถใช้วิธีการอื่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว นั้น ข้อความที่เขียนเป็นการเปิดช่องให้ใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระตุ้นให้เกิดสงครามกลางเมืองได้

๑๐. บทบัญญัติตามมาตรา ๕๗ เป็นการกำหนดเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่โดยปกติการกำหนดสิทธิและเสรีภาพไว้นั้น ก็เพื่อคุ้มครองประชาชนไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจรัฐรังแกประชาชนโดยจะกำหนดในส่วนที่เป็นหลักว่ารัฐจะทำได้บ้าง แต่สิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในวรรคสองของมาตรานี้กลับห้ามประชาชนทั้งหมด ส่วนรัฐบาลเท่านั้นจึงจะสามารถทำลายสิ่งแวดล้อมได้เมื่อออกกฎหมายมาเป็นการเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณประโยชน์ ซึ่งต่อไปเวลาจะสร้างเขื่อน สร้างโรงไฟฟ้าพลังงานปรมาณู รัฐไม่ต้องคำนึงอะไรทั้งสิ้น เพราะรัฐไม่จำเป็นต้องรักษาสิ่งแวดล้อมในกรณีทำเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งจะเป็นลักษณะตรงกันข้ามกับหลักการร่างรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ความในมาตรานี้ควรที่จะไปกำหนดไว้ในหมวดที่ ๖ ด้วย แนวนโยบายแห่งรัฐน่าจะมีเหมาะสมกว่า

หมวด ๔ หน้าทีของบุคคล (มาตรา ๖๗ ถึง มาตรา ๗๑)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. ชื่อหมวดนี้เดิมใช้ว่า “หน้าที่ของชนชาวไทย” การเปลี่ยนชื่อหมวดจากเดิมเป็นว่า “หน้าที่ของบุคคล” นั้น ย่อมมีความหมายเป็นที่เข้าใจ

ดังเช่นที่ได้กล่าวแล้วในหมวด ๓ “สิทธิและเสรีภาพของบุคคล” ซึ่งการใช้คำว่า “บุคคล” แทนคำว่า “ชนชาวไทย” ในที่นี้จะมีความหมายครอบคลุมไปถึงบุคคลทั่วไปไม่เฉพาะแต่ชนชาวไทยเท่านั้น แต่จะรวมไปถึงชนต่างชาติด้วย และจะส่งผลให้บุคคลโดยทั่วไปต้องมีหน้าที่ตามมาตราต่าง ๆ ในหมวดนี้ ซึ่งอาจเกิดผลไม่พึงประสงค์ตามมาก็ได้

๒. มาตรา ๗๑ เป็นการนำบทบัญญัติของระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองและใช้บังคับในหมู่คณะอันจำกัดมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงอาจจะสร้างปัญหาขึ้นได้ แม้จะมีเจตนาตีที่ประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน แต่บางครั้ง ในทางปฏิบัตินั้น “การปฏิบัติตามกฎหมาย” กับ “การรักษาประโยชน์ส่วนรวม” อาจเป็นคนละเรื่องกัน ถ้าต้องการปฏิบัติตามกฎหมาย ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ส่วนการรักษาประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ย่อมสุดแต่โดยผลของกฎหมายนั้น

อนึ่ง การที่มีการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองนั้น มีความหมายเพียงไร ข้าราชการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้หรือไม่

หมวด ๕ หลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ (มาตรา ๗๒ ถึง มาตรา ๘๗)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. สำหรับหมวดนี้เดิมเขียนไว้เป็นหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง ทิศทางของประเทศ ทิศทางของรัฐ ว่ารัฐจะมุ่งไปสู่จุดใดจึงวางกรอบไว้ เพื่อให้เป็นแนวทางของรัฐบาลที่จะมาบริหารงาน รัฐบาลจะมีความเป็นอิสระใน

การกำหนดนโยบายของตนเองตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ การเขียนลักษณะนี้ย่อมเป็นการวางกรอบที่เคร่งครัดเกินไป

อนึ่ง ในส่วนบทบัญญัติหมวด ๕ ว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐหรือแนวนโยบายแห่งรัฐ นี้ มี บางฝ่ายเห็นว่าไม่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๗๖ เกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น เป็นเรื่องละเอียดอ่อน การกำหนดให้รัฐต้องมีความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างเสมอภาคนั้น ในสภาวะการณ์ปัจจุบันอาจจะทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ได้ ทางที่ดีจึงน่าจะใช้คำว่า “พึง” แทนคำว่า “ต้อง” เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างกันได้

๓. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๘๐ กำหนดว่า รัฐต้องไปพัฒนาสาธารณูปโภค และสาธารณูปการให้ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งประเทศ ขณะเดียวกัน ร่างมาตรา ๒๘๑ และร่างมาตรา ๒๘๓ กลับกำหนดว่า สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นต้องเป็นคนตัดสินใจด้วยตัวเอง ฉะนั้น บทบัญญัติจะขัดกันอยู่ในตัว

หมวด ๖ รัฐสภา

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

(มาตรา ๘๘ ถึง มาตรา ๙๕)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. ปัญหาของการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบัน คือ การซื้อสิทธิขายเสียง จะต้องพยายามหาหนทางให้การซื้อสิทธิขายเสียงลดลง การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนต้องปลอดจากปัจจัยอื่นที่เข้ามาเป็นแรงจูงใจ และเมื่อเข้า

มาดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งในเรื่องนี้ สสร. ได้กำหนดมาตรการใหม่ ๆ ไว้หลายมาตรการ

๒. ตามบทบัญญัติในร่างมาตรา ๘๙ วรรคสี่ กำหนดให้ประธานรัฐสภาและผู้ที่ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาต้องเป็นกลางทางการเมืองในทางปฏิบัติจะเป็นไปได้เพียงใด เมื่อผู้ที่ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา เป็น ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมือง บทบาทที่พอจะคาดหวังได้ คือ “เป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่”

ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๙๖ ถึง มาตรา ๑๑๙)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๙๖ กำหนดจำนวน ส.ส. ๕๐๐ คน ซึ่งมากกว่าปัจจุบัน เหมาะสมกับขนาดของประชากรและการทำหน้าที่เพียงใด โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวน ส.ว. ซึ่งลดลงเหลือประมาณ ๑๗๐ คน ทำให้สัดส่วนระหว่าง ส.ส. กับ ส.ว. ลดจากสองในสามเหลือประมาณหนึ่งในสาม ซึ่งอาจจะทำให้การถ่วงดุลในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเสียไป

๒. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๙๖ การกำหนดให้มีที่มาของ ส.ส. มาจาก ๒ ทาง คือ การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ๑๕๐ คน และการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละหนึ่งคน จำนวน ๓๕๐ คน มีความเหมาะสม เพียงใด โดยเฉพาะการจัดการซื้อเสียงและการใช้อิทธิพล เนื่องจากเขตเล็กลง น่าจะลองพิจารณาดูว่า หากใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งได้คนเดียว ไม่ว่าจะ มี ส.ส. ในจังหวัดนั้นได้กี่คนก็ตาม ผู้ได้คะแนนสูงสุดตามลำดับ

