บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์
ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

คำนำ

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ จึงได้ปรึกษาหารือกับผู้แทนมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ซึ่งก็เห็นว่าโครงการดังกล่าวจะมีประโยชน์ทางวิชาการ มูลนิธิฯ จึงสนับสนุนงบประมาณในการวิจัยในโครงการนี้

อนึ่ง ผู้เขียนได้ใช้เวลาศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พอสมควร โดยรวบรวมเอกสาร รายงานการวิจัย ผลการสัมมนา บทความทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมาก และได้จัดทำบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนแล้วเสร็จ ซึ่งประกอบด้วย เนื้อหา ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ บทวิเคราะห์สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และบทวิเคราะห์ คำปรารภ ถึง หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนที่ ๒ บทวิเคราะห์ หมวด 6 ถึงบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ผู้เขียนหวังว่า บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่ ๑ นี้ จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนไม่มากก็น้อย และถือโอกาสขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ที่สนับสนุนโครงการนี้ สำหรับส่วนที่ 2 จะได้นำเสนอในโอกาสต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทที่ ๑ บทวิเคราะห์สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๑ องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ..... ๗

๑.๒ การศึกษาเปรียบเทียบสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
กับ องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ๑๓

๑.๓ วิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อยของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
(ศึกษาเปรียบเทียบกับสภาร่างรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๔๐).....๒๕

๑.๔ องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็นในอนาคต ๒๘

บทที่ ๒ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (คำปรารภ ถึง หมวด ๕)

๒.๑ คำปรารภของรัฐธรรมนูญ.....๔๐

๒.๒ หมวด ๑ บททั่วไป.....๔๑

๒.๓ หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๔๓

๒.๔ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย..... ๔๔

๒.๕ หมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย ๖๗

๒.๖ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ๖๙

บทสรุป ๗๖

บรรณานุกรม ๗๘

ภาคผนวก

- รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๘๐

บทที่ ๑

บทวิเคราะห์สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐[1]

1.1 องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

ก. องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด ๒๕๕๐

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์ประกอบ ที่มา และลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้[2]

๑) มีสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน

๒) พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯแต่งตั้งจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ จำนวน ๒,๐๐๐ คน ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง

๓) ไม่เป็นบุคคลผู้ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองภายในสองปีก่อนวันได้รับการคัดเลือก

(๒) ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกัน

(๓) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

๔) ในกรณีมีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๕) ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะมีการตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคน ตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการต่อไป

---

[1] ผู้เขียนขอใช้คำว่า **“สภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด พ.ศ. ๒๕๕๐”** แทน **“สภาร่างรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙”**

[2] มนตรี รูปสุวรรณ,**กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ.๒๕๕๐),**โรงพิมพ์เดือนตุลา,๒๕๔๙,หน้า ๘.

จากการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้นั้น ปรากฏผล ดังนี้

๑. มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จำนวน ๑,๙๘๒ คน ตามประกาศ ณ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ [3] และแบ่งออกเป็น ๔ ภาค ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ

- ภาครัฐ จำนวน ๕๗๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๙๖
- ภาคเอกชน จำนวน ๕๔๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๕๐
- ภาคสังคม จำนวน ๕๓๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๑๔
- ภาควิชาการ จำนวน ๓๒๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๔๐

๒. ได้มีการเรียกประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ ในการนี้ **สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราลงกรณ สยามมกุฎราชกุมาร** เสด็จพระราชดำเนินไปทรงประกอบพิธีเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติ และต่อมามีการประชุมสมัชชาแห่งชาติ เพื่อคัดเลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในวันจันทร์ที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งผลการสรรหาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จำนวน ๒๐๐ คน แบ่งออกเป็น ๔ ภาค ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ

- ภาครัฐ จำนวน ๗๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๐๐
- ภาคเอกชน จำนวน ๕๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๐๐
- ภาคสังคม จำนวน ๓๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๐๐
- ภาควิชาการ จำนวน ๓๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๐๐

๓. หลังจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ได้รับบัญชีรายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกจากสมัชชาแห่งชาติ จำนวน ๒๐๐ คน ดังกล่าวแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ได้คัดเลือกผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐๐ คน เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ**พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช** ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตาม**มาตรา ๒๓** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จำนวน ๑๐๐ คน ประกาศ ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐[4] โดย พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งสัดส่วนของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้นั้น แยกเป็น

๓.๑ ภาคอาชีพ ประกอบด้วย

- ภาครัฐ ๒๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๐๐

---

[3] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒3 ตอนพิเศษ ๑๒7 ง ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๙

[4] โปรดดู **ภาคผนวกที่ ๑.**

- ภาคเอกชน ๒๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๐๐
- ภาคสังคม ๒๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๐๐ และ
- ภาควิชาการ ๒๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๐๐

๓.๒ ภาคภูมิภาค ประกอบด้วย

- ภาคเหนือ ๑๐ คน
- ภาคกลาง ๖๘ คน
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑๒ คน และ
- ภาคใต้ ๑๐ คน

ต่อมาในคราวการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ลงมติเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ[5] คือ

๑) นายนรนิติ เศรษฐบุตร เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๒) นายเสรี สุวรรณภานนท์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง

๓) นายเดโช สวนานนท์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่สอง

ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นองค์กรย่อยในสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่มีส่วนสำคัญที่สุดในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๕ บัญญัติหลักการไว้ว่า ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๕ คน ประกอบด้วย

๑. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภา จำนวน ๒๕ คน และ

๒. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน ๑๐ คน

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และจากการดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า ในคราวการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ วันอังคารที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้ลงมติคัดเลือกคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๑) และ (๒) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

---

[5] สภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ,**รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐.**

(๑) กรรมาธิการจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภา จำนวน ๒๕ คน ซึ่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดโดยไม่ได้แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก แบ่งออกเป็น ๔ ด้าน ได้แก่ ด้านนิติศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์ ด้านวิชาการและด้านสังคม

(๑.๑) ด้านนิติศาสตร์ จำนวน ๑๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๐.๐๐

(๑.๒) ด้านรัฐศาสตร์ จำนวน ๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๘.๐๐

(๑.๓) ด้านวิชาการ จำนวน ๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๐๐

(๑.๔) ด้านสังคม จำนวน ๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๐๐

(๒) กรรมาธิการจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน ๑๐ คน

๖. **คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ** ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คณะ ประกอบด้วย

๖.๑ **คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ ๑** ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ โดยมีแนวทาง ดังนี้

๑) ควรมีการกำหนดสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจน และขยายสิทธิและเสรีภาพให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยระบุเรื่องการจำกัดสิทธิให้ชัดเจน

๒) ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้มากที่สุดโดยไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมีกลไกทำหน้าที่ส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

๓) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

๔) ควรบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ

๕) ควรส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

๖.๒ **คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ ๒** ว่าด้วยสถาบันการเมือง โดยมีแนวทาง ดังนี้

๑) ควรมีสองสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูง

๒) ควรเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใหม่

๓) ควรจัดระบบการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

๔) ควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอิสระจากพรรคการเมือง การครอบงำทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อน ในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

๕) นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีบทบัญญัติห้ามมีผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งในระหว่างการดำรงตำแหน่งและหลังจากพ้นจากตำแหน่ง

๖) ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภา และควรให้ฝ่ายบริหารถูกตรวจสอบโดยสภาและองค์กรตรวจสอบอื่นได้ง่ายขึ้น รวมทั้งให้พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในสภามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

๗) ให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองอย่างแท้จริง และมีบทบัญญัติว่าด้วยการให้เงินสนับสนุนและเงินบริจาคพรรคการเมืองอย่างชัดเจน และเหมาะสม

๘) ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมและคุณธรรมของนักการเมือง และข้าราชการ รวมทั้งบทกำหนดโทษ

๙) ควรมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการอย่างเหมาะสม

๖.๓ **คณะอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๓** ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล โดยมีแนวทาง ดังนี้

๑) ควรคงองค์กรตรวจสอบอิสระและศาลไว้ทั้งหมด โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพขึ้น

