

สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๗
วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

ที่ประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการด้านสารัตถะ คณะที่ ๘ และคณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวม ๒ คณะ ดังนี้

๑. คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาในภาค ๓ นิติธรรม ศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย หมวด ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย (องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ) มีนายไพฑูริย์ นิติตะวัน เป็นประธานอนุกรรมการได้เสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) การกำหนดกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ได้กำหนดบนพื้นฐานของหลักการตามมาตรา ๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยได้กำหนดเนื้อหาของหมวด ๒ นี้ไว้เป็น ๒ เรื่อง คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และการทบทวนภารกิจขององค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๒) การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยต้องอยู่บนพื้นฐานและเป็นไปตามหลักการสำคัญ กล่าวคือ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยต้องเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการใช้อำนาจอธิปไตยต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งองค์กรตรวจสอบย่อมต้องได้รับการถ่วงดุลตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น ได้กำหนดกรอบเป็น ๔ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง บุคคลที่จะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ส่วนที่สอง ประเด็นหรือเรื่องในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ส่วนที่สาม กลไกหรือกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และส่วนที่สี่ องค์กรตรวจสอบหรือกำกับดูแลการใช้อำนาจอธิปไตย

(๓) ทำการทบทวนภารกิจขององค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จำเป็นต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย” ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงได้กำหนดหลักการขึ้น เช่น ให้ใช้คำว่า “องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจภาครัฐ” แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และใช้คำว่า “องค์กรกำกับดูแลของรัฐ” แทนองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

หลังจากนั้น ที่ประชุมได้มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องคำนึงถึงการกระทบความเป็นอิสระ และควรมีการเขียนเพิ่มในรัฐธรรมนูญด้วยว่าถ้าดำรงตำแหน่งในองค์กรหนึ่งแล้วห้ามไปสมัครในองค์กรอื่นอีก

๒. คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มีนายเจริญ โทณะวณิก เป็นประธานอนุกรรมการ ได้เสนอกรอบแนวทางการดำเนินงานในส่วนที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดสภาพปัญหาหลักไว้ ๔ ประการ คือ ๑) ปัญหาเกี่ยวกับการเขียนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ครอบคลุมสิ่งต่าง ๆ ที่ประชาชนพึงมี พึงได้ รวมถึงกลไกต่าง ๆ และเนื้อหา เพื่อให้กลไกเหล่านั้นสามารถใช้ได้จริงโดยไม่ถูกบิดเบือน ส่งผลให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีความยาวมากเนื่องจากไม่สามารถผ่องถ่ายไปสู่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในลักษณะอื่น ๆ ต่อไป ๒) ปัญหาเกี่ยวกับการเขียนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยกำหนดเนื้อหาเชิงหลักการเพื่อให้ครอบคลุมถึงสิทธิเสรีภาพ และการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งจะระบุไว้ว่า ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น ส่งผลให้ต้องมีการไปตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลังจากรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้ว หากผู้รับผิดชอบไม่ดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายเหล่านั้น ย่อมทำให้กลไกที่วางไว้ในรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ๓) ปัญหาเกี่ยวกับการต้องทำความเข้าใจเจตนารมณ์และความมุ่งหมายอันแท้จริงแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เจตนารมณ์และความมุ่งหมายดังกล่าวสามารถถ่ายทอดไปยังบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลักษณะอื่น ๆ ต่อไป ส่งผลให้กฎหมายเหล่านั้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งทำให้ล่าช้าเพราะต้องใช้เวลาในการพิจารณาเจตนารมณ์และความมุ่งหมายอันแท้จริงของรัฐธรรมนูญเสียก่อน และ ๔) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกลไก หรือหน่วยงานที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีผลจริงในทางปฏิบัติ

(๒) หลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น เห็นว่าการเขียนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควรเขียนเฉพาะหลักการสำคัญโดยไม่จำเป็นต้องลงรายละเอียด เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความกระชับ สั้น และรัดกุม รวมทั้งสามารถส่งต่อไปยังกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลักษณะอื่น ๆ โดยไม่ทำให้เจตนารมณ์ และจุดมุ่งหมายอันแท้จริงแห่งรัฐธรรมนูญหายไป ส่วนการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะว่า ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น ควรเกิดจากการพิจารณาถึงกฎหมายเหล่านั้นว่าจะมีลักษณะเช่นใดมากกว่าเพียงเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความยาว รวมถึงควรระบุถึงหลักการและเหตุผลที่ต้องมีการกำหนดให้มีกฎหมาย ทั้งในระดับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลักษณะอื่น ๆ เพื่อให้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเดียวกัน ตลอดจนควรมีการกำหนดกลไก หรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเพื่อให้มีการดำเนินการตรา หรือแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลังจากที่ประชุมรับทราบกรอบแนวทางการดำเนินงานเบื้องต้นของคณะอนุกรรมการฯ แล้ว มีความเห็นว่าเมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วในปี ๒๕๕๘ ถึงจะมีการพิจารณาการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ อีกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

นางสาวดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์
 วิทยากรชำนาญการพิเศษ
 ผู้สรุปผลการประชุม

ว่าที่เรือดรี ยุทธนา สำภาเงิน
 ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
 ตามข้อบังคับ ฯ ข้อ ๘๗
 ผู้ตรวจทาน