จะเป็นผู้ได้รับเลือก ด้วยวิธีนี้จะเป็นการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงและการใช้อิทธิพลได้ดีกว่าการแบ่งเขตเป็นเขตเล็ก ๆ หรือไม่

๓. การกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องไปเลือกตั้ง ถ้าไม่ไปเลือกก็ต้องเสียสิทธิบางประการเป็นเรื่องที่ดี เพราะว่าสิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิเชิงหน้าที่ แต่ตามร่างเป็นเพียงแต่การกำหนดให้เสียสิทธิบางประการ น่าจะใช้มาตรการทางด้านเศรษฐกิจหรือไม่

ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา (มาตรา ๑๒๐ ถึง มาตรา ๑๓๘)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๑๒๐ กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวน ไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยใช้เกณฑ์ ส.ว. หนึ่งคนต่อประชากร ๑ ล้านคน และใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง บทบัญญัติเกี่ยวกับ วุฒิสภาที่เปลี่ยนแปลงไปมีประเด็นที่ควรพิจารณาให้รอบคอบ ดังนี้

๑.๑ จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ลดลงเหลือประมาณหนึ่งในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ มีจำนวนโดยประมาณ ๑๗๐ คน จะเพียงพอที่จะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย การทำหน้าที่ร่วมกับ ส.ส. ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๓ ได้ดีเพียงพอ เพราะมีจำนวนน้อยเกินไปที่จะทำหน้าที่ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นน่าจะกำหนดจำนวน ส.ว. ไว้ในจำนวนพอสมควร เช่น กำหนดจำนวนไว้ที่สองในสามหรือกึ่งหนึ่ง เป็นต้น

๑.๒ บทบาทหลักของวุฒิสภาในการกลั่นกรองกฎหมาย จำเป็นต้องใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ การเลือกตั้งจะได้ผู้ทรงคุณวุฒิ และมีความเป็นกลางทางการเมืองได้เพียงพอ

โดยวัตถุประสงค์ที่ยังคงให้มีสมาชิกวุฒิสภา ก็เพื่อให้มีผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ การจะใช้วิธีเลือกตั้งโดยตรงน่าจะไม่ได้บุคคลดังกล่าว ส่วนความต้องการให้ปลอดจากการเมืองนั้นถึงแม้ว่าคนที่สมัครรับเลือกตั้งต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก และในที่สุดการเมืองก็จะครอบงำวุฒิสภา

๑.๓ เอกภาพและความสมานฉันท์ของสมาชิกวุฒิสภาอาจเสียไปอันเนื่องมาจากที่มาของสมาชิกแตกต่างกัน

๒. หากยังเห็นความจำเป็นที่จะต้องมิวุฒิสภา และคงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้เช่นเดิม โดยให้สมาชิกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาการ สาขาอาชีพ และผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ควรจะมีที่มาจาก การสรรหาและเลือกกันเอง โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยคณะบุคคลที่เชื่อถือได้เพื่อสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมาก ๆ แล้วให้เลือกกันเอง หรืออาจจะใช้วิธีอื่นที่เหมาะสมกว่าก็ได้

ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(มาตรา ๑๓๙ ถึง มาตรา ๑๕๐)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้ง และควบคุมการเลือกตั้ง ย่อมเกิดการขัดกันในการทำหน้าที่ เพราะเท่ากับเป็นทั้งผู้ดำเนินการ และเป็นผู้ควบคุมด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งน่าจะทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการเลือกตั้งแต่เพียงทางเดียว

ส่วนที่ ๕ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง (มาตรา ๑๕๑ ถึง มาตรา ๑๙๒)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๑๖๙ ที่กำหนดกรณีข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องปล่อยสมาชิกสภาซึ่งถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น เป็นการกำหนดไว้โดยไม่จำเป็น เพราะกรณีดังกล่าวเป็นการถูกจำคุกซึ่งไม่ถือว่าถูกคุมขังอยู่ในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุสั่งปล่อยแต่อย่างใด

๒. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๑๗๒ เมื่อพิจารณาในหลักการแล้ว จะขัดกับหลักการปกครองในระบบรัฐสภาหรือไม่ เมื่อประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเพื่อมาทำหน้าที่ในการออกกฎหมายแล้ว กลับจะมาใช้อำนาจนั้นอีก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนอีกหลายประการ เช่น ผู้ใดจะเป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอและหากร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเสนอนั้น เกี่ยวด้วยการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วยหรือไม่

นอกจากนี้ หากมีกรณีที่สภามีมติไม่รับหลักการ หรือกรณีสภารับหลักการ แต่ได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นจนแตกต่างจากที่ประชาชนเสนอมาก จะมีผลอย่างไร ประเด็นปัญหาเหล่านี้จะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ

๓. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๑๗๙ วรรคสอง เรื่องการที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ค้างการพิจารณายังไม่ตกไป เมื่ออายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภานั้น เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่ และเป็นเรื่องที่ดี แต่วิธีการที่กำหนดไว้ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ สมควรทบทวนให้รอบคอบ

๔. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๑๘๑ วรรคสาม ที่กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณภายในกำหนดระยะ

เวลาสี่สิบวัน โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ ในลักษณะเดียวกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น หากพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ ย่อมไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้มีส่วนร่วมในการพิจารณากลับกรอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว เห็นควรให้พิจารณาเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

๕. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๑๘๙ วรรคสาม กรณีที่กำหนดให้ คณะกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้น จะมีผลเสียมากกว่าผลดี อีกทั้งจะเป็นการก้าวก่ายฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะการที่จะให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หากถูกปฏิเสธแล้วจะมีความผิด โดยถือเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานนั้น กรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาถึง ในระบบรัฐสภาแล้ว เห็นสมควรที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจะได้ร่วมมือกันในการทำงานมากกว่าที่จะลงโทษกัน และหากมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการใด ๆ ก็ควรใช้มาตรการทางการเมืองมากกว่ามาตรการการลงโทษในคดีอาญา

๖. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๑๙๐ มีข้อควรพิจารณาว่าจะเป็นการ บังคับการทำงานของสภามากเกินไปหรือไม่ เพราะโดยปกติการพิจารณาของสภา ในชั้นกรรมาธิการ สภาสามารถเลือกที่จะตั้งคณะกรรมการสามัญ คณะ กรรมการวิสามัญ หรือกรรมาธิการเต็มสภา พิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละเรื่องได้ แต่หากจะตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญตามหลักการดังกล่าวแล้ว ก็ควรไปกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมฯ ซึ่งจะเหมาะสมกว่า การกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญจะมีปัญหา “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” อันจะทำให้กฎหมายเป็น โฆษะได้