๒) ปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบอิสระให้มีความอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง ไม่ควรให้วุฒิสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบอิสระเพียงองค์กรเดียว

๓) ควรมีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์กรตรวจสอบอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๔) ควรให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาลและองค์กรตรวจสอบอิสระโดยตรงได้ง่ายขึ้น

๕) ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรใช้ระบบไต่สวนโดยเร็ว

ข. อำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด ๒๕๕๐

ตาม**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙** บัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(๑) ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภา จำนวน ๒๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน๑๐ คน ตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๒๕) ดังรายละเอียดซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น

นอกจากนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ยังได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยคณะกรรมาธิการ ๑๓ คณะ ดังนี้

๑) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๒) คณะกรรมาธิการวิสามัญประสานการมีส่วนร่วมและการประชามติ

๓) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคกลาง

๔) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคเหนือ

๕) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

๖) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคภาคใต้

๗) คณะกรรมาธิการวิสามัญประจำจังหวัด ๗๖ จังหวัด

๘) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๙) คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่

๑๐) คณะกรรมาธิการวิชาการ ตรวจร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

๑๑) คณะกรรมาธิการวิชาการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม

๑๒) คณะกรรมาธิการกิจการสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๑๓) คณะกรรมาธิการยกร่างหลักเกณฑ์ วิธีการออกเสียงประชามติและการออกเสียงประชามติ

(๒) เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๑๒ องค์กร และบุคคลเพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวน ๑๒ องค์กร (มาตรา ๒๖) นั้น ประกอบด้วย

(๑) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

(๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(๓) คณะรัฐมนตรี

(๔) ศาลฎีกา

(๕) ศาลปกครองสูงสุด

(๖) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๗) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๘) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๙) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๑๐) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๑๑) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๑๒) สถาบันอุดมศึกษา

ทั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1.2 การศึกษาเปรียบเทียบสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ

ก. ประวัติขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญไทยในอดีต ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน

การปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ได้ดำเนินมากว่า ๗๕ ปี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการประกาศใช้ ยกเลิก และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาวการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป

“องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้ ยกเลิก และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและต้องการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญนี้จะเกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญซึ่งได้บัญญัติหลักการให้มีองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” บ้าง “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” บ้าง ทั้งนี้ แล้วแต่กรณี โดยมีหน้าที่หลัก คือ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับสำหรับเป็นแนวทางการปกครองประเทศสืบไป

หากจะกล่าวถึงองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นต้นมานั้น ตามรัฐธรรมนูญ (อดีตและปัจจุบัน) ได้มีการกำหนดองค์กรร่างรัฐธรรมนูญไว้ดังต่อไปนี้

๑. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)พุทธศักราช ๒๔๙๐** บัญญัติหลักการให้มี**สภาร่างรัฐธรรมนูญ** เป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ โดยมีที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ ดังนี้ [๖]

องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตาม**มาตรา ๙๕ ทวิ** ของ**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐** ได้บัญญัติให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่ง เรียกว่า **“สภาร่างรัฐธรรมนูญ”** ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา ๑๐ คน เลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๐ คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๔ ประเภท ประเภทละ ๕ คน ได้แก่

ประเภท ๑ ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ

---

[๖] ประสิทธิ ศรีสุชาติ, **สภาร่างรัฐธรรมนูญ** .รัฐสภาสาร ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๓, ก.พ. ๒๕๑๐ หน้า ๑๙-๓๗.

ประเภท ๒ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภท ๑ และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า

ประเภท ๓ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภท ๑ และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกพฤฒสภา (สมาชิกวุฒิสภา) หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ประเภท ๔ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภท ๑ และเป็นผู้สำเร็จการศึกษา ได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

โดยกำหนดให้ผู้สมัครจะสมัครเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่เพียงประเภทเดียว และใน**มาตรา ๙๕ จัตวา** บัญญัติไว้ว่า วิธีการในการสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งรัฐสภากำหนด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงเมื่อตายหรือลาออกเท่านั้น และมิให้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทน ซึ่งวุฒิสภาในขณะนั้นทำหน้าที่รัฐสภา จึงได้ตราข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๙๑ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๙๑ อันมีสาระเกี่ยวกับวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาได้ประชุม เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๔๙๑ เพื่อดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏผลการเลือกตั้ง ดังนี้

๑. ผู้ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐ คน และผู้ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน ๑๐ คน

๒. ผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครประเภท ๑ – ๔ ประเภทละ ๕ คน รวม ๒๐ คน

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๔๙๑ ณ พระที่นั่งอภิเษกดุสิต โดยมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

(๑) เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ เป็นประธาน

(๒) พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ เป็นรองประธาน

(๓) นายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขาธิการ

และได้มีการเลือกตั้งกรรมาธิการขึ้น จำนวน ๕ คณะ ดังนี้

(๑) กรรมาธิการจัดระเบียบวาระ จำนวน ๕ คน

(๒) กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ คน

(๓) กรรมาธิการรับฟังความเห็นประชาชน จำนวน ๙ คน

(๔) กรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม จำนวน ๑๐ คน

(๕) กรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขั้นแปรญัตติ โดยกำหนดให้กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้พิจารณา

อำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้ใช้ข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา โดยอนุโลม

๑. ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น

๒. เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปยังรัฐสภาโดยไม่ชักช้า และเมื่อรัฐสภาได้ลงมติแล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง

๓. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิไปชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ในกรณีจะลงมติว่าจะให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่นั้นได้

โดยผลการดำเนินการของสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้นั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญไปยังรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๙๑ และรัฐสภาได้พิจารณาปรึกษาเห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๔๙๒ โดยลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป และคณะอภิรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงได้ลงพระนามและลงนามประกาศให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๔๙๒) เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒

๒. **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ซึ่งประกาศใช้ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒** โดยตาม**มาตรา ๖** แห่ง**ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒** ได้บัญญัติหลักการให้มีองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่เรียกว่า **“สภาร่างรัฐธรรมนูญ”** โดยกำหนดให้มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย ซึ่งมีองค์ประกอบ จำนวน และอำนาจหน้าที่ ดังนี้[7]

องค์ประกอบ และจำนวนของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๗ แห่ง**ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒** บัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๒๔๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่าง จะได้ทรงตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่างนั้น

และเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงประกอบพิธีเปิดประชุม เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ และต่อมา สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒

---

[7] ประสิทธิ์ ศรีสุชาต,**อ้างถึงแล้ว**,หน้า ๔๒-๖๓

อำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

โดยที่**ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒** บัญญัติให้ **"สภาร่างรัฐธรรมนูญ"** มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย จึงมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) ทำหน้าที่นิติบัญญัติ

(๒) ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภา เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การประชุม การปรึกษา และกิจการอื่น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งได้แก่ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.๒๕๐๔ โดยข้อบังคับฯ ดังกล่าวนี้ได้บัญญัติวิธีการอันเกี่ยวกับการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญไว้โดยละเอียด ทั้งนี้ เนื่องจากตาม**ธรรมนูญการปกครองฯ** ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการร่างรัฐธรรมนูญไว้ คงบัญญัติแต่เพียงหลักการว่า เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประชุมในฐานะรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นว่าจะให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่ เท่านั้น ซึ่งตามข้อบังคับฯ ได้กำหนดให้ตั้งคณะกรรมาธิการขึ้น ๔ คณะ ประกอบด้วย

(๑) คณะกรรมาธิการฟังความคิดเห็นประชาชน จำนวน ๒๑ คน โดยมีหน้าที่รวบรวมพิจารณาความคิดเห็นของประชาชน แล้วสรุปเป็นบันทึกเสนอประธานสภาเป็นคราว ๆ เมื่อประธานสภาได้รับบันทึกนั้นแล้ว ให้ส่งสำเนาบันทึกนั้นแก่สมาชิกและกรรมาธิการ

(๒) คณะกรรมาธิการระเบียบวาระ จำนวน ๑๕ คน มีหน้าที่ค้นคว้าและรวบรวมหลักการสาระสำคัญอันควรพิจารณาในการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสนอเป็นหัวข้อระเบียบวาระต่อประธานสภาเป็นคราวๆ เมื่อประธานสภาได้รับหัวข้อระเบียบวาระแล้วให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมต่อไป

