

สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๓
วันพุธที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

ที่ประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการด้านสวัสดิการในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ (ต่อเนื่องจากการประชุมคราวที่แล้ว) จำนวน ๓ คณะ คือ

๑. คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๒ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาในภาค ๑ พระมหากษัตริย์และประชาชน หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิเสรีภาพของพลเมือง ส่วนที่ ๔ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่วนที่ ๕ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ มีนายปกรณ์ ปรียากกร เป็นประธานอนุกรรมการ ได้เสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ (ต่อเนื่องจากการประชุมคราวที่แล้ว) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

หลังจากที่ประชุมได้รับทราบกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการฯ เรียบร้อยแล้ว ได้มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าต้องมีความเป็นสากล ซึ่งประธานอนุกรรมการได้ชี้แจงว่า การเขียนในส่วนของสิทธิเสรีภาพของพลเมือง นั้น คณะอนุกรรมการฯ ได้มีการปรับแก้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีความโดดเด่นในการยกระดับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองขึ้นมาอยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยการเขียนสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ขอยืนยันว่าจะไม่น้อยกว่าและไม่ลดลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๕ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาในภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด ๖ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน มีนายปรีชา วัชรากัย เป็นประธานอนุกรรมการ ได้เสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) กรอบแนวความคิดในการยกย่องรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน นั้น คณะอนุกรรมการฯ ได้มีการปรับแก้ชื่อในส่วนของ “นักการเมือง” เปลี่ยนเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” และ “ข้าราชการ” เปลี่ยนเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เพื่อให้มีความครอบคลุม พร้อมทั้งได้มีการเรียงลำดับใหม่เป็น “ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าควรสร้างกลไกเพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปในลักษณะที่อยู่บนหลักการบริหารกิจการที่ดี โดย (ก) เพิ่มอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข) จำกัดอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อป้องกันการใช้อำนาจแทรกแซงการแต่งตั้งหรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (ค) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่อยู่บนหลักความรับผิดชอบต่อและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือประโยชน์ส่วนตน

(๒) สภาพปัญหาที่เกิดจากประชาชน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ
สรุปได้ดังนี้

๑) ปัญหาที่เกี่ยวกับประชาชน ได้แก่ การขาดความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาจัดทำนโยบายสาธารณะหรือโครงการอันมีผลกระทบต่อประชาชน การขาดการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะที่เป็นเอกภาพ และประชาชนผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ เป็นต้น

๒) ปัญหาที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการบริการสาธารณะซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อนโยบายสาธารณะของรัฐ การเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่และในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ อันส่งผลให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมาย เป็นต้น

๓) ปัญหาที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ การขาดความเป็นกลางทางการเมืองอันส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่และประพฤตินับถือ การขาดหลักจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาล การขาดการรวมกลุ่มอันเป็นเกราะป้องกันการเข้ามาแทรกแซงโดยมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่และการแต่งตั้งหรือโยกย้าย รวมทั้งการขาดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้วถูกแทรกแซงโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

(๓) หลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๑) หลักการในการแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวกับประชาชน ได้แก่ การกำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาจัดทำนโยบายสาธารณะหรือโครงการอันมีผลกระทบต่อประชาชน หรือการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเกิดดุลยภาพยิ่งขึ้น การกำหนดให้รัฐคุ้มครองประชาชนผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนให้มีการรวมกลุ่มที่เป็นเอกภาพเพื่อสามารถสะท้อนปัญหาไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) หลักการในการแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ การกำหนดแผนหรือนโยบายของชาติไว้เพื่อให้ผูกพันทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ การจำกัดอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมาย และการจำกัดอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๓) หลักการในการแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ การสร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นกลางทางการเมืองและปฏิบัติหน้าที่โดยมีหลักจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาล และมีการกำหนดบทบาทขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้วถูกแทรกแซงโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทั้งนี้ รัฐต้องดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อรองรับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสำหรับกรณี และหน่วยงานของรัฐต้องบังคับใช้กฎหมายให้ได้อย่างแท้จริง

หลังจากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการการศึกษามีความเห็นว่าการเขียน “ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องเขียนให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมในการสร้างคุณภาพของความสัมพันธ์ทั้ง ๓ ฝ่ายดังกล่าว โดยทุกฝ่ายต้องสามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ ก็จะส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าสร้างประโยชน์ต่อประเทศ และประชาชนอย่างแท้จริง

๓. คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๗ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาในภาค ๓ นิติธรรม ศาลและการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย หมวด ๑ ศาลและกระบวนการยุติธรรม มีศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ เป็นประธานอนุกรรมการ ได้เสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) กรอบแนวความคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญในภาค ๓ นิติธรรม ศาลและการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย หมวด ๑ ศาลและกระบวนการยุติธรรม นั้น คณะอนุกรรมการ ฯ ได้แบ่งสาระสำคัญออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ หลักนิติธรรม ส่วนที่ ๒ ศาล และส่วนที่ ๓ กระบวนการยุติธรรม

ส่วนที่ ๑ หลักนิติธรรม มีความเห็นว่าให้บรรจุคำว่า หลักนิติธรรม ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยไม่นิยามหรือลงรายละเอียดเพื่อให้ศาลเป็นผู้ตีความหลักดังกล่าว โดยต้องผูกพันตามหลักนิติธรรม เทียบเคียงตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนที่ ๒ ศาล

๑) ระบบศาล ให้คงหลักการของศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมี ๔ ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลทหาร

๒) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เสนอแนวคิดเป็น ๒ แนว โดยยึดหลักการเดียวกัน คือ ให้มีการทบทวน (Review) คำวินิจฉัย ดังนี้