ส่วนที่ ๖ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๓ ถึง มาตรา ๑๙๕)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา อัตราส่วนจำนวนสมาชิกของสภาทั้งสอง มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการลงมติในเรื่องสำคัญ ๆ และการที่ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๕๐๐ คน และกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้ประมาณ ๑๗๐ คน หรือคิดเป็นอัตราส่วนสามต่อหนึ่ง นั้น น่าจะเป็นอัตราส่วนที่ไม่สมดุลกัน เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงการประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่จะต้องใช้จำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภา เช่น การเลือกกรรมการการเลือกตั้งตามร่างมาตรา ๑๔๑ (๔) การเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามร่างมาตรา ๒๙๕ วรรคสาม จำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีผลแต่อย่างใด ดังนั้น ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อเลือกหรือแต่งตั้งบุคคล หรือเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญทั้งสิ้น จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาจะสามารถออกเสียงลงคะแนนให้แตกต่างไปจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ อันจะทำให้การถ่วงดุลกันระหว่างสภาทั้งสองที่เคยมีมาต้องหมดไป หากได้มีการกำหนดอัตราส่วนดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ร่วมกัน

๒. กรณีที่มีการกำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ลงมติเลือกหรือแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การเลือกกรรมการการเลือกตั้งตามร่างมาตรา ๑๔๑ การเลือกกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิตามร่างมาตรา ๒๗๓ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามร่างมาตรา ๒๗๖ เมื่อจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาแตกต่าง

จากจำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้ หากได้มีการกำหนดให้การเลือกหรือแต่งตั้ง กระทำในแต่ละสภาก็จะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้มากกว่า หรือมิฉะนั้น ก็ควรกำหนดให้แต่ละสภาสามารถเสนอชื่อและลงมติเลือกบุคคลได้ฝ่ายละ เท่า ๆ กัน เช่น ตามร่างมาตรา ๑๔๑ เรื่องการเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดให้แต่ละสภาเสนอชื่อสภาละห้าคน และให้รัฐสภาลงมติเลือกจำนวนห้าคน เป็นให้แต่ละสภาเลือกฝ่ายละห้าคน เพื่อให้บุคคลที่วุฒิสภาเสนอได้เข้าไปทำหน้าที่ร่วมด้วย

ส่วนที่ ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๖ ถึง มาตรา ๑๙๘)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

ข้อควรพิจารณาสำหรั้งร่างมาตรา ๑๙๘ ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับใด ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในทางทฤษฎีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่เสาะแสวงหาข้อมูลและข้อเท็จจริงแห่งความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม แล้วใช้ความสัมพันธ์ของตัวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการ แก้ไขด้วยตัวเอง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่เข้าไปก้าวก่าย เว้นแต่เมื่อหน่วยงานของรัฐนั้นไม่แก้ไขตามที่เสนอ จึงรายงานให้สภาทราบ ซึ่งสภาก็จะไปดำเนินการตามกระบวนการของสภา สิ่งที่สำคัญที่สุดของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงอยู่ที่การหลีกเลี่ยงที่จะไปเป็นคู่กรณีเสียเอง มิฉะนั้นจะไม่ได้รับความร่วมมือในการทำงานต่อไป แต่โดยที่ร่างมาตรา ๑๙๘ บัญญัติว่า ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นว่า ผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภานั้น เป็นคู่กรณีกับหน่วยงานต่างๆ ที่ออกกฎ ข้อบังคับ หรือเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ฉะนั้น ประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็จะเกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น จึงควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ

ส่วนที่ ๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(มาตรา ๑๙๙ ถึง มาตรา ๒๐๐)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

ความจำเป็นและเหมาะสมในการกำหนดให้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีมากนักน้อยเพียงใด ในเมื่อหากจำเป็นต้องตั้ง ก็อาจใช้อำนาจบริหารแต่งตั้งเมื่อใดก็ได้ การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญน่าจะมีผลร้ายต่อ ประเทศมากกว่าผลดี เมื่อคำนึงถึงพฤติกรรมของประเทศที่เจริญแล้วมักจะใช้เรื่องนี้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า

หมวด ๗ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(มาตรา ๒๐๑ ถึง มาตรา ๒๓๑)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. ได้มีการแยกรัฐมนตรีออกเป็น ๒ ประเภท คือรัฐมนตรีที่เป็นคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นคณะรัฐมนตรี ทำให้วิธีการเขียนเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญปัจจุบันเขียนว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นจำนวนหนึ่ง ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี” ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๓ ที่ว่า พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี แต่ตามร่างใหม่กำหนดว่าพระมหากษัตริย์

ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าว ควรได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบ และมีข้อควรพิจารณา ดังนี้

๑.๑ รัฐมนตรีที่ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐมนตรีจะต้องมารับผิดชอบในเรื่องที่ตนไม่ได้มีส่วนร่วมด้วยในนโยบายทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด

๑.๒ บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๓๐ ที่ว่าด้วยเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น มีปัญหาว่า รัฐมนตรีที่ไม่ได้ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีจะสามารถลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้หรือไม่

๑.๓ บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๐๗ ที่กำหนดว่าคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่จึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีที่ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐมนตรีนั้น เมื่อได้รับโปรดเกล้าฯ จะสามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ทันทีหรือไม่ เพราะไม่ถูกกำหนดให้ไปแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๑.๔ เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี จำนวนไม่เกิน ๔๙ คนแล้ว อาจทำให้นายกรัฐมนตรีต้องมีภาระยุ่งยากในการคัดเลือกรัฐมนตรีไม่เกิน ๒๙ คน มาเป็นคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะรัฐมนตรีที่มาจากรัฐบาลในหลายพรรคการเมือง

๒. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๒๙ ที่ว่าด้วยการจัดตั้ง การโอนหรือการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัติในส่วนนี้คงจะกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าในการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม แต่การที่ไปกำหนดเช่นนั้นเท่ากับว่ารัฐธรรมนูญบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติโอนอำนาจในการออกกฎหมายไปให้แก่ฝ่ายบริหาร และอำนาจในการออกกฎหมายนั้นจะมีถึงขนาดสามารถยกเลิกสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติเอาไว้แล้ว และอาจรวมไปถึงการยกเลิกกฎหมายอื่น หรือการกำหนดโทษทางอาญาด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ได้กำหนดโทษผู้ที่ใช้ศรัทธาวิญญู

โดยไม่มีสิทธิที่จะใช้ซึ่งอาจถูกปรับ หรือ ถูกจำคุกได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ จึงควรพิจารณาว่าจะให้กระทำหรือไม่เพียงใด และยังเป็น การขัดกับหลักการที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๘๒ หรือไม่

อนึ่ง หากจะแก้ไขปัญหาค่าเช่าในการปรับปรุงหน่วยงานของรัฐข้างต้นแล้ว ในกรณีที่จำเป็นอาจแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้การจัดตั้ง การโอน หรือการยุบเลิกส่วนราชการนั้นมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น ก็สามารถทำได้

หมวด ๘ ศาล

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

(มาตรา ๒๓๒ ถึง มาตรา ๒๕๓)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลในหมวดนี้นั้น จะต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ซึ่งตามร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดที่มาของประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยอิงไว้กับฝ่ายการเมือง กล่าวคือ รัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบต่อความสมควรอันมีต่อการปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ในฐานะศาลรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนยิ่ง นอกจากนี้ โดยเหตุที่สถาบันศาลเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีความเก่าแก่ มีความเกี่ยวพันกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาโดยตลอด แม้ก่อนเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ การจะกำหนดโครงสร้างเชิงสถาบันฝ่ายตุลาการ