(๓) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๕ คน มีหน้าที่ดำเนินการจัดร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยต้องถือตามหลักสาระสำคัญตามมติของสภา

(๔) คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม จำนวน ๕ คน

๓. **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕** ตาม**มาตรา** ๑๐ ได้บัญญัติหลักการให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติแต่งตั้งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่เรียกว่า **"คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ"** เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๖ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนี้ มีจำนวน ๒๓ คน มีพลเอก ประภาส จารุเสถียร เป็นประธานกรรมการ

ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงได้มีรัฐบาลชุดใหม่ ที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ แต่งตั้ง **คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ** จำนวน ๑๘ คน ซึ่งมีนายประกอบ หุตะสิงห์ เป็นประธานกรรมการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ประชุม

และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๓ คณะ ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้งานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปโดยรอบคอบและรวดเร็วขึ้น ประกอบด้วย

(๑) คณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายจิตติ ติงศภัทิย์ เป็นประธานอนุกรรมการ

(๒) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่มติและหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นประธานอนุกรรมการ

(๓) คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี นายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธานอนุกรรมการ

โดยในขั้นตอนของการจัดรัฐธรรมนูญครั้งนี้ นอกจากคณะรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ตามธรรมนูญการปกครองดังกล่าวได้บัญญัติให้เสนอต่อสภานิติบัญญัติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ในขั้นตอนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณา และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ได้มีมติเห็นชอบและได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

๔. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ตาม**มาตรา ๕** บัญญัติหลักการไว้ว่า ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๔๐๐ คน เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการคณะหนึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการจะมีจำนวนเท่าใด ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับอำนาจหน้าที่ของ**คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ**นั้น ก็มีกำหนดให้หน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรภายในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น เมื่อได้รับร่างรัฐธรรมนูญแล้วก็จะพิจารณาตามมาตรา ๑๐ ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาเสร็จแล้วได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็น**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑**

๕. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ตามมาตรา ๖ บัญญัติหลักการให้มี**สภานิติบัญญัติแห่งชาติ**มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยสภานิติบัญญัตินี้มีจำนวน ๒๐๐ คนแต่ไม่เกิน ๓๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำความกราบบังคมทูล โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็น ๓ วาระ ตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช

๒๕๓๔ โดยในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้รับร่างไว้พิจารณาและแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการจนเสร็จสิ้นแล้วนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไปในวาระที่สองและสามตามลำดับ และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแล้วได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

๖. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕** ได้บัญญัติให้มี**สภาร่างรัฐธรรมนูญ** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยกร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญ

๗. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๕** ตามมาตรา ๑๕ บัญญัติให้มี **สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ** โดยให้มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับสำหรับเป็นแนวทางการปกครองประเทศ

ซึ่งรายละเอียดตามข้อ ๖ และข้อ ๗ จะแสดงไว้ในตารางที่ ๑ เปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่างสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ พ.ศ.๒๕๕๐

ข. ศึกษาเปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่างสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐[8] กับ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

ตารางที่ ๑

เปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่างสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นข้อแตกต่าง	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
๑) จำนวน **๒) ที่มา**	๙๙ คน สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้ (๑) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ได้จังหวัดละ ๑ คน (๗๖ คน) (๒) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์จำนวน ๒๓ คน ดังต่อไปนี้	๑๐๐ คน สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ มีจำนวน ๑๐๐ คน วิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีดังนี้ ๑. **สมัชชาแห่งชาติ** ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี มีจำนวนไม่เกิน ๒,๐๐๐ คน จากบุคคลจากกลุ่มต่าง

[8] ผู้เขียนขอใช้คำว่า "**สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐**" แทน "**สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕**"

ประเด็นข้อแตกต่าง	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
		ๆ
	(ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน ๘ คน (ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๘ คน (ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน ๗ คน	ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่างๆ **๒.สมัชชาแห่งชาติ**หน้าที่คัดเลือกสมาชิกด้วยกันเองเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวน ๒๐๐ คนให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน นับแต่วันเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก ๓. คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือ ๑๐๐ คน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓) อำนาจหน้าที่	**- ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่** ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน ดังต่อไปนี้ ๑.วิธีการพิจารณาและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การประชุม การลงมติ การแต่งตั้งกรรมาธิการและการดำเนินการของกรรมาธิการ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของหมวดนี้ ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาโดยอนุโลม ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน	**- เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ** ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน ดังต่อไปนี้ ๑.ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวน ๒๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐ คนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ประเด็นข้อแตกต่าง	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
	๒. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว ให้นำเสนอต่อรัฐสภา ๓. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ๔. เมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ๕. ในกรณีที่จะต้องดำเนินการ	๒. เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๑๒ องค์กรและบุคคลเพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น ๓. ให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารชี้แจงตามวรรคหนึ่งให้ประชาชนทั่วไปทราบ ตลอดจนส่งเสริมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ประกอบด้วย ๔. เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารแล้ว หากประสงค์จะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้เมื่อมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่และต้องยื่นคำขอแปรญัตติพร้อมทั้งเหตุผลก่อนวันนัดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกที่ยื่นคำขอแปรญัตติหรือที่ให้คำรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกอื่นแล้ว จะยื่นคำขอแปรญัตติหรือรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกอื่นใดอีกไม่ได้ ๕. ให้คณะกรรมาธิการยกร่าง

ประเด็นข้อแตกต่าง	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
	ให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๑ ปัณรส วรรคห้า	รัฐธรรมนูญพิจารณาความเห็นที่ได้รับมาและคำแปรญัตติ พร้อมทั้งจัดทำรายงาน
	ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อน ๙๐ วันแต่ไม่ช้ากว่า ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้ วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ๖.ในการออกเสียงประชามติหากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๑๑ สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ๗. เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวายและให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ และมาตรา ๒๑๑ ปัณรส วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	การแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งเหตุผล เผยแพร่ให้ทราบเป็นการทั่วไป แล้วนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ เมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ส่งเอกสารให้องค์กรและบุคคล เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น ๖. การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและเฉพาะมาตราที่สมาชิกยื่นคำขอแปรญัตติหรือที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ มิได้ เว้นแต่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นชอบด้วยหรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ๗. ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๒๘ ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก ๘. เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า

ประเด็นข้อแตกต่าง	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
		จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่า ๑๕ วันและไม่ช้ากว่า ๓๐ วัน
		นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด การออกเสียงประชามติต้องกระทำภายในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ๙. เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการต่อไปซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างจากคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐. ในการออกเสียงประชามติถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้

ประเด็นข้อแตกต่าง	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
๔) องค์กรที่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	- บัญญัติให้ “รัฐสภา” พิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้โดยต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา	- บัญญัติให้ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” พิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและเฉพาะมาตราที่สมาชิกยื่นคำขอแปรญัตติหรือที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ มิได้ เว้นแต่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นชอบด้วยหรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น
๕) พระราชอำนาจ	- มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญได้ โดยเมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรัฐสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมาหรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป	- ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นข้อแตกต่าง	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
๖) การออกเสียงประชามติ	- มาตรา ๒๑๑ ปัณรส วรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ” ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๑๑ สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป	- บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ โดยถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ ในกรณีที่ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรีประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป
๗) การสิ้นสุดลงของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) สภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งตามมาตรา ๒๑๑ ทศ วรรคสี่	๑. เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลา ๑๘๐ วัน สุดแต่เวลาใดจะถึงก่อน

ประเด็นข้อแตกต่าง	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
	(๒) สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด	ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง
	ระยะเวลาตามมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๔) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญตกไปตามมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคห้า มาตรา ๒๑๑ ปัณรส วรรคสี่ มาตรา ๒๑๑ โสฬส วรรคสี่ หรือมาตรา ๒๑๑ สัตตรส ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง (๒) ให้ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามหมวดนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาตามมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ บุคคลผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกไม่ได้	๒. ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ๑๘๐ วัน ก็ดี สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญก็ดี หรือในการออกเสียงประชามติประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ดี ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง

1.3 วิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อยของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ศึกษาเปรียบเทียบกับสภาร่างรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๔๐)

ก. จุดเด่นของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

ประการแรก องค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้มาจากประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพ ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการจากภูมิภาคต่างๆนั้น ถือได้ว่าเป็นหลักการที่ดี เพราะจะทำให้ได้ความเห็นที่หลากหลาย จากบุคคล

กลุ่มต่าง ๆ ในขณะที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ประกอบด้วยสมาชิกจากจังหวัดละ ๑ คน (๗๖ คน) และสมาชิกจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน ๒๓ คน อันได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน ๘ คน ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๘ คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน ๗ คน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ มาตรา ๒๑๑ ทวิ) ทั้งนี้ เพื่อให้การยกร่างรัฐธรรมนูญสำหรับเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมืองอันจะต้องอาศัยจะต้องอาศัยบุคคลผู้เชี่ยวชาญจากสาขากฎหมายมหาชนและการเมืองการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งนับว่าเป็น**จุดเด่น**ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด ๒๕๔๐ เช่นกัน

ประการที่สอง การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติ**มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙** วางหลักการให้เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการต่อไป ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างจากคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น ถือเป็น**จุดเด่น**ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้เอง อันจะทำให้สาระสำคัญที่ต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญครบถ้วน ซึ่งแตกต่างจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คงปล่อยให้เป็นหน้าที่องค์กรอื่น ทำให้มีปัญหาทางกฎหมายตามมามากพอสมควร

ประการที่สาม การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ ซึ่งนับได้ว่า เป็น**จุดเด่น**ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในขณะที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ก็ต่อเมื่อรัฐสภาลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เท่านั้น

ข. จุดด้อยของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

ประการแรก ที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติหลักการให้มีสมัชชาแห่งชาติ จำนวน ๒,๐๐๐ คน และให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติเลือกกันเองให้เหลือ จำนวน ๒๐๐ คน เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือ ๑๐๐ คน และเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้มีข้อสงสัยกันมากเกี่ยวกับความโปร่งใสในการคัดเลือกกันเองของบุคคล จำนวน ๒,๐๐๐ คน ซึ่งทำให้มีการบล็อกโหวต (Block Vote) กันได้โดยง่าย ดังปรากฏจากหลักฐานการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้เหลือ ๒๐๐ คน ปรากฏว่าในบรรดาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ๒๐๐ คน มีสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ไม่เลือกแม้แต่ตัวเอง คือ ไม่ได้รับ

คะแนนเสียงเลย จำนวน ๕๐๒ คน (ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะไม่มีเจตนาแท้จริงที่จะเป็น ส.ส.ร. หรืออาจจะเป็นไปได้ที่อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นคะแนนเสียงจัดตั้งที่แฝงอยู่ คือ แต่งตั้งมาสำหรับให้เลือกบุคคลอื่น) สมาชิกที่ได้รับคะแนนเสียง ๑ คะแนน จำนวน ๔๓๓ คน (ส่วนใหญ่อาจมาจากคะแนนที่เลือกตนเอง ๑ คะแนนและสมาชิกที่ได้รับคะแนนเสียง ๒-๓ คะแนน จำนวน ๔๖๖ คน โดยเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียง ๒ คะแนน จำนวน ๒๗๗ คน และผู้ได้รับคะแนนเสียง ๓ คะแนน จำนวน ๑๘๙ คน (ส่วนใหญ่ของผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงกลุ่มนี้ อาจมาจากการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงระหว่างกันเอง และไม่ได้รับคะแนนเสียงจากบุคคลอื่นเลย) และเมื่อรวมจำนวนสมาชิกสมัชชาแห่งชาติทั้งหมดที่ได้รับเลือก จาก ๐ ถึง ๓ คะแนน จะเป็นจำนวน ๑,๕๕๕ คน ในจำนวนทั้งหมด ๑,๙๘๒ คน[9]

ประการที่สอง ที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่บัญญัติหลักการให้รัฐสภาเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากบุคคล ๒ ประเภท กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจังหวัดละ ๑ คน (๗๖ คน) และผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน ๒๓ คน นั้น ถือเป็นจุดเด่นของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องจากมีกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้ามาสู่ตำแหน่งสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา ประกอบกับการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๒๓ คน นั้น ก็เป็นการคัดเลือกโดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในประเภทต่าง ๆ ทั้ง ๓ ประเภท ๆ ละไม่เกิน ๕ คน เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง อันถือว่า เป็นกระบวนการที่มีความยึดโยงกับประชาชน และทำให้ให้ได้มาซึ่งผู้เชี่ยวชาญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

ประการที่สาม องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ชุด พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่บัญญัติให้กรรมาธิการประกอบด้วยบุคคล จำนวน ๓๕ คน ซึ่งแบ่งเป็นบุคคล ๒ ประเภท ประเภทแรก จำนวน ๒๕ คน กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้คัดเลือก ส่วนประเภทที่สอง จำนวน ๑๐ คน กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้คัดเลือก ซึ่งการคัดเลือกดังกล่าว เป็นดุลพินิจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งก็มิได้มีหลักประกันว่า จะได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญทั้งด้านสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาการบริหารราชการแผ่นดินหรือที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง นับว่า เป็นจุดด้อยของการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ นอกจากนี้ การทำงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญคณะนี้ ยังก่อให้เกิดความหวาดระแวงว่าเป็นร่างทรงของคณะมนตรีความมั่งคงแห่งชาติ และเกิดความหวาดระแวงกันในหมู่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และส.ส.ร. ดังปรากฏเป็นข่าวที่ทราบทั่วกัน ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด พ.ศ.๒๕๔๐ ที่มีที่มาจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง ไม่มีบุคคลภายนอกแต่ประการใด

---

[9] อมร จันทรสมบูรณ์,**สภาพวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย : สาเหตุแห่งความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒ (กรณีศึกษา –Case study : ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่สอง (พ.ศ.๒๕๕๐)** ,เอกสารเผยแพร่ใน www.pup-law.net, กรุงเทพมหานคร , ๒๕๕๐,หน้า ๒๕.

ประการที่สี่ การกำหนดระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันเปิดประชุมครั้งแรก นั้น จากประสบการณ์ของผู้เขียนในการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด พ.ศ. ๒๕๔๐ ปรากฏว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด พ.ศ.๒๕๔๐ มีระยะเวลาในการดำเนินการ จำนวน ๒๔๐ วันนับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวน ซึ่งมีระยะเวลาที่มากกว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ยกร่างขึ้นกลับมีปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และปัญหาการตีความเป็นอันมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาเงื่อนเวลาดังกล่าวของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว ทำให้มีความกังวลว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะมีปัญหาในการบังคับใช้ และปัญหาการตีความมากกว่า อันจะทำให้ระยะเวลาในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สั้นลง

1.4 องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็นในอนาคต

ก. องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์

หลักการเบื้องต้น

ในส่วนบทเบื้องต้นของการเสนอให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง ที่วางหลักการไว้ว่า มีความมุ่งหมายจะปฏิรูปการเมืองให้ประเทศไทยเป็น**ประเทศเสรีประชาธิปไตย** ที่มีระบบสถาบันการเมืองที่มีประสิทธิภาพและมีการใช้อำนาจรัฐอย่างโปร่งใสเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับ**การมีศาลและองค์กรอิสระที่สำคัญ**ของรัฐ ที่มีการจัดรูปแบบ วิธีพิจารณา และระบบความรับผิดชอบที่เหมาะสม ทั้งนี้ ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... [10] ไว้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

องค์ประกอบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ

๑. กำหนดให้มี **“คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ”** ประกอบด้วยกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวน ๑๒ คน **แบ่งเป็น ๒ ประเภท** คือ

ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ **กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญ** จำนวน ๑๐ คน ได้แก่

(๑) ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีถวายชื่อตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี จำนวน ๒ คน

(๒) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติถวายชื่อตามคำแนะนำของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒ คน

---

[10] ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ , **ความสำคัญของ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” ในการปฏิรูปการเมือง**, บทความสาระใน www.pub-law .net, กรุงเทพมหานคร,๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙.

