

จุดสาร รัฐธรรมนูญ

# ฉบับปฏิรูป เป็นอย่างไร



ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔  
ปีถัดหลัง กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ศาลและกระบวนการยุติธรรม

ทำไมต้องบันทึกเจตนารมณ์

ความเป็นธรรมที่ข้าราชการจะได้รับ  
จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่



รัฐธรรมนูญของฉัน  
myconstitutionThailand

คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ

## บอกกล่าว

การร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการมาหลายครั้งทางแล้ว และเป็นที่น่าพอใจว่าภารกิจที่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้รับมอบหมายจะเสร็จตามกำหนดแน่นอน นั่นก็คือร่างแรกจะเสร็จภายในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ เพื่อจะได้นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติภายในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘ โดยระหว่างวันที่ ๒๓ ถึง ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ นี้ คณะกรรมการจะไปทำงานด้วยการถกแถลง ชี้แจงในประเด็นสำคัญ ๆ ที่ยังไม่มีข้อยุติกันที่ต่างจังหวัด

ส่วนในเรื่องของจุลสาร “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร” ซึ่งได้พิมพ์เผยแพร่มาแล้ว ๓ ฉบับ ปรากฏว่าได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ทั้งในหมู่ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักเรียน นิสิต นักศึกษา ในด้านการผลิตมีผู้ขอเข้ามามีส่วนร่วมหลายราย เช่น บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด ได้ขอเอา file ของจุลสารไปพิมพ์แจกจ่ายตามสถานีบริการน้ำมันของบริษัท เริ่มตั้งแต่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นต้นไป เช่นเดียวกับบริษัท รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (BMCL) ก็พิมพ์แจกจ่ายผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าใต้ดินในกรุงเทพมหานคร เริ่มด้วยจำนวน ๑ หมื่นฉบับ และที่น่ายินดีไปกว่านั้นก็คือการที่นักเรียนโรงเรียน “มีชัยพัฒนา” จังหวัดบุรีรัมย์ ได้ขอมีส่วนร่วมในการจัดพิมพ์ด้วยการนำเงินออมตามกำลังของแต่ละคนรวมเป็นเงิน ๑,๘๖๔ บาท มามอบเป็นค่าจัดพิมพ์เพื่อแสดงออกถึงเจตนารมณ์และความสนใจของเยาวชนผู้จะเป็นอนาคตของชาติ

จุลสารฉบับนี้นับเป็นฉบับที่ ๔ ประจำปีหลังของเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ มีเนื้อหาสาระที่น่าสนใจในการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น เรื่อง “ศาลและกระบวนการยุติธรรม” โดย ศ.ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ เรื่อง “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปกับความเป็นธรรมที่ข้าราชการจะได้รับ” โดยปรีชา วัชรากัย และเรื่อง “บันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ” โดยคำณูณ สิทธิสมาน

หน้าปกของจุลสาร “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร” ของฉบับที่ ๔ ประจำปีหลังเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เป็นภาพสัญลักษณ์เว็บไซต์และเฟสบุค “รัฐธรรมนูญของฉัน” (my constitution) :ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญใช้เป็นสื่อในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ออกแบบโดยอาจารย์นิสาชล รัตนสาชล แห่งมหาวิทยาลัยศิลปากร ซึ่งเป็นอนุกรรมการสื่อสารกับสังคมในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ เป็นภาพคนที่ ๔ ที่เป็นตัวแทนของคนไทยผู้เป็นเจ้าของประเทศ กำลังโอบล้อมพานรัฐธรรมนูญ สื่อถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปที่ช่วยกันจัดทำเพื่อการปฏิรูปประเทศหนึ่งออกเป็น ๔ ภาค ด้วยกันคือ

**ภาค ๑** เป็นภาคที่ว่าด้วยพระมหากษัตริย์และประชาชน จะกล่าวถึงความ เป็นพลเมือง สิทธิเสรีภาพของพลเมือง หน้าที่พลเมือง การมีส่วนร่วมทางกรเมือง และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ **สื่อด้วยสีน้ำเงิน**

**ภาค ๒** ว่าด้วยผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐสภา การคลังและการงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการนักรการเมืองและประชาชน การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น **สื่อด้วยสีเหลือง**

**ภาค ๓** ว่าด้วยนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย ศาลและกระบวนการยุติธรรมทั้งหลายรวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ **สื่อด้วยสีแดง**

**ภาค ๔** ว่าด้วยการปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง ซึ่งจะมีการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมและการสร้างความปรองดอง **สื่อด้วยสีเขียว**

ในภาพของคณะอนุกรรมการสื่อสารกับสังคม ในคณะกรรมการการ  
ยกร่างรัฐธรรมนูญ ขอเรียนเชิญท่านผู้สนใจให้เข้าไปติดตามความเคลื่อนไหว  
เรียนรู้เกี่ยวกับข้อมูลและข่าวสารของการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ได้ที่เว็บไซต์  
(website) และเฟสบุคเพจ (Facebook page) ดังนี้

ก. เว็บไซต์ : [www.myconstitutionthailand.com](http://www.myconstitutionthailand.com)

ข. เฟสบุคเพจ “รัฐธรรมนูญของฉัน” : [www.facebook.com/  
myconstitutionthailand](http://www.facebook.com/myconstitutionthailand)