ขึ้นมาใหม่หรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใด ๆ ของสถาบันศาล ตลอดจน การพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้วยังจะต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีอันดีงามของประเทศชาติบ้านเมืองโดยส่วนรวมด้วย

๒. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๓๕ นั้น เป็นหลักการที่ได้ร่างขึ้นมาใหม่ อันเป็นหลักการที่ดีโดยมีเจตนารมณ์ เพื่อที่จะให้เป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ประชาชน ซึ่งในส่วนแรกของร่างมาตรานี้ปัจจุบัน ศาลส่วนใหญ่ได้นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะอยู่แล้ว ได้แก่ ศาลครอบครัวและเยาวชน ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร แต่ในคดีแพ่งและคดีอาญาธรรมดาบางคดีของศาลแพ่ง ศาลอาญาหรือศาลจังหวัด เวลานั้นพิจารณาอาจจะไม่ครบองค์คณะเพราะจำนวนผู้พิพากษายังขาดอยู่เป็นอันมาก ไม่สมดุลกับปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทุก ๆ ปี แต่เวลาที่ศาลทำคำพิพากษาหรือคำสั่งจะต้องปรึกษาหารือและลงชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นครบองค์คณะโดยถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าร่างมาตรา ๓๒๖ จะกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลให้ไว้ไม่เกินสามปีก็ตาม เห็นว่ายังไม่อาจที่จะกระทำได้โดยสมบูรณ์สมกับเจตนารมณ์ที่ร่างไว้ได้ เว้นแต่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณ เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารสถานที่ และการคัดเลือกหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติสูงพอ ทั้งทางฝ่ายตุลาการและฝ่ายธุรการ

ส่วนในร่างมาตรา ๒๓๖ ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้จับกุมต้องขออนุญาตต่อศาลทั้งในขั้นตอนที่จะจับกุม และเมื่อจับได้แล้วต้องมาขอให้ศาลสั่งขังอีก น่าจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ควรให้มาขอศาลในขั้นตอนจะขอให้ขังแต่เพียงครั้งเดียว

๓. ควรเพิ่มข้อความต่อไปนี้ต่อท้ายร่างมาตรา ๒๔๐ วรรคสอง ดังนี้ “ในคดีอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปหรือคดีสำคัญอันเป็นที่สนใจของประชาชนให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มแรก” ทั้งนี้เพื่อให้การสอบสวนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ร่างมาตรา ๒๕๘ คำว่า “ตามมโนธรรมของตน” อาจเกิดผลในทางลบ เพราะคำว่า “มโนธรรม” แปลว่า ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี ซึ่งแต่ละคน มีแตกต่างกัน ศาลไม่อยู่ในฐานะที่จะพิพากษาตามความรู้สึกได้ ต้องพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแม้จะไม่ตรงตามความรู้สึกของตนก็ตาม

ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๔ ถึง มาตรา ๒๖๙)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

ตามหลักการในส่วนนี้หากพิจารณาโดยภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจมากกว่าองค์กรอื่น ๆ หรือมีอำนาจสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ รวมทั้งการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ ๙ ปี นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มีระยะเวลายาวนานจนเกินไป นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับการเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เพียง ๒ ประเภท ตามบทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๕๔ เท่านั้น ในกรณีนี้จะสามารถสนองตอบภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางมากเช่นนี้ ได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด ดังนั้น จึงต้องระมัดระวังอย่างยิ่งว่าอาจมีการวางระบบหรือโครงสร้างที่เปิดช่องทางให้คณะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้ามาใช้ ศาลนี้เป็นเครื่องมือในการครองอำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จได้

ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความสับสนในด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ จึงควรเปลี่ยนองค์กรศาลรัฐธรรมนูญเป็น “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” และนำไปบัญญัติไว้ในตอนท้ายก่อนหน้าหมวด ๑๒ เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะเป็นอย่างไร

ตามที่บัญญัติไว้ในร่างฯ หรือแก้ไขปรับปรุงบางประการ ก็ขอให้ตัดคำว่า “ประธานศาลฎีกา” ออกจากคณะกรรมการสรรหาในร่างมาตรา ๒๕๖ และเปลี่ยนคำว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ในทุกๆ ที่แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เหตุผลที่สำคัญคือ ศาลหรือประธานศาลฎีกาจะต้องวางตัวเป็นกลางและไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญนี้มีใช้อยู่ในบางประเทศที่เป็นระบบ Civil Law หากเป็นระบบ Common Law เช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหราชอาณาจักรและประเทศในเครือจักรภพจะใช้ศาลยุติธรรมตีความรัฐธรรมนูญ เพราะถือว่าศาลยุติธรรมเป็นกลาง ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารเสนอและใช้อำนาจตามกฎหมาย ฝ่ายตุลาการจึงเป็นผู้ตีความกฎหมายในฐานะผู้เป็นกลาง

ส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม (มาตรา ๒๗๐ ถึง มาตรา ๒๗๔)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๗๑ วรรคแรก เห็นควรเพิ่ม ความต่อไปนี้อย่างความในวรรคแรก คือ “หรือตามที่พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลกำหนด” เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากรและศาลทรัพย์สิน ทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ หรือศาลปกครองในอนาคต ซึ่งจะมีเพียงสองชั้นศาล

๒. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๗๑ วรรคสอง ที่กำหนดให้ ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายนั้นดูจะเป็นการตัดสิทธิของประชาชนที่เคยมาขอความยุติธรรมจากศาลได้ถึง ๓ ชั้นศาลเป็นเวลากว่า ๑๐๐ ปีแล้ว ไปอย่างกระหน่ำทั้งในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่าในแต่ละปี ก็มีคดีที่ศาลฎีกาตรวจพบข้อผิดพลาดในการฟังข้อเท็จจริงของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์เป็น

จำนวนไม่น้อย ถ้าไม่ให้สิทธิฎีกาปัญหาข้อเท็จจริงแก่คู่ความแล้ว ความถูกต้องป็นธรรมในคดีดังกล่าวเหล่านั้นจะเกิดขึ้นได้อย่างไรและศาลฎีกาจะ ทำอย่างไรถ้าคดีที่คู่ความฎีกาขึ้นมาได้เฉพาะข้อกฎหมายนั้นศาลชั้นต้นและศาล อุทธรณ์วินิจฉัยข้อเท็จจริงมาผิดพลาดคลาดเคลื่อน

หากจะคงหลักการตามร่างมาตรานี้ไว้จะต้องมีการปรับปรุง กระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ให้มีประสิทธิภาพและมีความเข้มแข็งมากขึ้น อันเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของประชาชนรวมทั้งยังจะช่วยให้ศาลตัดสินคดีได้รวดเร็วประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายทั้งของศาลเองและคู่ความ ทุกฝ่าย

๓. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๗๓ ได้กำหนดองค์ประกอบของ คณะกรรมการตุลาการไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งน่าจะได้มีการปรับปรุงดังนี้