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีถวายชื่อจากอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ได้มาจากการสรรหา จำนวน ๖ คน

ประเภทที่สอง ได้แก่ กรรมการที่มีประสบการณ์ทางการเมือง ที่ประธานองคมนตรีถวายชื่อตามคำแนะนำของคณะองคมนตรีจาก**ผู้ที่เคยเป็นนายกรัฐมนตรีมาแล้ว** จำนวน ๒ คน

๒. ให้มีประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ๑ คน และรองประธาน ๑ คน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากกรรมการพิเศษเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ **โดยการถวายชื่อโดยประธานองคมนตรีตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี**

การถวายรายชื่อบุคคล ให้กระทำโดยผ่านประธานองคมนตรี ภายใน(...)วัน นับแต่วันที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ใช้บังคับ โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธาน รองประธาน และกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

๓. วิธีการสรรหา คุณสมบัติผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ดีและเหมาะสม ให้วิธีการสรรหา คุณสมบัติของอาจารย์ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก ตลอดจนผู้มีสิทธิออกเสียงคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

๔. กำหนดให้บุคคลที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ต้อง

(๑) ไม่เป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(๒) ในช่วงเวลาหกเดือนก่อนวันที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ใช้บังคับ ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ

(๓) ภายในสามปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และห้ามมิให้เป็นข้าราชการการเมือง

๕. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ มีดังนี้

(๑) ยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการออกเสียงเป็นประชามติ

(๒) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบโดยประชามติแล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้

(๓) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ และให้ประธานกรรมการมีอำนาจกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมตลอดถึงให้มีอำนาจแต่งตั้ง

คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน ที่ปรึกษา และหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการตามที่เห็นสมควร

๖. หน่วยธุรการของคณะกรรมการพิเศษ

กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ และมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งเลขานุการของคณะกรรมการคนหนึ่ง และรองเลขานุการของคณะกรรมการ ๒ คน จากข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

๑. กำหนดให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระแรก พร้อมทั้งเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ ภายใน ๖ เดือนนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ "เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ" นั้น เป็นเอกสารที่มีความมุ่งหมายจะให้ความรู้และความเข้าใจในร่างรัฐธรรมนูญโดยสังเขป โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องชี้แจงอธิบายโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญ และอธิบายให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญและสาระสำคัญอย่างอื่นที่จำเป็นที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนควรจะได้รับรู้ ตลอดจนความคาดหมายในความสำเร็จหรืออุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติ

๒. เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญในวาระแรก ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๒.๑) ให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาและให้ความเห็น

(๒.๒) จัดเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารดังกล่าวเป็นการทั่วไป ตลอดจนส่งเสริมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเป็นการทั่วไป รวมถึงองค์กรอาชีพหรือวิชาชีพ สมาคมธุรกิจและกลุ่มมวลชนต่าง ๆ

๓. ในการพิจารณาและให้ความเห็นของคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติในร่างรัฐธรรมนูญ ให้จัดทำเป็นบันทึกที่มีการกำหนดประเด็นและความเห็นที่ชัดเจน ประกอบด้วยการให้เหตุผลในทางวิชาการและในเชิงปฏิบัติ รวมทั้งระบุอุปสรรคและเหตุการณ์ที่ได้เคยเกิดขึ้นหากมีหรือคาดว่าอาจจะเกิดขึ้นได้ โดยในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสมาชิกย่อมให้ความเห็นโดยอิสระตามมโนธรรมของตน

ให้นายกรัฐมนตรีและประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดำเนินการให้แล้วเสร็จ และจัดส่งบันทึกดังกล่าวให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ภายในกำหนดสามเดือน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการ

๔. กำหนดให้คณะกรรมการการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญวาระแรก และเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อสาธารณะ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตลอดจนความเห็นและข้อเสนอของคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยทั่วไป ทั้งในลักษณะของการจัดทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความเห็นสาธารณะ

๕. เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้รับข้อคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติทำการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระที่สองสำหรับการลงประชามติ พร้อมทั้งจัดทำเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

“เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ” นอกจากจะต้องมีสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ใน ๑. แล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติระบุด้วยว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีกฎหมายสำคัญซึ่งกำหนดให้ตราเป็น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ในเรื่องใดบ้าง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดจะมีหลักการและสาระสำคัญอย่างใด และให้ระบุด้วยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดมีความจำเป็นหรือเหมาะสม จะต้องตราขึ้นตามวิธีการที่กำหนดไว้ เพื่อให้มีผลบังคับใช้พร้อมกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

๖. ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ หากคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเห็นว่า หลักการสำคัญตามร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือหลายประเด็นอาจมีทางเลือกที่เหมาะสมได้หลายทาง คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติอาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อการรับฟังความเห็นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ โดยในการจัดทำประชามติเพื่อการรับฟังความเห็นนั้น จะต้องมีการกำหนดประเด็นที่คณะกรรมการเสนอขอความเห็นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ชัดเจน และคณะกรรมการจะต้องจัดให้มีเอกสารประกอบการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจในประเด็นที่ขอความเห็นตามความเหมาะสม และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ และให้เผยแพร่เอกสารประกอบการจัดทำประชามติเป็นเวลาอย่างน้อย ๓๐ วันก่อนวันออกเสียงลงประชามติ

๗. กำหนดให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์เพื่อขอพระบรมราชานุญาตนำร่างรัฐธรรมนูญไปดำเนินการออกเสียงประชามติต่อไป

ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจขอให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้ ตามที่เห็นสมควร

๘. กำหนดให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้จัดทำขึ้น ภายในกำหนดอย่างช้าไม่เกินสิบแปดเดือนนับแต่วันที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ใช้บังคับ

สำหรับการกำหนดวันออกเสียงประชามติ ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อการจัดทำประชามติตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการลงประชามติ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญเป็นเวลาอย่างน้อย ๓๐ วันก่อนวันออกเสียงประชามติ

๙. กำหนดให้ในการออกเสียงลงประชามติ หากเสียงข้างมากของการลงประชามติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้เป็นอันสิ้นสุดลง และให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาใช้บังคับ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งภายใน ๙๐ วันนับจากวันที่มีการลงประชามติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ในกรณีที่มีผู้ออกเสียงประชามติจำนวนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของประเทศ ให้การออกเสียงประชามตินั้นไม่มีผล และให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการเห็นชอบจากประชาชน

๑๐. ในกรณีที่เสียงข้างมากของการลงประชามติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้ประธานองคมนตรี และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานรัฐธรรมนูญ ให้ประธานองคมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการร่วมกัน และประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

๑๑. กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ และเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ มีบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการบังคับใช้ ดังต่อไปนี้

๑๑.๑ ให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด (หนึ่งร้อยแปดสิบวัน) นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑๑.๒ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติตามที่มีอยู่ในขณะนั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนด (เก้าสิบวัน) นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

๑๒. เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จำเป็นหรือเหมาะสมจะต้องตราขึ้นเพื่อให้มีผลใช้บังคับพร้อมกับรัฐธรรมนูญตามที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำประชามติ ให้เสร็จสิ้นโดยมิชักช้า และต้องไม่ช้ากว่า (หกสิบวัน) นับแต่วันที่มีการออกเสียงประชามติ และในการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ถือตามแนวทางของหลักการและสาระสำคัญที่ได้ระบุไว้ในเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

๑๓. กำหนดให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเอกสารประกอบร่างกฎหมายดังกล่าวที่ได้จัดทำขึ้น ไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะมายังคณะกรรมการ โดยให้นำบทบัญญัติในเรื่องข้อเสนอแนะมาใช้บังคับ และให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จัดส่งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการภายในกำหนด (หกสิบวัน) นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างกฎหมายจากคณะกรรมการ พร้อมกันนี้ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดพิมพ์เผยแพร่ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อรับฟ ง
ความคิดเห็นจากประชาชนเป็นการทั่วไป