นอกจากที่เราชวนให้ติดตามแล้วยังขอเชิญท่านแสดงความคิดเห็น  
หรือให้ข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญเข้ามาได้นอกเหนือจากการที่เรา  
ได้ไปเปิดเวทีตามจุดต่าง ๆ หรือส่งเข้ามายังตู้ ปณ. ๙ ปณฝ. รัฐสภา ๑๐๓๐๕  
หรือที่กล่องรับความคิดเห็นที่วางไว้ ณ ที่ทำการไปรษณีย์ ๑,๓๐๐ แห่ง ทั่วประเทศ  
โดยไม่ต้องติดแสตมป์ไปรษณีย์

พบกันในจุลสารฉบับหน้าครับ  
คณะผู้จัดทำ



# ศาลและกระบวนการยุติธรรม

ศ.ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ  
กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

“ศาลและกระบวนการยุติธรรม” เป็นหมวดที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูป ภาค ๓ ที่ว่าด้วยหลักนิติธรรม ศาลและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยในภาค ๓ นี้แยกออกเป็น ๒ หมวด คือ หมวด ๑ ศาลและกระบวนการยุติธรรมและหมวด ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในจุลสารฉบับนี้ จะกล่าวเฉพาะหมวด ๑ ที่ว่าด้วยศาลและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง ส่วนที่ ๕ ศาลทหาร มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

## ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

บททั่วไปของ “ศาลและกระบวนการยุติธรรม” เป็นการวางหลักพื้นฐานที่เกี่ยวกับ “กระบวนการยุติธรรม” ทั้งระบบกล่าวคือ ในชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อัยการและศาล โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับ ๑.๑ “หลักนิติธรรม” ๑.๒ “หลักการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม” ๑.๓ การวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ๑.๔ หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ๑.๕ องค์กรบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ๑.๖ วาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาล และเกษียณอายุของผู้พิพากษาและตุลาการ ๑.๗ องค์กรอัยการ ๑.๘ หลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม

### ๑.๑ หลักนิติธรรม

โดยที่มีการบัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ในบททั่วไปของส่วนนี้จึงนำ “หลักนิติธรรม” มาบัญญัติไว้ โดยถือว่าเป็นหลักการอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ๕ ประการ คือ

(๑) ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำนาจอธิปไตยของบุคคลและการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

(๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

(๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันและขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะ

(๔) นิติกระบวนการ ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกระบบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำ ความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง มีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด

(๕) ความเป็นอิสระของศาลและความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม

### ๑.๒ หลักการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม

หลักการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นเจ้าหน้าที่ถึงกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลได้วางหลักการทั่วไปในแต่ละชั้นไว้ ดังนี้

ก. กระบวนการยุติธรรมต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีความเป็นธรรม มีมาตรฐานที่ชัดเจนโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมกับประเภทคดี มีประสิทธิภาพไม่ล่าช้า โดยไม่มีเหตุสมผล และเสียค่าใช้จ่ายน้อย

### ๑.๓ การวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ได้มีการปรับปรุง “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” ใหม่ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ได้กำหนดให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาด และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นทางนิติศาสตร์อย่างน้อยสามคนแต่ไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการดังกล่าวเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการเป็นรายคดีที่มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัย และให้หน่วยธุรการของคณะกรรมการมาจากหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมและศาลปกครองสลับกัน ทำหน้าที่คราวละหนึ่งปี หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาและการวินิจฉัยปัญหาให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

### ๑.๔ หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

ยังคงหลักการในการคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ โดยกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยปราศจากอคติทั้งปวง และต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับประเภทคดีที่ต้องพิจารณาพิพากษา ผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนเงินเดือน และการเลื่อนตำแหน่ง ผู้พิพากษาและตุลาการ ต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระ

นอกจากยังได้เพิ่มเติมหลักการคุ้มครองในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษาและตุลาการ โดยกำหนดให้การลงโทษทางวินัยของผู้พิพากษาและตุลาการโดยองค์กรบริหารงานบุคคลของศาลต้องมีหลักประกันในการใช้สิทธิอุทธรณ์โดยตรงไปยังศาลชั้นสูงสุดที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้นสังกัดอยู่ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้พิพากษาและตุลาการในการลงโทษทางวินัย



### ๑.๕ องค์การบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาหรือตุลาการ

ได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์การบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาหรือตุลาการใหม่ โดยกำหนดให้ต้องประกอบด้วย (๑) ประธานของศาลนั้นเป็นประธานกรรมการ (๒) ผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งจากผู้พิพากษาหรือตุลาการของศาลนั้นในแต่ละชั้นศาลในสัดส่วนที่เหมาะสม และ (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการและไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการ ซึ่งเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการของศาลนั้น เป็นกรรมการ โดยกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ได้รับเลือกตั้งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาหรือตุลาการในชั้นศาลนั้นซึ่งไม่เคยได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาก่อน ให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งนั้นดำรงตำแหน่งได้อีกไม่เกินหนึ่งวาระ

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่ครบจำนวน ถ้าคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าหกคนเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นองค์ประกอบและองค์ประชุมพิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้ บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์การบริหารงานบุคคลของศาลหนึ่ง จะไปดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์การบริหารงานบุคคลของศาลอื่นหรือกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารศาลใด ในเวลาเดียวกันมิได้

การกำหนดองค์ประกอบขององค์การบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาหรือตุลาการใหม่ก็เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้พิพากษาและตุลาการจะได้มีตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวได้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นตัวแทนจากบุคคลภายนอก