“(๑) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ

(๒) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล โดยมีศาลฎีกา ๒ คน ศาลปกครองสูงสุด ๑ คน ศาลอุทธรณ์ ๓ คน ศาลชั้นต้น ๔ คน ศาลปกครองชั้น ต้น ๒ คน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากรัฐสภา ๒ คน และจาก คณะรัฐมนตรี อีก ๑ คน”

ทั้งนี้ เพื่อจะรวมศาลปกครองเข้าเป็นศาลชำนาญพิเศษอีกศาลหนึ่ง เช่นเดียวกับศาลแรงงาน และศาลภาษีอากรอันเป็นระบบศาลไทยปัจจุบันซึ่งมี จุดเชื่อมโยง หรือคานและดุลซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่าย

ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง (มาตรา ๒๗๕ ถึง มาตรา ๒๗๙)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. มีข้อพิจารณาในลักษณะที่จะให้ศาลปกครองเป็นศาลอิสระ

โดยเห็นด้วยกับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศาลปกครองมีความเป็นอิสระโดยแยกไปจากศาลยุติธรรม โดยการใช้ระบบศาลคู่ เช่นเดียวกับประเทศที่เจริญแล้วในบางประเทศ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้ คือ

๑.๑ ในสังคมที่ยึด “หลักการปกครองโดยกฎหมาย” หรือ “หลักนิติธรรม” นั้น จำเป็นจะต้องมีการตรวจสอบการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งการตรวจสอบทางกฎหมายที่ถูกต้องนั้นจะต้องกระทำโดยองค์กรภายนอก ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระและมีความรู้ในกฎหมายปกครอง การตรวจสอบทางกฎหมายนี้เป็นการใช้อำนาจตุลาการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง

๑.๒ การนำคดีปกครองขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรม นอกจากเป็นการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งไม่มีผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญคดีปกครองโดยเฉพาะแล้ว ยังเป็นการฟ้องคดีปกครองโดยใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นจึงเกิดผลที่ไม่เหมาะสมต่อการเยียวยาในระบบกฎหมายปกครอง

๑.๓ หลักได้แย้งสิทธิหรือต้องใช้สิทธิของศาล การใช้หลักในคดีแพ่งอย่างเคร่งครัดทำให้บางกรณีไม่อาจฟ้องได้

๑.๔ ภาระการพิสูจน์ คดีแพ่งจะยึดระบบกล่าวหาอย่างเหนียวแน่น เพราะเป็นการพิสูจน์ ปกป้องประโยชน์ระหว่างเอกชนสองฝ่ายที่ศาลยุติธรรมไม่ควรเอียงเข้าข้างฝ่ายใด ดังนั้นเมื่อผู้ใดกล่าวอ้างก็ต้องพิสูจน์ ในขณะที่คดีปกครองมักจะใช้ระบบไต่สวนเป็นหลัก โดยมีเจ้าหน้าที่หรือ ผู้พิพากษาที่มี

ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ คอยช่วยชี้ไข้ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างของความเสียเปรียบ และทำให้กระบวนการพิจารณารวดเร็วขึ้น

๑.๕ ผลบังคับของคำพิพากษา คดีปกครองมิใช่จะบังคับกัน เช่น อยางคดีแพ่งทั่วไป โดยการบังคับยึดทรัพย์ขายทอดตลาด หรือการออกหมายมาขังไว้จนกว่าจะยินยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล เพราะทรัพย์สินของรัฐย่อมไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี นอกจากนั้นผลบังคับของคำพิพากษาก็จะมีผลแต่ในระหว่างคู่กรณีเท่านั้นไม่มีผลไปยกเลิกคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากเกี่ยวข้องกับเอกชนคนใหม่ก็ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ ต่างกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่สร้างขึ้นเพราะให้สามารถยกเลิกคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นได้โดยตรง

๒. มีข้อพิจารณาในลักษณะที่จะให้ศาลปกครองเป็นศาลชำนาญพิเศษของศาลยุติธรรม โดยไม่เห็นด้วยกับหลักการของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลอิสระโดยแยกไปจากศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพราะจะทำให้ระบบศาลในปัจจุบันซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยเกิดความแตกแยก ดังนั้น โดยหลักการแล้วควรรวมศาลปกครองเข้าเป็นศาลชำนาญพิเศษอีกศาลหนึ่งของศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับศาลแรงงานและศาลภาษีอากรในปัจจุบันอันเป็นระบบศาลไทยและมีจุดเชื่อมโยงหรือคานและดุลซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่าย ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้คือ

๒.๑ ปัจจุบันผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมีความรู้ ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญอย่างเพียงพอที่จะเป็นผู้ตัดสินคดีปกครองได้เช่นเดียวกับผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมที่ไปประจำในศาลชำนาญพิเศษอื่น ๆ เช่น ศาลแรงงานและศาลภาษีอากร เป็นต้น

๒.๒ ในคดีปกครองหากจะนำระบบไต่สวนมาใช้แทนระบบกล่าวหาที่ศาลยุติธรรมใช้อยู่ในปัจจุบันแล้วจะมีหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับความ

คุ้มครองและความเป็นธรรมมากนักน้อยเพียงใดซึ่งในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาให้รอบคอบ

๓. หลักการการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองใช้ระบบแต่งตั้งทั้งหมด อาจเป็นช่องทางให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกพ้องเข้าไปอยู่ในศาลปกครองได้ไม่ยาก

๔. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๗๕ เห็นควรเพิ่มข้อความต่อไปนี้ ตอนท้ายข้อความในวรรคหนึ่ง “โดยไม่รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมสัญญา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” และตัดข้อความที่ว่า “และจะให้มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้” ท้ายวรรคสองออก เพื่อให้อยู่ในระบบศาลชำนาญพิเศษ ๓ ศาล ดังกล่าวแล้ว

อนึ่ง มีผู้เสนอข้อพิจารณาเพิ่มเติมว่า ควรกำหนดให้มีองค์กรสภาตุลาการขึ้น นอกเหนือจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร โดยกำหนดเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากในหมวดนี้ โดยมีหลักการเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาตุลาการ ดังนี้

โครงสร้างของสภาตุลาการ

ให้มีคณะกรรมการสภาตุลาการประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธานสภาตุลาการและคณะกรรมการสภาตุลาการอีก ๑๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของประธานรัฐสภา

โดยคณะกรรมการสภาตุลาการอีก ๑๗ คน นั้น ประกอบด้วย

(๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ๔ คน ได้แก่ ประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด และกรรมการซึ่งได้รับเลือกจากรัฐสภาอีก ๒ คน

(๒) กรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากศาลยุติธรรม ๙ คน โดยผู้พิพากษาศาลชั้นต้นเลือกจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น ๔ คน ผู้พิพากษาในศาล

อุทธรณ์เลือกจากผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์ ๓ คน และผู้พิพากษาในศาลฎีกา
เลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ๒ คน

(๓) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น เลือกตั้งจากตุลาการในศาลเดียวกัน
กัน ๒ คน

(๔) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเลือกตั้งจากตุลาการในศาลเดียวกัน
อีก ๑ คน