๑๔. เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้รับข้อคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อนำไปประกาศให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายพร้อมกับรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ต่อไป

๑๕. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ตราขึ้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้

๑๖. พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามความในส่วนนี้ ให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๑๗. กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ให้แก่ประธาน รองประธาน และกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

๑๘. เมื่อรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามความในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ย่อมสิ้นสุดลง

ข. องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของพรรคการเมืองในอดีต

พรรคไทยรักไทย[11] ได้เคยเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักการในการเสนอ

เพื่อให้การปฏิรูปการเมืองเป็นไปโดยโปร่งใส ปราศจากข้อครหาในแง่มุมต่างๆ ให้มากที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน**มาตรา ๓๑๓** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อให้ได้คณะบุคคลที่เป็นกลางและมาจากทุกภาคส่วนของสังคมเรียกว่า **"สภาปฏิรูปการเมือง"** ไปทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปการเมือง และนำไปสู่การออกเสียงลงประชามติของประชาชนต่อไป จึงเสนอหลักการและสาระสำคัญโดยสรุปของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใน**มาตรา ๓๑๓** ดังนี้

๑.ให้มี**สภาปฏิรูปการเมือง จำนวน ๑๒๐ คน**ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ประกอบด้วย

๑.๑ **บุคคล จำนวน ๕๐ คน** ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของผู้แทนองค์กรกลุ่มอาชีพภาคเอกชน กลุ่มอาชีพภาครัฐ และกลุ่มกิจกรรมทางสังคม ในทุกจังหวัดซึ่งรวมถึงกรุงเทพมหานคร โดยจะมีการรับสมัครองค์กรกลุ่มต่างๆ ภายใน ๑๕ วัน เพื่อให้แต่ละองค์กรส่งผู้แทนองค์กรละ ๑ คน เพื่อเลือกกันเองดังนี้

(ก)**กลุ่มอาชีพภาคเอกชน** ให้จำแนกออกเป็นภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ซึ่งต้องเลือกกันเองให้เหลือ ๕๐ คน

(ข) **กลุ่มอาชีพภาครัฐ** ซึ่งต้องเลือกกันเองให้เหลือ ๒๐ คน

(ค)**กลุ่มกิจกรรมทางสังคม** ให้จำแนกออกเป็น ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านการสาธารณสุขและคุ้มครองผู้บริโภค ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและศาสนา ด้านการพัฒนาและสงเคราะห์คนพิการและผู้ด้อยโอกาส ด้านการพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุด้านการพัฒนาแรงงาน และด้านการพัฒนาฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องเลือกกันเองให้เหลือ ๒๐ คน รายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของผู้แทนองค์กรกลุ่มต่างๆ และกระบวนการเลือกให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและบัญชีท้ายรัฐธรรมนูญ

๑.๒ **ผู้แทนพรรคการเมือง จำนวน ๑๐ คน** ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของผู้แทนของพรรคการเมืองทั้งหมดที่จดทะเบียนไว้กับนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยให้แต่ละพรรคการเมืองส่งผู้แทนเพื่อไปเลือกกันเองได้พรรคละ ๑ คน (ขณะนั้นมีพรรคการเมือง ๓๑ พรรค)

---

[11] ขณะที่พรรคไทยรักไทยเสนอความคิดเห็นเรื่องสภาปฏิรูปการเมืองนั้น เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนการปฏิรูปการปกครอง เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙

๑.๓ **ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒๐ คน** มาจาก

(๑) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน

(๒) ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน

(๓) ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน

(๔) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาการบริหารราชการแผ่นดิน และสาขาสังคมศาสตร์ ซึ่งแต่ละสาขาเลือกกันเองให้เหลือ สาขาละ ๑ คน จำนวน ๕ คน

๒.ให้มีคณะกรรมการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการในการได้มาซึ่งสภาปฏิรูปการเมือง ประกอบด้วย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าเป็นประธาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการร่วมเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการกำหนดรายละเอียด และการดำเนินการทั้งปวง เพื่อให้ได้มาซึ่งสภาปฏิรูปการเมือง

๓.สมาชิกสภาปฏิรูปการเมืองต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๓.๑ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

๓.๒ เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิรับสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๙ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๓) และ (๑๔) ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๔๐)

๔.ให้ศาลจังหวัดที่คดีอยู่ในเขตอำนาจหรือศาลแพ่งสำหรับกรุงเทพมหานครเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาการคัดค้านทั้งหลายเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งสภาปฏิรูปการเมือง โดยต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๕ วัน และให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด ให้ประธานศาลฎีกากำหนดวิธีการยื่นคำร้องคัดค้าน และวิธีพิจารณาคำร้องคัดค้าน

๕.สภาปฏิรูปการเมืองมีประธาน ๑ คน และรองประธาน ๒ คน โดยจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการเมือง ให้นำข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา มาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการ

ดำเนินการของสภาปฏิรูปการเมือง และให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักเลขาธิการวุฒิสภา เป็นหน่วยงานธุรการของสภาปฏิรูปการเมือง โดยให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เลขานุการของสภาปฏิรูปการเมือง และเลขาธิการวุฒิสภาทำหน้าที่รองเลขานุการสภาปฏิรูปการเมือง

๖.การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสภาปฏิรูปการเมืองให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน แยกออกได้เป็นขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

๖.๑ ยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกพร้อมเอกสารประกอบให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการเมือง

๖.๒ ส่งร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกดังกล่าวไปยังรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พรรคการเมืองต่างๆ และจัดเผยแพร่เป็นการทั่วไป ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๖.๓ ให้องค์กรต่างๆ ที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งความเห็นไปยังสภาปฏิรูปการเมืองภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับร่างรัฐธรรมนูญนั้น

๖.๔ ให้สภาปฏิรูปการเมืองจัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เอกสารประกอบและความเห็นจากองค์กรต่างๆ ให้ประชาชนได้รับทราบ

๖.๕ ให้สภาปฏิรูปการเมืองยกร่างรัฐธรรมนูญสุดท้ายเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับบันทึกความเห็นจากองค์กรต่างๆ

๗.ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่จัดทำโดยสภาปฏิรูปการเมืองโดยต้องไม่ก่อน ๖๐ วัน แต่ไม่ช้ากว่า ๙๐ วัน ทั้งนี้ เพื่อให้ประธานรัฐสภาได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมด้วยเจตนารมณ์ ความเห็นขององค์กรต่างๆ และคำชี้แจงของสภาปฏิรูปการเมืองให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจก่อนการลงประชามติ

๘. ถ้าประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่สิ้นสุดลงในวันถัดจากวันครบ ๓๐ วัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใช้บังคับ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ แต่ถ้าประชาชนออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบด้วย ให้สภาปฏิรูปการเมืองสิ้นสุดลง แล้วให้ดำเนินการให้มีสภาปฏิรูปการเมืองขึ้นใหม่ภายใน ๖๐ วัน โดยผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการเมืองชุดเดิมจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปชุดใหม่อีกไม่ได้

ค. วิจารณ์รูปแบบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๒ รูปแบบ

๑) วิจารณ์รูปแบบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์

ด้วยความเคารพต่อ**ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์** ในฐานะปรมาจารย์ทางด้านกฎหมายมหาชน ผู้เขียนมีความเห็น ดังต่อไปนี้

ประการแรก การที่กำหนดให้มี **“คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ”** ประกอบด้วย กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง **จำนวน ๑๒ คน แบ่งเป็น ๒ ประเภท** แม้โดยหลักการถือว่า แนวคิดนี้เป็น**จุดเด่น**ขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ เพราะมีกระบวนการที่ทำเพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ดีและเหมาะสม ซึ่งในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่มีหลักการดังกล่าว แต่การที่กำหนดให้**กรรมการประเภทที่สอง** มาจากกรรมการที่มีประสบการณ์ทางการเมืองที่**ประธานองคมนตรีถวายชื่อตามคำแนะนำของคณะองคมนตรีจากผู้ที่เคยเป็นนายกรัฐมนตรีมาแล้ว** จำนวน ๒ คน นั้น **ถือเป็นเรื่องที่อาจจะหมิ่นเหม่ต่อการดึงเอาสถาบันกษัตริย์มาเกี่ยวข้องกับการเมือง** ซึ่งเรื่องทำนองนี้เคยเกิดขึ้นมาเมื่อขณะที่มีการ**ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗** ซึ่งได้มีการบัญญัติให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในเวลาต่อมาพระมหากษัตริย์ได้ทรงพระราชทานกระแสพระราชดำรัสแก่นายกรัฐมนตรี (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ว่าไม่สมควรและนำมาสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทน

ประการที่สอง การกำหนดให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติทำการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระที่สองสำหรับการลงประชามติ พร้อมทั้งจัดทำ**เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ**ดังกล่าวให้แล้วเสร็จ โดยต้องมีสาระสำคัญต่าง ๆ เช่น กฎหมายสำคัญซึ่งกำหนดให้ตราเป็น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ในเรื่องใดบ้าง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดจะมีหลักการและสาระสำคัญอย่างใด และให้ระบุด้วยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดมีความจำเป็นหรือเหมาะสม จะต้องตราขึ้นตามวิธีการที่กำหนดไว้ เพื่อให้มีผลบังคับใช้พร้อมกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในทุกๆ ขั้นตอน เพื่อให้เป็นเอกสารประกอบในลักษณะที่อ่านเข้าใจได้ง่าย นั้น

เมื่อพิจารณาตามหลักแนวคิดดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เป็นเรื่องที่ดีและมีความเหมาะสมที่จะต้องกำหนดหลักการนี้ไว้ แต่มีข้อสังเกตว่า ประชาชนยังไม่มีความรู้ถึงขนาดที่จะสามารถเข้าใจถึงลักษณะของเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดที่เสนอ ซึ่งเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นน่าจะมีการแสดงสาระสำคัญอย่างง่าย และสามารถอ่านเข้าใจได้ง่าย รวมทั้งสื่อให้ประชาชนเข้าถึงสาระสำคัญได้ มิใช่จัดทำในรูปแบบเอกสารทางวิชาการมากจนเกินไป จากการสังเกต ในการออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ พบว่า ประชาชนไม่ค่อยได้ศึกษารัฐธรรมนูญเท่าใดนัก และมีประชาชนจำนวนมากลงคะแนนเพราะมีการชี้นำจากฝ่ายการเมืองมากกว่า

ประการที่สาม การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญโดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น เป็นการทิ้งช่วงระยะเวลาไว้นานเกินไป อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติได้

๒) วิจารณ์รูปแบบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของพรรคไทยรักไทย

จากการศึกษารูปแบบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของ พรรคไทยรักไทย ผู้เขียนมีความเห็น ดังนี้

ประการแรก การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาปฏิรูปการเมือง จำนวน ๑๒๐ คน นั้นเป็นจำนวนที่มากจนเกินไป ทำให้การดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญประสบปัญหามาก

ประการที่สอง การกำหนดสัดส่วนของสภาปฏิรูปการเมืองที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒๐ คน เห็นว่า ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวนั้น มีจำนวนและสัดส่วนไม่เหมาะสม เช่น การกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาการบริหารราชการแผ่นดิน และสาขาสังคมศาสตร์ ซึ่งแต่ละสาขาเลือกกันเองให้เหลือ สาขาละ ๑ คน จำนวน ๕ คน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิสาขาดังกล่าวนี้ มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่กลับมีเพียง ๕ คนเท่านั้น จึงควรที่จะกำหนดสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิให้มีสัดส่วนและจำนวนมากขึ้นกว่านี้

ประการที่สาม กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยงานธุรการของสภาปฏิรูปการเมือง โดยให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เลขานุการของสภาปฏิรูปการเมือง และเลขาธิการวุฒิสภาทำหน้าที่รองเลขานุการสภาปฏิรูปการเมืองนั้นเป็นการกำหนดที่ไม่เหมาะสม ควรมอบหมายให้สำนักงานใดสำนักงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียวเป็นหน่วยธุรการของสภาปฏิรูปการเมือง ซึ่งจากประสบการณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้มีการมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ง. รูปแบบองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญในทัศนะของผู้เขียน

เมื่อได้ศึกษาถึงรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด พ.ศ. ๒๕๔๐ และสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุด พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมถึงรูปแบบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของ**ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์** และของ**พรรคการเมือง (พรรคไทยรักไทย)** แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า รูปแบบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญควรจะมีองค์ประกอบ และหลักการสาระสำคัญ ที่มุ่งไปสู่การปฏิรูปการเมือง ดังนี้

๑. **องค์ประกอบองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ**จะต้องมี**จำนวนที่ไม่มากเกินไป** เพราะในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและมีการใช้รัฐธรรมนูญ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มักจะมีจำนวนน้อยและจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญที่แท้จริง ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปฏิรูปการเมือง และมีวิสัยทัศน์กว้างไกลสามารถเห็นปัญหาของการเมือง การปกครองและสามารถออกแบบโครงสร้างการเมือง การปกครอง

ได้อย่างเป็นระบบ ตลอดจนต้องมีบารมีอันเป็นที่ยอมรับของสังคม ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และอินเดีย เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ จะมีผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นหลักในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๒. ควรมีกระบวน**การคัดเลือกบุคคล**จากหลากหลายกลุ่มอาชีพ ภาคเอกชน ภาครัฐ และกลุ่มกิจกรรมทางสังคม ซึ่งจะต้องมีการเลือกตั้ง เพื่อเป็นตัวแทนเข้ามาเป็นองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ และจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาหรือของประชาชนด้วย

๓. ควรมี**กระบวนการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญที่ทรงคุณวุฒิ**อย่างเหมาะสม เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่แท้จริง โดยควรพิจารณาองค์ประกอบของผู้เชี่ยวชาญที่ทรงคุณวุฒิตามสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ อันประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ

๔. ควรมีการศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบของ**องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ**เพื่อมากำหนดรูปแบบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้เหมาะสม

๕. กำหนด**ระยะเวลา**ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมีกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม กล่าวคือ ไม่น้อยและไม่มากจนเกินไป ซึ่งอาจจะกำหนด ๓๖๐ วัน

๖. สำหรับ**ขั้นตอนการดำเนินการ**นั้น ควรมีขั้นตอนที่สำคัญๆ ดังนี้

๖.๑ กำหนดให้มีการจัดทำกรอบแนวคิดในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๖.๒ ภายหลังจัดทำกรอบแนวคิดในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้ดำเนินการจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

๖.๓ ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง เช่น การเผยแพร่ร่างฉบับรับฟังความคิดเห็น จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์

๖.๔ ให้องค์กรต่างๆ ที่ได้รับร่างฉบับแรกส่งความเห็นไปยังองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ และให้องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญจัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญเอกสารประกอบและความเห็นจากองค์กรต่างๆ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง

๖.๕ หลังจากองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนได้ส่งความเห็นให้องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อไป

๖.๖ จากนั้น กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะต้องเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติพร้อมด้วยเจตนารมณ์ ความเห็นขององค์กรต่างๆ และคำชี้แจงขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจก่อนการลงประชามติ

๖.๗ ถ้าประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

สรุป องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่หากจะเกิดขึ้นได้ ก็จะต้องมีการ**แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙๑** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ **เพื่อบัญญัติหลักการเกี่ยวกับกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**โดยกำหนดมีองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

บทที่ ๒
บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำปรารภ ถึง หมวด ๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไขจุดอ่อนและข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายประการ เช่น การผูกขาดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองของนักการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ขาดคุณธรรมและจริยธรรมและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่[12] อย่างไรก็ตาม มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เป็นที่ถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าอาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาจากการบังคับใช้ จึงสมควรที่จะได้ทำการศึกษาในประเด็นดังกล่าวเหล่านั้น

สำหรับบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่ ๑ นี้ ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะคำปรารภ หมวด ๑ , ๒, ๓, ๔, และ ๕ เท่านั้น ส่วนหมวด ๖ ถึง บทเฉพาะกาล ผู้เขียนจะได้ศึกษาในส่วนที่ ๒ ซึ่งจะได้พิมพ์เผยแพร่ต่อไป

เพื่อง่ายต่อการศึกษา ผู้เขียนใคร่ขอวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

2.1 คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการร่างรัฐธรรมนูญไว้ว่า “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”

ข้อสังเกต

การเขียนคำปรารภของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ไม่ได้เน้นถึงปรัชญาแนวคิดในการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) ซึ่งต่างจากการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่เน้นให้เห็นชัดเจนว่า การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานการปฏิรูปการเมือง

---

[12] วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐,ใน http://th.wikipedia.org, access date November ๑, ๒๐๐๗.