### ๑.๖ วาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลและเกษียณอายุของผู้พิพากษาและตุลาการ

กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด และประธานศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญและศาลทหาร ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในกรณีที่ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวยังไม่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่เกษียณอายุราชการ ให้แต่งตั้งผู้หนึ่งให้ดำรงตำแหน่งอื่นตามท้องที่การบริหารงานบุคคลของศาลนั้นกำหนด การกำหนดหลักการดังกล่าวเพื่อวางมาตรฐานการอยู่ในตำแหน่งของประธานดังกล่าวให้อยู่ในวาระในระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้อยู่ในตำแหน่งนานจนเกินไป

สำหรับผู้พิพากษาหรือตุลาการของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลอื่นนอกจากศาลทหาร ซึ่งมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่พ้นจากราชการเพราะเหตุดังกล่าว อาจรับราชการเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการอาวุโสต่อไปได้จนมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ เป็นการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเกษียณอายุราชการของผู้พิพากษาและตุลาการใหม่และให้มีมาตรฐานเดียวกันทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

### ๑.๗ องค์กรอัยการ

“องค์กรอัยการ” ถือว่าเป็นองค์กรส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม จึงได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับองค์กรอัยการไว้ในบททั่วไปนี้ด้วย โดยกำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับองค์กรอัยการไว้ ดังนี้

ก. องค์กรอัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

ข. การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนเงินเดือน และการเลื่อนตำแหน่ง วินัยและการลงโทษทางวินัยของพนักงานอัยการ ต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

ค. องค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการอัยการต้องเป็นอิสระ ประกอบด้วย (๑) ประธานกรรมการซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็น ข้าราชการอัยการและไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๒) อัยการสูงสุด (๓) ผู้แทนของข้าราชการอัยการซึ่งได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการอัยการและแต่ละชั้นในสัดส่วนที่เหมาะสม และ (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งต้องไม่เป็นหรือเคยเป็น ข้าราชการอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของ จำนวนกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการอัยการทั้งหมดเป็นกรรมการ โดยกรรมการ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการอัยการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ดำรงตำแหน่ง ได้เพียงวาระเดียว

ง. ในการสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจ สอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการกำหนด หลักการใหม่เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่พนักงานอัยการจะต้องเข้ามา มีส่วนร่วมในการสอบสวนด้วย แต่อย่างไรก็ตามในช่วงเริ่มต้นจะกำหนดเกณฑ์ ที่มีความสำคัญที่จะให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวน

จ. คำสั่งชี้ขาดคดีเกี่ยวกับคำสั่งฟ้อง ไม่ฟ้อง ถอนฟ้อง อุทธรณ์ฎีกา ไม่อุทธรณ์ฎีกา หรือถอนอุทธรณ์ฎีกา ของอัยการสูงสุดตามกฎหมาย ต้องแสดง เหตุผลประกอบการมีคำสั่ง และต้องให้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ด้วย ทั้งนี้ ตามที่บทกฎหมายบัญญัติ

ฉ. ข้าราชการอัยการต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ใด ในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน หรือในห้างหุ้นส่วน บริษัท ไม่เป็นที่ปรึกษาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใด ในลักษณะเดียวกัน ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอหรือกระทำการใด อันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ แห่งตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานอัยการ

### ๑.๘ หลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม

ได้มีการกำหนดหลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม **ต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ปราศจากอคติทั้งปวง** ตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการยืนยันหลักความอิสระและเที่ยงธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด

### ๑.๙ หน่วยธุรการของศาล

ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลอื่นนอกจากศาลทหารมีหน่วยธุรการของศาลที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาล เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลนั้น การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การประเมินประสิทธิภาพ และการดำเนินการทางวินัย เลขาธิการสำนักงานศาล ต้องได้รับความเห็นชอบขององค์กรบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลนั้น สำนักงานศาล มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

## ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญยังคงหลักการให้มี “ศาลรัฐธรรมนูญ” ต่อไปนี้เพื่อยืนยัน “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” แต่ทั้งนี้ได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเล็กน้อย และยังสามารถปรับปรุง “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

๒.๑ องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน **เก้าคน** ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคล ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาและได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน **สองคน** (๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน **สองคน** (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน **สามคน** โดยต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนอย่างน้อยหนึ่งคน และ (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสภาวิชาชีพหรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญการบริหารภาครัฐหรือผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ จำนวน **สองคน**

๒.๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย (๑) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา สองคน และเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดสองคน (๒) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคนซึ่งเลือกโดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหนึ่งคน และเลือกโดยพรรคการเมืองฝ่ายค้านหนึ่งคน (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งเลือกโดยคณบดีคณะนิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษา และ (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งเลือกโดยคณบดีคณะรัฐศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีเพิ่มเติมอีกหนึ่งคนจากแหล่งอื่น

๒.๓ กระบวนการในการสรรหา เมื่อคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งได้แล้วจะส่งเรื่องให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบได้มีการปรับปรุงกระบวนการในการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้ส่งชื่อกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเริ่มกระบวนการสรรหาใหม่

๒.๔ กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญมาครบสามปีแล้วพ้นจากตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ แต่ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป แล้วให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญ

### ส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม

ในส่วนของศาลยุติธรรมมีทั้งส่วนที่คงหลักการเดิมและส่วนที่มีการปรับปรุงหลังจากเดิม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๓.๑ คงหลักการให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาโดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี ส่วนอำนาจหน้าที่ของ



๔.๑ ยังคงหลักการให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง และการบริหารและการบริหารงานบุคคลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษา เรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวไม่รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น โดยให้มีศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