มีเลขาธิการศาลยุติธรรมเป็นเลขาธิการสภาตุลาการ และเลขาธิการ
ศาลปกครองกับเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญเป็นรองเลขาธิการสภาตุลาการ

ให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
ประธานสภาตุลาการ และคณะกรรมการสภาตุลาการ

อำนาจและหน้าที่ของสภาตุลาการ

(๑) การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการใน
ศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของ คณะกรรมการ
สภาตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน แล้วจึงนำ
ความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

(๒) การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษ
ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบ
ของคณะกรรมการสภาตุลาการก่อน ในการนี้ให้คณะกรรมการสภาตุลาการ
แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อเสนอความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อประกอบ
การพิจารณา

(๓) ให้สภาตุลาการ ออกข้อกำหนดวางระเบียบการเลือกตั้งคณะ
กรรมการและการประชุมสภาตุลาการโดยตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อเสนอความ
คิดเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณา

ส่วนที่ ๕ ศาลทหาร

(มาตรา ๒๘๐)

บทบัญญัติในส่วนนี้ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่มีประเด็น
ข้อพิจารณา

หมวด ๙ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

(มาตรา ๒๘๑ ถึง มาตรา ๒๘๘)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. ในระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญ แต่จะต้องอยู่ในหลักที่ว่า จะให้ท้องถิ่นเป็นอิสระเด็ดขาดจากส่วนกลางไม่ได้ โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในรูปเอกรัฐ เช่น ประเทศไทย ซึ่งการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเจริญมั่นคงย่อมทำให้ประเทศชาติเจริญมั่นคงด้วย แต่เหตุที่ทำให้การกระจายอำนาจทำได้ไม่เต็มที่เนื่องจากพื้นฐานความเป็นมาของสังคม พื้นฐานการปกครอง และปัญหาความพร้อมต่าง ๆ ทั้งเรื่องรายได้ ประชาชน และทรัพยากรในท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้พยายามส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองให้ได้มากที่สุด ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (ร่างมาตรา ๒๘๓) ซึ่งในหลักการเป็นสิ่งที่ดี แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาล ยังขาดบุคลากรที่จะไปทำหน้าที่รองรับ

การปกครองเช่นนั้น หากมีการจำกัดขอบเขตของการกระจายอำนาจไว้ใน
ร่างมาตรา ๒๘๓ ให้ชัดเจนก็จะเป็นการเหมาะสม เช่น ให้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของ
กฎหมายที่จะไปกำหนดรายละเอียดตามสภาพของแต่ละพื้นที่ได้

๒. บทบัญญัติในหมวดนี้ใช้ถ้อยคำว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”
ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ใช้ถ้อยคำว่า “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่
จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นการยอมรับว่าองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นนั้นยังเป็นส่วนราชการอยู่ การที่ไม่มีคำว่า “ราชการ” ดังกล่าว ทำให้
เกิดข้อสงสัยว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” จะยังเป็น “ราชการ” หรือไม่
และจะสอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศที่ให้จัด
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วน
ภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และเมื่อมีการก่อตั้งองค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่แต่ละจังหวัดแล้วก็จะมีปัญหาว่าราชการบริหารส่วน
ภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่เดิม
จะมีบทบาทต่อไปอย่างไร หรือจะเป็นอันยกเลิกไป

๓. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๘๑ กำหนดว่า รัฐจะต้องให้ความเป็น
อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน
ท้องถิ่น โดยยึดโยงกับร่างมาตรา ๑ ไว้ ซึ่งย่อมหมายความว่าความเป็นอิสระของ
ท้องถิ่นจะมีถึงขนาดกระทบต่อความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวของ
ประเทศไทยไม่ได้ แต่เมื่อได้ศึกษาประกอบกันทั้งหมดอาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่า
ในขั้นตอนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอาจมีผลไปอีกทางหนึ่งซึ่งไม่เป็นผลดีต่อ
ประเทศชาติก็ได้ โดยเฉพาะร่างมาตรา ๒๘๒ วรรคแรก ที่กำหนดว่า “ท้องถิ่นใด
มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่น....” และร่างมาตรา ๘๐ ตอนท้าย ความว่า “...อาจพัฒนาจังหวัดที่มี
ความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่....” ซึ่งคงจะไม่ใช่อ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลหรือต่ำกว่าไปกว่านั้น แต่น่าจะหมายถึง

การปรับฐานะของจังหวัดให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งมีข้อพิจารณาว่าความเป็นอิสระของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในด้านการกำหนดนโยบายการปกครองและการบริหารจะทำให้เกิดปัญหาการกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ เนื่องจากร่างมาตรา ๒๔๓ ใช้คำว่า “การแบ่งอำนาจระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” จึงอาจทำให้เข้าใจว่าเมื่อแบ่งอำนาจกันแล้วต่างฝ่ายต่างมีความเท่าเทียมกัน จากนั้นความห่างเหินกันจะเกิดขึ้น ยิ่งรัฐธรรมนูญระบุให้ค้ำึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ การใช้ชื่อหมวดว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น” ก็ยิ่งทำให้เกิดความเข้าใจไปได้ว่า “รัฐ” กับ “ท้องถิ่น” สามารถแยกเป็นอิสระต่อกันได้ ซึ่งเมื่อแต่ละท้องถิ่นที่ได้รับการแบ่งอำนาจไปแล้ว อาจจะใช้อำนาจโดยอิสระ ยากแก่การที่ราชการส่วนกลางจะเข้าไปกำกับดูแลหรือแนะนำ หรือถ้ามีการออกกฎหมายในลักษณะที่ทำให้ความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดไปบ้าง แม้เพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ก็อาจถูกกล่าวหาว่าขัดกับร่างมาตรา ๒๔๑ หรือร่างมาตรา ๒๔๒ วรรคสอง คือ เป็นการออกกฎหมายขึ้นมากำกับดูแลที่เกินความจำเป็น นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๔๗ และ ในร่างมาตรา ๒๔๘ ที่บัญญัติไว้ในลักษณะที่เกิดปัญหาการตีความทำนองเดียวกัน

๔. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๔๔ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ บริหารท้องถิ่น ก็ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ มิได้บัญญัติไว้เหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เนื่องจากเป็นที่ทราบกันว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นขณะนี้ก็ยังมี การซื้อสิทธิขายเสียง รวมทั้งยังมีการใช้อิทธิพลด้านอื่น ๆ เข้ามาเป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง ยิ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ความเป็นอิสระแก่องค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบสมบูรณ์ก็ยิ่งจะทำให้มีผู้ประสงค์จะเข้ามาเป็นผู้บริหาร หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นมากขึ้น แม้จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งควบคุมดูแลอยู่ ก็ยังมองไม่เห็นมาตรการอันใดที่เป็นรูปธรรมพอจะคุ้มกันได้

หากจะให้เหตุผลว่ายังมีร่างมาตรา ๒๘๕ ที่ให้สิทธิผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ต่ำกว่าสามในสี่ดำเนินการเอาออกจากตำแหน่งได้โดยเหตุผลว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งนั้นต่อไป” ก็จะเป็นเหตุผลที่ไม่มีน้ำหนักเพียงพอ และจะก่อให้เกิดการโต้แย้งได้มาก อนึ่ง ถ้าเป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก การที่ฝ่ายตรงข้ามจะทุ่มเทหาคนจำนวนสามในสี่มาเข้าชื่อก็ไม่น่าจะเป็นการยาก จึงเห็นว่าจะเกิดปัญหาตามมาอีกมาก

