



# คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

## Constitution Drafting Committee (CDC)

ฉบับที่ ๑๗ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓ เพื่อพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการสภารัตถะในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

นายคำณูน สิริธิตสมาน โฆษกกรรมการ ขอเสนอรายงานความคืบหน้าในการทำงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

เรื่องหนึ่ง รายงานผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการคณะที่ ๘ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ ในการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับ ภาค ๓ นิติธรรม ศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ) โดยมี นายไพฑูลย์ นิติตะวัน เป็นประธานอนุกรรมการฯ ได้พิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ และกำหนดกรอบแนวทางเบื้องต้นในการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ในหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต้องอยู่บนพื้นฐานและเป็นไปตามหลักการสำคัญ คือ “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่องค์กรตรวจสอบย่อมต้องได้รับการถ่วงดุลตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน” โดยได้กำหนดกรอบในการจัดทำเป็น ๔ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ บุคคลที่จะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญนี้ จะครอบคลุมบุคคลทั้งในส่วนองภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่

๑. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
๒. ตุลาการ ผู้พิพากษา และพนักงานอัยการ
๓. กรรมการในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและองค์กรกำกับดูแลอื่น
๔. ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารระดับสูง และบุคคลหรือบุคคลที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลหรือตรวจสอบองค์กรอื่น ทั้งในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ กิจการอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและองค์กรกำกับดูแลอื่น
๕. ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
๖. ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติ
๗. เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ทั้งในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน กองทุนของรัฐ และกิจการอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และองค์กรกำกับดูแลของรัฐ

๘. เอกชนที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือได้รับการสนับสนุนการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐ

๙. บุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตามข้อ ๑, ๒, ๓, ๔, ๕, ๖ และ ๗

ซึ่งในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้พิจารณาในส่วนของ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมี ๓ ส่วนหลัก คือ ๑. องค์กรอิสระ ๒. ผู้แทนปวงชนชาวไทย คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภานั้น ให้ตรวจสอบได้โดยตรง และ ๓ ภาคประชาชน โดยจัดตั้งสภาตรวจสอบภาคประชาชน จำนวน ๗๗ จังหวัด ให้ตรวจสอบท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และให้อำนาจยื่นฟ้องศาลหรืออัยการประจำจังหวัดได้

### ส่วนที่ ๒ ประเด็นหรือในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้

๑. การทุจริตและประพฤติมิชอบ

๒. การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๓. การไม่ปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

๔. การกระทำอันทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

๕. การใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

๖. การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปตามวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ

๗. การละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๘. การละเมิดจริยธรรม ขาดคุณธรรม และขัดต่อหลักธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

๙. การปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### ส่วนที่ ๓ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จะมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ประสิทธิภาพในการกำกับและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศชาติหรือประชาชน โดยต้องมีกลไกในการคุ้มครองผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ไม่ให้มีการนำไปเป็นเหตุในการฟ้องร้องกล่าวหาดำเนินคดีกับผู้ตรวจสอบโดยชอบได้ โดยกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเมื่อพบการกระทำผิด ให้สามารถยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลที่เกี่ยวข้องได้ เช่น ศาลวินัยงบประมาณการเงินการคลัง (จะจัดตั้งขึ้นใหม่) ศาลแผนกคดีเลือกตั้ง ศาลแผนกคดีทุจริต ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ๆ

### ส่วนที่ ๔ กลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แบ่งเป็น ๓ รูปแบบดังนี้

**รูปแบบที่ ๑** องค์กรตรวจสอบภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง องค์กรอัยการ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

**รูปแบบที่ ๒** กลไกตรวจสอบโดยผู้แทนปวงชนชาวไทย ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

## รูปแบบที่ ๓ กลไกตรวจสอบโดยประชาชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม

### ๓.๑ สภาตรวจสอบภาคประชาชน

- เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรให้มีการจัดตั้งสภาตรวจสอบภาคประชาชนในทุกจังหวัด รวม ๗๗ จังหวัด

- สภาตรวจสอบภาคประชาชนประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐ คน แต่ไม่เกิน ๑๐๐ คน (ค่านึงถึงสัดส่วนของประชากรในจังหวัด) โดยองค์ประกอบ ๑ ใน ๓ ต้องมาจากตัวแทนองค์กรภาคประชาชนและ/หรือองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดนั้น ๆ และจำนวน ๒ ใน ๓ ให้มาจากประชาชน โดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ โดยค่านึงถึงการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เช่น ห้ามไม่ให้ป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือมีตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเป็นผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

- การได้มาซึ่งสมาชิกสภาตรวจสอบภาคประชาชนให้กระทำโดยการเปิดให้ประชาชนมีการลงทะเบียนสมัครหรือโดยวิธีการให้องค์กรภาคประชาชนและ/หรือองค์กรภาคประชาสังคมเสนอชื่อต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อตรวจสอบประวัติแล้วทำการสุ่มเลือกจนครบจำนวน

- การดำเนินงานของสภาตรวจสอบภาคประชาชนต้องปราศจากการครอบงำและเป็นอิสระ ปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

- ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่จังหวัดซึ่งเกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ

- สมาชิกสภาตรวจสอบภาคประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน ๑ ปี และได้รับค่าตอบแทนเฉพาะเบี้ยประชุม ใน ๖ เดือนของวาระแรกให้มีการจับสลากให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งเพื่อตั้งใหม่ทดแทน เพื่อให้มีการแต่งตั้งสมาชิกใหม่ทดแทนทุก ๖ เดือน ซึ่งทำให้เกิดความหลากหลายตลอดเวลา

- กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสภาตรวจสอบภาคประชาชน และขอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### ๓.๒ สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ

- ให้มีการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติในส่วนกลาง เพื่อติดตามตรวจสอบในเรื่องของจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูง โดยให้มีอำนาจไต่สวนความผิดจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวและเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้ กำหนดให้ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) (จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ มีหน้าที่จัดหาข้อมูล ข้อเท็จจริง และขอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่สมัชชา

- ประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคประชาชนและ/หรือองค์กรภาคประชาสังคม จำนวน ๔๕ คน โดยต้องไม่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด

- การได้มาซึ่งสมาชิกสมาชิกให้กระทำโดยการเปิดให้มีการลงทะเบียนโดยวิธีการเสนอชื่อ และมีการตรวจสอบประวัติ ซึ่งกระบวนการเลือกให้ใช้วิธีสุ่มเลือกผลัดเปลี่ยนมาทำหน้าที่ โดยต้องเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

- สมาชิกสมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน ๒ ปี และได้รับค่าตอบแทนเฉพาะเบี้ยประชุม

### ๓.๓ สภาคู่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองผู้บริโภค

- ให้สภาคู่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ มีที่มาจากประชาชนและ/หรือองค์กรภาคประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคม จำนวน ๕๐ คน ประกอบกันเป็นสภาที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองผู้บริโภค และมีมติเพื่อให้ฝ่ายธุรการต้องนำไปดำเนินคดีฟ้องศาลที่เกี่ยวข้องต่อไป

- ให้สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นหน่วยงานธุรการและจัดข้อมูล ข้อเท็จจริง และจัดสรรงบประมาณให้แก่สภาคู่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองผู้บริโภค

**การทบทวนภารกิจขององค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรของรัฐ)** ได้กำหนดหลักการดังนี้

๑. ให้ใช้คำว่า “องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย” แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และใช้คำว่า “องค์กรกำกับดูแลอื่น” แทนองค์กรตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ

๒. ให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

๓. หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย มีดังนี้ “องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ดำเนินการเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ สุจริตและเที่ยงธรรม และปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาแต่ละขั้นตอน

๔. ให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และข้อมูลการเสียภาษีต่อสาธารณะ

โดยพิจารณาหลักการแต่ละองค์กร แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

**ประเภทที่ ๑ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย จำนวน ๖ องค์กร ได้แก่**

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง
๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
๓. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๔. ผู้ตรวจการแผ่นดิน
๕. องค์กรอัยการ

๖. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

**ประเภทที่ ๒ องค์กรกำกับดูแลของรัฐ จำนวน ๘ องค์กร ได้แก่**

๑. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ให้ปรับเปลี่ยนภารกิจและกรอบอำนาจ และให้เปลี่ยนชื่อเป็น **“คณะกรรมการกำกับดูแลการสื่อสารสาธารณะแห่งชาติ”** เพื่อจัดสรรคลื่นความถี่และการสื่อสารในระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและรัฐ และให้พิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร และคำนึงถึงการตรวจสอบองค์กร และความเป็นอิสระขององค์กร รวมถึงที่มาของคณะกรรมการด้วย เพราะมีปัญหาที่ต้องแก้ไขต่อไป

๒. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจำนวนเท่าเดิม โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

๓. กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง ให้คงอยู่และให้ปรับภารกิจเป็นไปเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเสนอกฎหมาย หรืออื่น ๆ

๔. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีข้อเสนอ ๒ แนวทาง คือ ๑. มีความจำเป็นและมีความคุ้มค่าของการมีองค์กร ๒. ไม่มีความจำเป็นและไม่มีความคุ้มค่าของการมีองค์กร

๕. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เนื่องจากยังไม่มีองค์กร จึงยังไม่พิจารณา

๖. สภาพัฒนาการเมือง ไม่มีความจำเป็นและไม่มีความคุ้มค่าของการมีองค์กร

๗. สภาเกษตรกรแห่งชาติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ

๘. องค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระ เนื่องจากยังไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กร จึงยังไม่พิจารณา

**เรื่องอื่น ๆ**

กำหนดให้มีการประชุมครั้งต่อไป วันศุกร์ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓ โดยมี **นายโกทิน พลกุล** ตัวแทนพรรคเพื่อไทย จะเข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็นในลักษณะส่วนตัวต่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา เป็นต้นไป จากนั้น จะเป็นการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๓ ซึ่งพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับ ภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง หมวด ๑ ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด ๓ รัฐสภา และหมวด ๔ คณะรัฐมนตรี หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จจะมีการพิจารณาต่อเนื่อง ในวันเสาร์ที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา

จัดทำและเผยแพร่โดย

ทีมงานโฆษกคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