๔.๒ กำหนดให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดสำหรับองค์คณะ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาของศาลแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

๔.๓ ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล ส่วนการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติ โดยต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล ในการนี้ ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด

## ส่วนที่ ๕ ศาลทหาร

ยังคงหลักการให้ศาลทหารยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่น

### บทสรุป

ในหมวดของ “ศาลและกระบวนการยุติธรรม” มีความพยายามในการวาง “หลักนิติธรรม” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ กำหนดให้ดำเนินกระบวนการยุติธรรมมีมาตรฐาน มีความเป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ กำหนดให้มีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการโดยเฉพาะกรณีของการลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษาและตุลาการ กำหนดมาตรฐานขององค์กรบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาและตุลาการโดยให้มีผู้แทนของผู้พิพากษาหรือตุลาการและผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกอย่างน้อยจำนวนหนึ่งในสาม เพื่อเป็นหลักประกันในการบริหารงานบุคคลขององค์กรตุลาการ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีหลักประกันของพนักงานอัยการ และกำหนดมาตรฐานขององค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการเช่นเดียวขององค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรตุลาการ โดยเฉพาะประเด็นการห้ามมิให้ข้าราชการอัยการจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ใดในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ

*ในส่วนขององค์กรตุลาการ โดยเฉพาะในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น สำหรับศาลยุติธรรมกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและคดีเกี่ยวกับการจ้องใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจ้องใจยื่นบัญชีดังกล่าวด้วยข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และในส่วน of ศาลปกครองกำหนดให้มีแผนกคดีวินัยและการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด*



“...หลักนิติธรรมเป็นหลักการ อันเป็นรากานของรัฐธรรมนุญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

๑. ความสูงสุดของรัฐธรรมนุญและกฎหมาย เพื่ออำเภอใจของบุคคลและการเคารพรัฐธรรมนุญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

๒. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค

๓. การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันและยับยั้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะ

๔. นิติกระบวนการ ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนุญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคลให้บุคคลมีสิทธิในการป้องกันตนเองเพื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำ ความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง มีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด

๕. ความเป็นอิสระของศาลและความสุจริตเที่ยงธรรม ของกระบวนการยุติธรรม”

# รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป กับความเป็นธรรมที่ข้าราชการจะได้รับ

## ปรีชา วัชรากัย

รองประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คนที่ห้า  
ประธานอนุกรรมการ คณะที่ ๕ หมวดว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการนักรการเมืองและประชาชน

“การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน” เป็นประเด็นหัวข้อสำคัญลำดับต้น ๆ ที่ถูกคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเพื่อหาข้อยุติว่ามีประเด็นสำคัญใดบ้างที่ต้องรีบดำเนินการ

เรื่องใหญ่ ๆ ที่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณา หนีไม่พ้นประเด็นดังต่อไปนี้

■ การพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มุ่งการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

■ การบริหารราชการอย่างมีจริยธรรมและธรรมาภิบาล รวมถึงการวัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน

■ การจัดการที่สามารถให้ประชาชนและพลเมืองเข้าถึงการบริการของรัฐ โดยการมีส่วนร่วม

■ การจัดบทบาท ภารกิจ ขนาด และการขยายตัวของภาครัฐ ที่จะต้องปรับบทบาทโดยภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจะต้องสามารถขอจัดบริการสาธารณะได้ และสามารถตรวจสอบการจัดบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือ

■ การจัดดุลอำนาจระหว่างการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและบทบาทมากขึ้น

ประเด็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่กล่าวมาข้างต้น มีปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดเป็นความสำเร็จหรือมีสัมฤทธิ์ผลได้ก็คือ **การดำเนินการของผู้ปฏิบัติ** อันได้แก่ ข้าราชการที่อยู่ในส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศนั่นเอง

เมื่อสังคมหรือประเทศตั้งความหวังอย่างมากในการปฏิรูปประเทศและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ต้องลองตั้งคำถามต่อไปว่า **มีสิ่งใดบ้างที่ข้าราชการจะได้รับ** หรือจะมีเครื่องมือใดบ้างที่จะใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการนำไปสู่ความสำเร็จได้ ?

การให้บริการประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการด้วยจิตสำนึกหรือเป็นการบริการไปตามหน้าที่ ย่อมถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการทั้งหลายทั้งปวงที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้สมพระบรมราโชวาทที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานเนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน ปีพุทธศักราช ๒๕๓๓ ว่า **“ในการปฏิบัติราชการนั้น ขอให้ทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ อย่างนึกถึงบำเหน็จรางวัลหรือผลประโยชน์ให้มาก ขอให้ถือว่าการทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ เป็นทั้งรางวัลและประโยชน์อย่างประเสริฐ จะทำให้บ้านเมืองไทยของเราอยู่เย็นเป็นสุขและมั่นคง”**

เมื่อจะเชื่อมั่นว่าข้าราชการทั้งหลายยึดถือและปฏิบัติตามพระบรมราโชวาทเป็นหลักอยู่แล้ว แต่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ก็ได้ออกย้ำความสำคัญของข้าราชการเพิ่มขึ้นอีก จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่อง **“ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน”** ไว้ และแยกเป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจน วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้แต่ละฝ่ายมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ที่จะต้องมีส่วนซึ่งกันและกัน และควรปฏิบัติต่อกันและกันอย่างไร

ในหมวดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนนั้น มีเรื่องสำคัญที่เป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการที่ต้องกล่าวถึง ๒ ประการ คือ

**ประกาศที่ ๑ คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบ  
คุณธรรม**

คณะกรรมการชุดนี้จะดำเนินการเพื่อให้การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงคือ **ปลัดกระทรวงหรือตำแหน่งผู้บริหารที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง** อยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ จะประกอบด้วยกรรมการ ๗ คนที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยสรรหาจากบุคคล ๓ กลุ่ม ได้แก่ (๑) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จำนวน ๒ คน (๒) ผู้เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง และพ้นจากราชการไปแล้ว ซึ่งได้รับเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จำนวน ๓ คน และ (๓) ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการจริยธรรมของทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเอง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ อีกจำนวน ๒ คน

คณะกรรมการชุดนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปีนับตั้งแต่วันที่ทรงแต่งตั้ง โดยจะ**ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว** ทำหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่ง**ปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า** จำนวน ๓ รายชื่อ เพื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

แต่หากนายกรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบที่จะแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อที่เสนอในวาระแรกนั้น นายกรัฐมนตรีสามารถให้คณะกรรมการนำเสนอรายชื่อเพิ่มเติมได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้อีกด้วย

การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการระดับปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงด้วยวิธีการนี้ จำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรองกำหนดวิธีการในรายละเอียด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อไปด้วย เช่น ให้มีการสอบถามความเห็นหรือลักษณะบุคคลและลักษณะภารกิจจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา จะต้องให้มีการสมัครหรือแสดงเจตนารมณ์สำหรับบุคคล

ที่ไม่ได้รับราชการอยู่ในกระทรวงที่จะมีการพิจารณาแต่งตั้ง เพื่อให้เป็นการแต่งตั้งระบบเปิด รวมทั้งจะต้องให้สำนักงาน ก.พ. จัดทำข้อมูลประวัติและผลงานของบุคคลเพื่อประกอบการพิจารณา เป็นต้น

วิธีการแต่งตั้งข้าราชการระดับปลัดกระทรวง หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าปลัดกระทรวงในราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลผู้มีคุณธรรมเช่นนี้ ย่อมเชื่อมั่นได้ว่าข้าราชการจะได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง **เชื่อมั่นได้ว่านักการเมืองที่มีคุณธรรมจะเห็นพ้องกับกระบวนการนี้** และเชื่อมั่นได้ว่าจะสามารถปิดช่องทางของระบบอุปถัมภ์ในราชการได้อีกด้วย

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ที่พบว่าระบบอุปถัมภ์เข้ามาก้าวร้าวในระบบราชการมากขึ้นและรุนแรงขึ้นมาโดยตลอดนั้น เป็นคำตอบที่ชัดเจนแล้วว่าการแต่งตั้งด้วยระบบคุณธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างมาก การป้องกันด้วยการดำเนินการให้ **“หัวขบวน”** ก็จะสามารถนำแนวทางนี้ไปกำหนดใช้เพื่อให้เกิดผลที่เป็น การแต่งตั้งโดยระบบคุณธรรมเช่นเดียวกัน

สำหรับข้าราชการประเภทอื่น ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วเช่นกันว่า สามารถนำไปปรับใช้ได้ตามที่กฎหมายจะบัญญัติไว้

## **ประการที่ ๒ การสั่งการหรือมอบหมายให้ปฏิบัติราชการ**

รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ได้บัญญัติไว้ว่า “การสั่งการในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อาจสั่งด้วยวาจาได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่ง บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและเสนอให้ผู้ลงนามในภายหลัง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดดำเนินการไปโดยปราศจากการสั่งการดังกล่าว ย่อมต้องรับผิดชอบตามกฎหมายด้วยตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ดำเนินการตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญข้อนี้ แม้ว่าใจประมวลจริยธรรมของข้าราชการบางประเภทจะได้กำหนดไว้แล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง ผลการใช้บังคับอาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญ

จากสภาพข้อเท็จจริงตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ที่ข้าราชการทุกลำดับชั้นต่างรู้สึกอึดอัดใจที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งการด้วยวาจา โดยเฉพาะคำสั่งด้วยวาจาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผิดทำนองคลองธรรมหรือผิดจริยธรรม แต่ก็ไม่สามารถโต้แย้งได้อย่างเต็มที่

บัดนี้ รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติข้อนี้ไว้ จึงนับว่าจะเป็นที่ประเดิมสำคัญที่ทำให้ข้าราชการผู้ไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบ สามารถดำเนินการตามรัฐธรรมนูญโดยจัดทำบันทึกคำสั่งให้สั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรได้

ข้าราชการผู้ใดเมื่อปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแล้วถูกลงโทษหรือถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา ก็สามารถไปดำเนินการร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือไปฟ้องร้องต่อได้ และจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นเกราะป้องกันแก่ตัวข้าราชการที่ยืนหยัดต่อสู้ในสิ่งที่ถูกต้อง แต่หากข้าราชการไม่ยืนหยัดในการกระทำที่ถูกต้องดังกล่าว ก็ต้องยอมรับผลของการกระทำที่ผิดจากรัฐธรรมนูญนี้ และต้องรับผิดชอบตามกฎหมายด้วยตนเอง

กรณีนี้ถือได้ว่า รัฐธรรมนูญสร้างเกราะคุ้มกันให้แก่ข้าราชการแล้ว แต่ข้าราชการต้องหยิบเกราะนี้มาใช้คุ้มกันตนเองให้ปลอดภัยจากภยันตรายที่เห็นได้ชัดจากการไม่ปฏิบัติตามด้วย