๕. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๒๘๘ การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าประเภทใดจะกำหนดไว้หลากหลายประการที่เกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ หน้าที่บางอย่างเขียนในลักษณะบังคับให้ต้องกระทำ บางอย่างท้องถิ่นอาจเลือกกระทำได้ตามความเหมาะสม

แต่อำนาจหน้าที่ตามร่างมาตรานี้กำหนดไว้เฉพาะเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เข้าใจว่าแท้จริงผู้ร่างคงประสงค์ให้เป็นอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่ควรจะมีอยู่ แต่เมื่อเขียนในลักษณะนี้จึงกลายเป็นว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเฉพาะในเรื่องที่ระบุไว้ในร่างมาตรา ๒๘๘

สำหรับอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ใน (๑) ที่ให้จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ พิกาะแล้วทำให้เข้าใจวัตถุประสงค์ได้ยาก ถ้าแปลความตามตัวอักษรอาจหมายความว่าต่อไปนี้รัฐจะไม่มีอำนาจในการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นอีกต่อไป การสำรวจน้ำมันหรือขุดเจาะน้ำมันหรือแร่ธาตุต่าง ๆ จะกลายเป็นเรื่องของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นเท่านั้น

ส่วนใน (๓) ที่ระบุให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาให้อนุญาตในการริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดของตนที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ทำให้มีข้อ่าพิจารณาว่าลักษณะของอำนาจหน้าที่เช่นนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกลายเป็นเขตปกครองอิสระและกระทบต่อความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศหรือไม่ และแม้ในเรื่องที่ควรจะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รัฐก็จะกระทำไปโดยลำพังไม่ได้

หมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ส่วนที่ ๑ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(มาตรา ๒๘๙ ถึง มาตรา ๒๙๔)

และ

ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ

(มาตรา ๒๙๕ ถึง มาตรา ๓๐๐)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. กลไกในหมวดนี้มุ่งที่จะให้มีการตรวจสอบฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ แต่การร่างได้เขียนรายละเอียดไว้มากเกินไป จนทำให้เกิดความไม่รัดกุมและชัดเจน รวมทั้งทำให้เกิดความสงสัยว่าจะสามารถนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ ถ้าบัญญัติไว้เช่นนี้ต่อไปจะแก้ไขได้ยากเพราะเป็นการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังตัวอย่างในปัญหาที่ ๑ คือ การกำหนดไว้ว่าจะต้องมีการส่งเอกสารประกอบบัญชีแสดงทรัพย์สินและเอกสารประกอบของตัวเอง ของภรรยาและของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและนอกจากนี้จะต้องส่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้หลาย

ขั้นตอนพร้อมลงลายมือชื่อในเอกสารทุกหน้า แล้วส่งให้ประธาน ป.ป.ป. ลงลายมือชื่อในเอกสารทุกหน้า กรณีการลงลายมือชื่อในเอกสารทุกหน้าของผู้ยื่นเอกสารจะไม่มีข้อยุ่งยาก แต่ถ้าสมมติมีผู้ยื่นเอกสารจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ คน ส่งเอกสารพร้อมกันนั้นมาให้ประธาน ป.ป.ป. ลงลายมือชื่อ และหากเอกสารประกอบด้วยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีประมาณคนละ ๓๐ หน้า เอกสารทั้งหมดก็จะประมาณ ๖,๐๐๐,๐๐๐ หน้า ถ้ากรรมการ ป.ป.ป. ช่วยกันลงลายมือชื่อ คนละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ หน้า โดยใช้เวลา ๑๒ หน้าต่อหน้าที จะใช้เวลาลงลายมือชื่อ ประมาณ ๖-๗ เดือน นอกจากนี้จะต้องมีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินว่ามีอยู่จริงหรือไม่ ทำให้เกิดปัญหาว่าการตรวจสอบจะตรวจสอบอย่างไร ถึงจะรู้ว่าทรัพย์สินที่แจ้งนั้นมีอยู่จริง เช่น มีเพชรอยู่ ๑๐๐ รายการ จะใช้วิธีการตรวจสอบอย่างไร ถ้าใช้วิธีถ่ายรูปไว้เป็นหลักฐานก็จะมีข้อสงสัยว่าเพชรนั้นเป็นของผู้ยื่นหรือไม่ หรือว่าจะใช้วิธีการไปตรวจสอบ ณ สถานที่เก็บรักษาแล้วนำมาประกาศให้สาธารณชนทราบ ซึ่งวิธีการและรายละเอียดเหล่านี้ไม่ควรจะเป็นเรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมดา

๒. การกำหนดให้ทายาทของผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินที่เสียชีวิตไปแล้ว ต้องยื่นบัญชีภายใน ๙๐ วัน จะเกิดปัญหาว่าถ้าทายาทไม่ยื่น จะต้องลงโทษทายาท และในกรณีที่ทายาทยื่นแล้วพบว่าทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติจะทำอย่างไรกับทรัพย์สินนั้น จะริบทรัพย์สินเหล่านั้นหรือ ซึ่งจะมีผลเป็นการไป “ลงโทษบุคคลทางอาญาโดยที่บุคคลนั้นไม่ได้กระทำความผิด” ซึ่งเป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะเกี่ยวกับทฤษฎีในการลงโทษบุคคล ในทางทฤษฎีทันทีที่ผู้เกี่ยวข้องกับคดีเสียชีวิตลงไม่ว่าจะเป็นคดีระดับไหนก็ตามก็เป็นอันยุติจะไม่มีการลงโทษไปถึงทายาท เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องคาบเกี่ยวระหว่างทรัพย์สินที่เจ้าของมรดกได้มาโดยการคดโกงหรือโดยการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ไม่น่าจะให้ตกเป็นของทายาท เพราะฉะนั้นจะต้องเขียนสิ่งเหล่านี้ให้ละเอียดว่า “จะใช้มาตรการอะไร อย่างไร จึงจะไม่เป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชน”

๓. ในเรื่องเกี่ยวกับอัยการสูงสุดนั้นไม่ควรจะเข้ามาเป็นกรรมการ ป.ป.ป. เพราะว่าอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้ไปฟ้องตามผลการพิจารณาของ ป.ป.ป. และคนที่ทำการตรวจสอบตั้งแต่แรกและเป็นคนไปฟ้องในขณะเดียวกันด้วยจะหาความเป็นธรรมได้อย่างไร

ส่วนเรื่องคณะกรรมการสรรหาที่มีอธิการบดีเป็นกรรมการอยู่ด้วยนั้น คงเลียนแบบมาจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะในคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดให้มีคณบดีคณะนิติศาสตร์เข้าไปร่วมเป็นกรรมการสรรหาด้วย ในประเด็นนี้จะมีสิ่งใดที่บ่งบอกว่า อธิการบดีจะมีความเหมาะสมเหนือกว่าคนอื่น