แนวทางที่ ๑ ให้เริ่มคดีที่ศาลอุทธรณ์ และอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา

แนวทางที่ ๒ ให้เริ่มคดีที่ศาลฎีกา และให้มีการทบทวนโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ทั้งนี้เพื่อยึดโยงตามหลักสิทธิมนุษยชนของกติกาสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยจะต้องให้เป็นการอุทธรณ์อย่างแท้จริง

๓) คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ให้คงหลักการของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดฯ ให้มีตัวแทนจากศาลคู่ขัดแย้ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญด้านศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลทหาร เป็นองค์คณะ

๔) องค์การบริหารงานบุคคลของศาล

-ให้มีหลักประกันความเป็นอิสระ โดยปราศจากความกดดันจากการแต่งตั้งโยกย้าย การลงโทษทางวินัย โดยองค์การบริหารงานบุคคล

-ให้มีสิทธิในการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย ไปยังศาลได้ จากเดิมกำหนดให้อุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) หรือ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (กศป.)

-ปรับปรุงองค์ประกอบ องค์การบริหารงานบุคคล โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากตัวแทนตุลาการในจำนวนที่เหมาะสมในทุกระดับ และให้เพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ที่มีใช้ผู้พิพากษาได้มีส่วนร่วมมากขึ้น ในสัดส่วนและระดับที่เหมาะสม

๕) ศาลรัฐธรรมนูญ ให้เพิ่มองค์ประกอบของตุลาการ โดยให้มีคุณสมบัติเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายมหาชน เป็นองค์คณะ

๖) ศาลยุติธรรม

-กำหนดให้คดีทั่วไปสิ้นสุดที่ศาลอุทธรณ์ หากประสงค์จะฎีกาต้องขออนุญาต เพื่อลด ปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลฎีกา

-แก้ไขคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา โดยกำหนดให้มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี บริบูรณ์ และเกษียณอายุที่ ๖๐ ปีบริบูรณ์ เหมือนข้าราชการทหาร/พลเรือน เว้นแต่ผู้พิพากษานั้นจะไป เป็นผู้พิพากษาอาวุโส ให้เป็นได้ถึงอายุ ๗๐ ปีบริบูรณ์

ส่วนที่ ๓ กระบวนการยุติธรรม

๑) หลักทั่วไป ให้กำหนดหลักการทั่วไปของกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

-กระบวนการยุติธรรมต้องเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ล่าช้าโดย ปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นธรรมแก่ประชาชน มีความเที่ยงธรรม มีบรรทัดฐานที่ชัดเจนในการดำเนินคดี ไปร้องใ้สอดตรวจสอบได้ ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

-ให้รัฐมีหน้าที่จัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และยุติธรรมชุมชน เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

-กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมระดับชาติเป็นหน่วยงานกลาง มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด

๒) องค์กรอัยการ

-การปรับโครงสร้างคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยอัยการสูงสุด ไม่ควรเป็น ประธาน ก.อ. และให้มีตัวแทนพนักงานอัยการใน ก.อ. ทุกระดับชั้นในสัดส่วนที่เหมาะสม

-กำหนดข้อห้ามไม่ให้อัยการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระและเที่ยงธรรม ในการ ปฏิบัติหน้าที่และมีให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง

๓) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to justice)

-ให้คงหลักการตามมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

-กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดให้มี หรือร่วมกับภาคเอกชน ในการจัดตั้งองค์กร สถาบัน หน่วยงาน เพื่อให้มีระบบการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (Legal Aid)

-เพิ่มบทบาทของกองทุนยุติธรรม เพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส

๔) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

-กำหนดให้มีหลักประกัน / กลไก ที่ประกันความเป็นอิสระ ชื่อสัตย์ เทียงธรรม
ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (พนักงานสอบสวน, พนักงานอัยการ)

-กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองเป็นพนักงานสอบสวนในคดีที่เกี่ยวกับ
กฎหมายของฝ่ายปกครองที่ตนรับผิดชอบ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

-ให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนใน
คดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่กฎหมายกำหนด

-ให้กรมราชทัณฑ์อยู่ภายใต้การควบคุม / กำกับดูแลของศาลเกี่ยวกับการ
บริหารโทษในคดีอาญา

๕) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

-รัฐต้องกำหนดมาตรการบังคับคดีทางแพ่ง ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ
เพื่อนำรายได้คืนรัฐ

-ให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในชั้นการบังคับคดี

-ให้กรมบังคับคดีอยู่ภายใต้การควบคุม / กำกับดูแลของศาล เพื่อให้การบังคับคดี
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๖) กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

-ปรับปรุงกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครองให้มีความกระชับ ลดขั้นตอนที่ทำให้เกิด
ความล่าช้า

-กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์โดยคำนึงถึงทุนทรัพย์

-กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดไม่ต้องนั่งพิจารณาคดีอีกครั้งหนึ่ง

-ปรับปรุงระบบอุทธรณ์ให้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีในคดีทุกประเภท

หลังจากนั้น ที่ประชุมมีความเห็นว่าการเขียนรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการฯ ในภาค ๓
นิติธรรม ศาลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด ๑ ศาลและกระบวนการยุติธรรม นั้น จะต้องเป็นการเขียนที่
แก้ปัญหาการที่ประชาชนเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรมที่สามารถ
ดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม และสำหรับกรอบที่เสนอมานี้ในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปก็ต้องให้ไปอยู่ในส่วนปฏิรูป

นางสาวดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

ผู้สรุปผลการประชุม

ว่าที่เรื่อตรี ยุทธนา สำเภารเงิน

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อบังคับ ฯ ข้อ ๘๗

ผู้ตรวจทาน