นอกจากสองเรื่องใหญ่ที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เรื่องของ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จำเป็นที่จะต้องดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติเช่นกัน แม้ว่าประเด็นดังกล่าวจะเคยถูกกำหนดไว้ในมาตรา ๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาก่อนแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถนำออกสู่การปฏิบัติได้จนถึงบัดนี้

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงบรรจุประเด็นเนื้อหาไว้ ด้วยความมุ่งมั่นว่า การรวมตัวของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นสิ่งที่บรรดามวลข้าราชการทั้งหลายจักต้องร่วมกันผลักดันให้มีการบัญญัติเป็นรายละเอียดของกฎหมายให้ได้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพิทักษ์สิทธิ ความเป็นข้าราชการในสิ่งที่ถูกที่ควร และการมีคุณธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

# บันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

## คำนำ สติธิสมาน

โฆษกกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
ประธานอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ  
และจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญ

มนุษย์เราตามปกติจะทำกิจกรรมใดก็ตามย่อมมีความมุ่งหมายที่ต้องการผลของการกระทำ เมื่อยังไม่มีการจัดตั้งวางระบบก็ดำเนินชีวิตไปตามธรรมชาติอย่างไม่ซับซ้อน แต่เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมและมีการจัดตั้ง “กฎ” อย่างเป็นระบบแบบแผนขึ้นอย่างมีวัฒนธรรมประเพณี ก็ใช้ระบบระเบียบในสังคมช่วยให้เกิดสิ่งที่ต้องการขึ้น

กฎที่ว่านี้ไม่มีความเป็นเหตุเป็นผลแท้จริงตามธรรมชาติ แต่เป็นกฎที่จัดวางกันขึ้นด้วยการตกลงยอมรับร่วมกันของสมาชิกในสังคมเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้ด้วยดี เมื่อสังคมมีวิวัฒนาการมากขึ้น การจัดวางระบบระเบียบในสังคมจึงเป็นความสามารถพิเศษของมนุษย์ที่จะทำให้ชีวิตและสังคมของตนได้ประโยชน์มากที่สุด และในที่สุดมนุษย์ได้ตกลงใจร่วมกันว่าจะถือเอาสิ่งที่เรียกว่า “กฎหมาย” เป็นตัวกำหนดการอยู่ร่วมกัน

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของสังคม เป็นกฎหมายของกฎหมาย ทั้งปวง เป็นบทบัญญัติก่อตั้งองค์กรโครงสร้างพื้นฐานของรัฐและกำหนดหน้าที่ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้น รวมทั้งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐต่าง ๆ อันเป็นที่มาของความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและรัฐ สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของบุคคล



อำนาจหน้าที่ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐอีกทีหนึ่ง ถือเป็นหลักสำคัญเบื้องต้นหรือเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นรากฐานที่มาแห่งเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

เมื่อบางส่วนขององค์การพิพในสังคมมีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาใหญ่ว่าจะทำอย่างไรให้รัฐธรรมนูญที่ดีสามารถนำไปใช้ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย นำไปสู่วิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

**ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าการจะทำความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้อย่างถูกต้องควรเป็นเช่นไร**

ปกติเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมักจะถูกกำหนดไว้ในคำปรารภของตัวรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผล ๓ ประการ คือ

๑. เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญคือหลักอุดมคติที่บุคคลในสังคมต้องการและเชื่อถือ ควรได้รับการเน้นเป็นพิเศษ สาระของรัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือที่จะให้ได้มาซึ่งหลักอุดมคติเท่านั้น

๒. การนำหลักการที่เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสั้น ๆ มากล่าวไว้จะช่วยให้รัฐธรรมนูญมีความหมายและเป็นที่ยึดจำในหลักการได้ง่ายมากยิ่งขึ้น

๓. เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญเป็นรากฐานที่มาของรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นจึงต้องเป็นหลักที่ใช้อธิบายในการตีความจุดประสงค์และสาระต่าง ๆ ที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเมื่อมีการกระทำที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การตีความรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากอาจกระทบถึงสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐและประชาชนโดยตรง การตีความรัฐธรรมนูญจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบพิถีพิถัน ผู้ที่ตีความรัฐธรรมนูญจึงมีวิธีการเช่นเดียวกันกับการตีความกฎหมายทั่ว ๆ ไป คือ ใช้เครื่องมือช่วย ได้แก่

๑. คำปรารภของรัฐธรรมนูญ  
 ๒. หลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาใช้ตีความรัฐธรรมนูญ คือสุภาวศัตที่ว่า **พึงตีความกฎหมายไปในทางที่เป็นผลมากกว่าในทางที่ไร้ผล**

๓. หลักการตีความตามประเพณีการปกครอง

๔. หลักการตีความกฎหมายมหาชนที่มุ่งประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์แห่งรัฐต้องคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นของรัฐ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการสิทธิการยกร่าง ไปพิจารณาเจตนารมณ์ที่สำคัญ ดังนี้

๑. การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

๒. การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย

๓. กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับ และควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และประชาชน

๔. กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้ง ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม **เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด**

๕. กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำ โดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๖. กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลัก  
นิติธรรม และการสร้างเสริม คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วน  
และทุกระดับ

๗. กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบ  
เศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหาร  
ราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย  
ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

๘. กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า  
และตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะ  
ทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงิน  
ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