๔. ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังได้เปลี่ยนแปลงหลักการในการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม และการโอนจากการออกเป็นพระราชบัญญัติมาเป็นพระราชกฤษฎีกาแทนแล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญจะตั้งสำนักงานนั้นขึ้นมาเอง กรณีเช่นนี้พระราชกฤษฎีกาจะมาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อย่างไร เวลาจะมีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานเหล่านั้น เพียงแค่เปลี่ยนชื่อหน่วยงานก็ต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง

(มาตรา ๓๐๑ ถึง มาตรา ๓๐๕)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๓๐๑ เป็นหลักการใหม่เกี่ยวกับ มาตราการถอดถอนนักการเมือง และผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งที่เรียกว่า ระบบ Impeachment นั้น เป็นหลักการใหม่ที่ให้สมาชิกวุฒิสภาและประชาชนผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งสามารถถอดถอนนักการเมือง และผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งที่มี
พฤติการณ์ประพฤติมิชอบได้

๒. คำว่า “สื่อ” ตามร่างมาตรา ๓๐๑ นี้เป็นคำที่มีความหมายกว้าง
คำว่า “สื่อ” เพียงคำเดียวไม่น่าจะถูกต้อง ควรใช้คำว่า “มีพฤติกรรมน่าเชื่อ” หรือ
“มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำการทุจริต”

๓. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๓๐๑ มาตรการถอดถอนนักการเมือง
ไม่ควรที่จะให้รัฐสภาหรือประชาชนไปถอดถอนผู้พิพากษาหรือตุลาการ และ
ข้าราชการระดับสูงอื่นเพราะอาจจะมีผลไปขัดกับร่างมาตรา ๑๑๐ ซึ่งเป็นการห้าม
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้กระทำการหรือใช้สถานะแทรกแซงการทำงานของ
ข้าราชการ และนอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมีกฎหมาย ระเบียบที่
สามารถลงโทษ ปลดจากตำแหน่ง และดำเนินคดีได้ตามกฎหมายอาญาอยู่แล้ว
ส่วนผู้พิพากษาและตุลาการ ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐
บัญญัติไว้ชัดเจนอยู่แล้วว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและทรงให้พ้นจากตำแหน่ง

๔. ความในร่างมาตรา ๓๐๒ ยังให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง
ต่าง ๆ ได้ ซึ่งแม้จะเป็นมาตรการที่ดี แต่การกำหนดจำนวนประชาชนไว้ขั้นต่ำ
เพียงห้าหมื่นคนจะเป็นจำนวนที่น้อยไปหรือไม่

๕. มาตรการและขบวนการในการถอดถอน ยังไม่น่าจะเกิดผลในทาง
ปฏิบัติได้ เพราะกำหนดให้ต้องได้เสียงถึง ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึง
เป็นการยาก และจะเกิดปัญหาว่า ทั้ง ๆ ที่ ป.ป.ป. ชี้ว่ามีมูลความผิด และสมาชิก
เกินกึ่งหนึ่ง (แต่ไม่ถึง ๒ ใน ๓) เห็นว่า ควรพ้นจากตำแหน่ง ก็ยังถอดถอนบุคคล
นั้นไม่ได้ การบริหารงานต่อไปจะเกิดปัญหาความน่าเชื่อถือขึ้น มาตรการนี้ควร
กลับกัน กล่าวคือ ถ้าสภายืนยันด้วยเสียงเกิน ๒ ใน ๓ จึงจะสามารถดำรง
ตำแหน่งต่อไปได้ มิฉะนั้น ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป

หมวด ๑๑ การตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑๖)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. มีข้อควรพิจารณาว่า เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญนี้แล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ปัจจุบันจะยังคงมีอยู่หรือไม่ ถ้ายกเลิกไป ฝ่ายบริหารจะดำเนินการอย่างไรกับการตรวจสอบภายในของตน

๒. บทบัญญัติในร่างมาตรา ๓๑๖ วรรคสี่ น่าจะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้อีก เนื่องจากร่างมาตรา ๓๑๖ วรรคสาม ได้มีการกล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินไว้แล้ว ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๗ ก็ได้มีการกำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินไว้ค่อนข้างชัดเจนแล้ว ดังนั้น ในส่วนของร่างมาตรา ๓๑๖ วรรคสี่ จึงควรตัดออก

๓. ข้อควรพิจารณาในเรื่องการใช้ถ้อยคำ โดยในร่างมาตรา ๓๓๗ (๒) ของบทเฉพาะกาล ได้กำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีสาระสำคัญเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด ซึ่งคำว่า “องค์กรสูงสุด” จะมีความหมายกว้างขวางเพียงใด

นอกจากนี้ ยังมีการใช้ถ้อยคำบางคำที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ถ้อยคำที่ว่า “โดยความเห็นชอบของรัฐสภา” ตามร่างมาตรา ๓๑๖ วรรคสอง ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีการใช้ถ้อยคำที่ว่า “โดยคำแนะนำของรัฐสภา” เช่น ร่างมาตรา ๑๓๙ และถ้อยคำที่ว่า “ตามมติของสภา” เช่น ร่างมาตรา ๑๕๓ ทั้งที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน ซึ่งหากใช้ถ้อยคำเดียวกันก็จะเกิดความถูกต้องและชัดเจนมากกว่า

หมวด ๑๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๑๗)

บทบัญญัติในหมวดนี้ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่มีประเด็น
ข้อพิจารณา

บทเฉพาะกาล (มาตรา ๓๑๘ ถึง มาตรา ๓๓๙)

สรุปประเด็นข้อพิจารณา

๑. บทบัญญัติร่างมาตรา ๓๒๒ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอยู่ต่อไปนั้นยังขาดความชัดเจนในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้
 - ๑.๑ การตรวจสอบหรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้น จะอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือฉบับเดิม แต่ถ้าอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไม่มีแล้ว ฝ่ายค้านจะดำเนินการตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างไร

๑.๒ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้แสดงไปแล้วจะให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือฉบับเดิม เพราะว่า ตาม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยรวมไปถึงของ ภรรยาและบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนด ให้เพียงเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งอาจเกิด ปัญหาว่าในการแสดงทรัพย์สินที่เพิ่งจะแสดงไปนั้นจะต้องกลับมาแสดงใหม่ หรือไม่อย่างไร

๒. บทบัญญัติร่างมาตรา ๓๒๙ มีประเด็นข้อพิจารณาว่า กำหนด ระยะเวลา ๑๒๐ วัน ที่กำหนดให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนั้นจะเป็นกำหนดระยะเวลาการ พิจารณาขั้นตอนใด จะหมายถึงเฉพาะในขั้นของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หรือทั้ง กระบวนการในการตรากฎหมายของรัฐสภา ซึ่งถ้ารวมทั้งกระบวนการแล้ว กำหนดระยะเวลาดังกล่าวน่าจะไม่เหมาะสมเพราะในทางปฏิบัติอาจเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ควรจะแบ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาให้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีต้องเสนอร่าง กฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในกี่วัน เมื่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ และควร ระบุเวลาขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ชัดเจนด้วย