๙. กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญ  
ที่รัฐธรรมนูญจะได้อำนาจไว้

๑๐. กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป  
ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่า  
ที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม  
รัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จำเป็นต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงาน  
ขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

เพื่อให้กลไกและขับเคลื่อนการทำงานของคณะกรรมการยกร่าง  
รัฐธรรมนูญไปเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ ในคราวการประชุมคณะกรรมการฯ  
เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๗ ที่ประชุมเห็นควรมีการจัดทำเจตนารมณ์  
รัฐธรรมนูญและเจตนาเหตุการร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้น จึงมีประกาศลงวันที่ ๗  
พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๗ จัดตั้งคณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์  
รัฐธรรมนูญและการจัดทำเจตนาเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่  
พิจารณาศึกษา วิเคราะห์และจัดทำบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและเจตนาเหตุ

การยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการยกร่าง  
รัฐธรรมนูญมอบหมาย ประกอบด้วย

- |                                       |                                       |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| ๑. นายคำคุณ สิริสมาน                  | ประธานอนุกรรมการ                      |
| ๒. ศาสตราจารย์ปิยนาค บุณนาค           | รองประธาน<br>คณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นางสาวกนกวลี ชูชัยยะ               | รองประธาน<br>คณะอนุกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นายพีรพน พิสนุพงศ์                 | รองประธาน<br>คณะอนุกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕. นางสาวนัยนา แยมสาขา                | รองประธาน<br>คณะอนุกรรมการ คนที่สี่   |
| ๖. รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา        | โฆษกคณะอนุกรรมการ                     |
| ๗. นางสาวพิมพ์พรรณ ไพบุลย์หวังเจริญ   | อนุกรรมการ                            |
| ๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์นวรรธณ วุฒฑะกุล  | อนุกรรมการ                            |
| ๙. นางสาวยุรรัตน์ พันธุ์ยุรา          | อนุกรรมการ                            |
| ๑๐. นางยุราพร สมบุญสุข                | อนุกรรมการ                            |
| ๑๑. นางสาวปัทมา สุปกำปัง              | อนุกรรมการ                            |
| ๑๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณัฐวิทย์ บุณนาค | อนุกรรมการ                            |
| ๑๓. นายธนภน วัฒนกุล                   | เลขานุการคณะอนุกรรมการ                |
| ๑๔. นายไพบุลย์ มงคลศุภวาร             | ผู้ช่วยเลขานุการ<br>คณะอนุกรรมการ     |
| ๑๕. นางสาวทวีติยา สิ้นธุพงศ์          | ผู้ช่วยเลขานุการ<br>คณะอนุกรรมการ     |

การร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา เคยมีการบันทึกเจตนารมณ์เป็นรายมาตราไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ยังไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้จึงได้ให้ความสำคัญกับการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญตั้งแต่แรกเริ่ม โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำงานควบคู่ไปกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มต้น เริ่มทำงานนับหนึ่งด้วยกัน มีอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ทำงานประจำอยู่กับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการด้านเนื้อหาทุกคณะ และคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา และกำหนดให้บันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสมบูรณ์ภายหลังการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จไม่นานนัก เพื่อให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา ตรวจสอบแก้ไข และรับรองบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

โดยในบันทึกเจตนารมณ์ฉบับสมบูรณ์จะได้กล่าวถึงที่มาของแต่ละมาตรา ตั้งแต่ในชั้นอนุกรรมการด้านเนื้อหา ชั้นการตัดสินใจในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดใหญ่ ชั้นอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรายมาตรา ชั้นการเสนอแก้ไขโดยสภาพปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และชั้นตัดสินสุดท้ายในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยจะเป็นการบันทึกโดยสรุปแต่จะมีเชิงอรรถให้ตามไปค้นคว้าอ่านในบันทึกการประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่เกี่ยวข้อง และบันทึกตัวเลขของการประชุมครั้งนั้น ๆ ด้วย

ในขั้นนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ นี้ ก็จะมีแนบบันทึกเจตนารมณ์รายมาตราไปด้วย เพื่อให้การอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาพปฏิรูปแห่งชาติ และการชี้แจงของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความสะดวกและสร้างความเข้าใจกันได้โดยง่ายกว่าการพิจารณาที่มีแต่ตัวร่างรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว

เพียงแต่ในบันทึกเจตนารมณ์ฉบับแรกวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ นี้ จะยังเป็นเพียงบันทึกจากขั้นการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะกระบวนการพิจารณายังไม่จบ

ในการอภิปรายแต่ละมาตรา จะมีการกำหนดให้บันทึกเหตุผลและความหมายที่แท้จริงไว้ในบันทึกเจตนารมณ์ในแทบทุกมาตรา โดยเฉพาะมาตราที่บัญญัติขึ้นใหม่ จะมีการบันทึกประเด็นและเหตุผลที่คณะผู้กร่างได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในระหว่างที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักการและเหตุผลของแต่ละมาตรา

ขอยกตัวอย่างเช่นเมื่อถึงมาตราที่ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับ การสรรหามาเป็นกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐที่กำหนดไว้ว่าให้สรรหาจากผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง และความซื่อสัตย์สุจริตเป็นประจักษ์ ก็จะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่า ความเป็นกลางนี้มีอยู่จริงหรือไม่ ความเป็นกลางหมายถึงผู้ที่ไม่เคยแสดงความคิดเห็นอะไรเลยหรือไม่ ผลการอภิปรายก็จะตอบว่าไม่ใช่ ความเป็นกลาง ณ ที่นี้ หมายถึงความไม่เป็นฝักฝ่ายทางการเมืองเป็นหลัก

ในการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการ ด้านเนื้อหา และคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรายมาตรา จะมีอนุ กรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและจัดทำจดหมายเหตุการยกร่าง รัฐธรรมนูญเข้าไปอยู่ร่วมทุกครั้ง ทั้งในระดับอนุกรรมการ และระดับเจ้าหน้าที่

**เชื่อว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบันทึกเจตนารมณ์สมบูรณ์มากที่สุด**

ส่วนการจัดทำจดหมายเหตุนั้นก็เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสทราบถึงความเป็นมา วิธีการ และขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีการบันทึกภาพ และเก็บเอกสารทุกชิ้นตั้งแต่วันแรก

เป็นที่ทราบกันดีว่าเป้าหมายของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค และเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการเพิ่มอำนาจและบทบาทของภาคประชาชนที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน แต่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเข้าใจ และมีแนวทางมุ่งเน้นไปสู่การปฏิรูปประเทศเพื่ออนาคตของคนรุ่นใหม่ที่เปรียบได้ว่าเป็น “รุ่งอาทิตย์อุทัย (Sunrise Generation)” โดยจะก้าวข้ามให้พ้นความขัดแย้งของคน “รุ่งอาทิตย์อัสดง (Sunset Generation)” ที่นำไปสู่ความไร้ความหวังที่ต่อเนื่องยาวนาน

คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและจัดทำเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เล็งเห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้เข้าใจได้ว่าเหตุใดบทบัญญัติแต่ละมาตราของรัฐธรรมนูญจึงได้เป็นเช่นนั้น คณะผู้ร่างมีเหตุผล ข้อคิดเห็น ข้อถกเถียง หลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และศาสตร์แขนงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละมาตราที่มีความเป็นมาอย่างไร จึงได้วางกรอบการดำเนินการยกร่างเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและจัดทำเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ โดยแบ่งออกเป็น ๔ ช่องทางสำคัญ ได้แก่

๑. การยกร่างเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ โดยจะทำการยกร่างเจตนารมณ์ที่เป็นมติของที่ประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านการพิจารณาในประเด็นและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งได้มีการหยิบยกขึ้นพิจารณาในชั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของแต่ละมาตราของรัฐธรรมนูญ

๒. การจัดทำเจตนารมณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยการจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ในเชิงการรวบรวมต้นฉบับเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ การบันทึกเหตุการณ์และเรื่องราว ในช่วงระหว่างกระบวนการเริ่มต้นของการจัดทำรัฐธรรมนูญจนแล้วเสร็จ

๓. การจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ในเชิงประวัติศาสตร์ โดยจัดทำเป็นการสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (Oral History) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญจากบุคคลสำคัญของประเทศไทย

๔. การจัดทำรูปแบบของรายงานสรุปผลในภาพรวมของการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ทั้งหมด

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญ มุ่งหวังที่จะให้ภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายครั้งนี้มีส่วนทำให้ประชาชนทั่วไป เจ้าหน้าที่และหรือองค์กรของรัฐทุกภาคส่วน ได้มีโอกาสได้เข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้อง อีกทั้งเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับการศึกษา ค้นคว้า อ้างอิง และเป็นร่วมเป็นส่วนหนึ่งของหน้าประวัติศาสตร์ในการปฏิรูปประเทศไทย จะได้ทำการรวบรวมประเด็นและข้อคิดเห็น ค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ยกร่างที่ได้มีการพิจารณาในแต่ละมาตราให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ที่สุด



**คณะอนุกรรมการสื่อสารกับสังคม  
ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ**

- |                                     |                     |
|-------------------------------------|---------------------|
| ๑. นายมานิจ สุขสมจิตร               | ประธานอนุกรรมการ    |
| ๒. นายมีชัย วีระไวทยะ               | รองประธานอนุกรรมการ |
| ๓. นายคำคุณ สิทธิสมาน               |                     |
| ๔. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช        |                     |
| ๕. พลโท นาวัน ดำริกาญจน์            |                     |
| ๖. นายประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์           |                     |
| ๗. นายวสันต์ ภัยหลิกี้              |                     |
| ๘. นายสมศักดิ์ มุกดาวรรณกร          |                     |
| ๙. นายโอม ศิวะดิตถ์                 |                     |
| ๑๐. นางสาวเพชรภรณ์ เจริญนิพนธ์วานิช |                     |
| ๑๑. นางสาวอ่อนอุษา ลำเลียงพล        |                     |
| ๑๒. นางสาวประภาพรรณ ภูวเจนสถิต      |                     |
| ๑๓. นางศิริกุล เลากัยกุล            |                     |
| ๑๔. นายวรวิทย์ เครือแก้ว            |                     |
| ๑๕. นางสาวนิสาชล รัตนสาชล           |                     |
| ๑๖. นายศิริวัฒน์ วงศ์จารุกร         |                     |
| ๑๗. นายธนพัชร์ นาควัชร              | เลขานุการอนุกรรมการ |

**มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้**

๑. ดำเนินการสื่อสารกับสังคมให้เกิดความเข้าใจอันดี ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ
๒. ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย

---

“...๔. นิติกระบวน ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิ ในการป้องกันตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้ บุคคลให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้อง ถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง มีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมี คำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด...” ศาลและกระบวนการยุติธรรม/ ศ.ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