2.2 หมวด ๑ บททั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีทั้งหมด ๗ มาตรา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๗ มาตรา เช่นกัน ซึ่งมาตราที่ควรพิจารณาได้แก่

มาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมจากมาตรา ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ "การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**"

ข้อสังเกต

แม้การเพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคสอง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม ซึ่งสามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และไม่อาจใช้อำนาจรัฐโดยไม่มีกฎหมายรองรับ อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of law) ซึ่งหลักนิติธรรมจะมีแฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว แต่อาจไม่ชัดเจน ดังนั้น การที่บัญญัติไว้ย่อมทำให้เกิดผลดีในแง่ของความชัดเจนในการตีความการใช้อำนาจรัฐสำหรับองค์กรที่มีอำนาจตีความ[13]

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ว่าการใช้คำว่า "หลักนิติธรรม" ในลักษณะเป็นการบังคับ อาจนำไปสู่การฟ้องร้องบังคับองค์กรต่าง ๆ ควรปล่อยให้เป็นไปตามความเห็นของนักวิชาการที่จะพัฒนากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมาเป็นลำดับ การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเสี่ยงต่อปัญหาการตีความ และแม้จะไม่บัญญัติไว้แต่สาระของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ก็แสดงอยู่ในตัวแล้วว่าการปกครองต้องเป็นไปตามหลักนี้ [14]และบทบัญญัติในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง และ วรรคสอง เป็นคนละเรื่องกัน กล่าวคือ ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนมาตรา ๓ วรรคสอง เป็นเรื่องการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในส่วนอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญแล้ว เช่น มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๘ (๖) มาตรา ๘๙ และมาตรา ๑๒๕ จึงเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้อีก

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อไม่ให้มีปัญหาในการตีความ ควรตัดถ้อยคำใน**มาตรา ๓ วรรคสอง** ออกทั้งหมด

---

[13] สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับลงประชามติแบบเรียงหมวด,ใน http://www.parliament.go.th, access date November ๕, ๒๐๐๗.

[14] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ,รายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๕๕๐, หน้า ๒.

มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมจากมาตรา ๔ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” คือ คุณค่าความเป็นมนุษย์ที่อยู่ในตัวบุคคลทุกคนซึ่งบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองจากการกระทำใด ๆ

มาตรา ๔ ได้เพิ่มเติมความคุ้มครองให้รวมไปถึงความเสมอภาคของบุคคลซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ อันได้แก่ รัฐต้องไม่กระทำการใดๆที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ รัฐยังต้องคุ้มครองช่วยเหลือบุคคลจากการถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมให้รัฐต้องคุ้มครองบุคคลจากการถูกละเมิดที่แต่เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ มีเฉพาะการห้ามการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่านั้น

ข้อสังเกต

สำหรับมาตรา ๔ ที่ว่าด้วยเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ได้อ้างเรื่องพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยมีอยู่กับนานาประเทศ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้วก็อาจจะเกิดปัญหาได้ เช่น ถ้าประเทศไทยไปทำสัญญาเป็นภาคีสมาชิกในเรื่องแรงงานเพื่อคุ้มครองเด็กแต่พันธกรณีนั้นยังไม่ถูกทำให้เป็นกฎหมายภายใน คือ ยังไม่มีการอนุวัติกฎหมายภายในผ่านรัฐสภา ในกรณีนี้ ประชาชนจะหยิบเอาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นอ้างได้เลยหรือไม่ นั่นเป็นปัญหาอันหนึ่ง มีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้เลยหรือไม่ แล้วถ้าพันธกรณีที่เราไปทำนั้นเกิดมีปัญหาไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้วจะบังคับกันอย่างไร ท้ายที่สุดอาจทำให้เกิดปัญหาและความสับสนในทางปฏิบัติสำหรับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ[15] ได้ในที่สุด

มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ **บทบัญญัติ**ใดของกฎหมาย **กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้**” คำว่า**“กฎหรือข้อบังคับ”** กฎหรือข้อบังคับใดบ้างที่จะขัดกับรัฐธรรมนูญ เมื่อเขียนไว้ก็จะครอบคลุมถึงกฎและข้อบังคับทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นของราชการหรือของเอกชน สำหรับของเอกชนนั้น ในหลายกรณีจำเป็นต้องยินยอมให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้เพราะเป็นเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น สมาคมชายโสด ย่อมมีข้อบังคับไม่ให้รับสตรี เป็นต้น ส่วนกฎหรือข้อบังคับของรัฐนั้น ย่อมไม่อาจขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะบรรดาพระราชกำหนดและพระราชบัญญัติย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ กฎหรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัติ

---

[15] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญปี๒๕๕๐ ปัญหาว่าด้วยหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด, ใน http://gotoknow.org/blog/Kati๑๗๘๕/๑๑๑๕๒๕, access date November ๑๐, ๒๐๐๗.

หรือพระราชกำหนด ก็ย่อมไม่อาจขัดกับรัฐธรรมนูญด้วย เพราะจะเป็นการเกินอำนาจที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดได้ให้ไว้ ซึ่งในทางกฎหมายถือว่าใช้บังคับไม่ได้ [16]

มาตรา ๗ที่บัญญัติว่า **"ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"** ซึ่งถ้อยคำเช่นนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๒ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวนั้น มีบทบัญญัติมาตราจำนวนน้อย จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการวินิจฉัยในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญบังคับถึงกรณีนั้นๆ

จึงมีประเด็นว่า มีความจำเป็นที่จะบัญญัติความลักษณะนี้ไว้ในมาตรา ๗ หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้มีความเห็นออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

(๑) ฝ่ายที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ เห็นว่า หลักการในลักษณะดังกล่าวนี้ ที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับชั่วคราวในภาวะที่บ้านเมืองมีความไม่ปกติ เช่น ในระหว่างการปฏิวัติ รัฐประหาร เป็นต้น ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรในแต่ละฉบับที่ผ่านมาได้บัญญัติหลักการใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารประเทศไว้อย่างกว้าง ๆ มีจำนวนไม่กี่มาตรา จึงได้มีการบัญญัติหลักการทำนองเดียวกับหลักการในมาตรา ๗ นี้ไว้เพื่อเป็นการอุดช่องโหว่ไว้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีผลใช้บังคับในภาวะปกติทุกฉบับที่ผ่านมา (ยกเว้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) จะไม่มีหลักการในลักษณะนี้ ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกต่าง ๆ ของอำนาจอธิปไตยในแต่ละส่วนไว้อย่างสมบูรณ์แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) ฝ่ายที่เห็นว่าจำเป็นต้องบัญญัติไว้ เห็นว่าโดยเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญคงจะบัญญัติไว้เพื่อป้องกันความตกหล่นของหลักการบางส่วนที่ยังมีความไม่ชัดเจนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น หรือเป็นบทอุดช่องโหว่ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์และนำไปสู่การปฏิบัติได้ให้มากที่สุด

สำหรับผู้เขียนเห็นว่า มีความจำเป็นต้องคงบัญญัตินี้ไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญที่อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ในอนาคต

๒.๓ หมวด ๒ พระมหากษัตริย์

ผู้เขียนเห็นว่า ในหมวดพระมหากษัตริย์ มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เพียงแต่มีปัญหาใน**มาตรา ๑๓** ซึ่งบัญญัติว่า "การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย..." แต่มาตรา ๑๔ บัญญัติไว้ว่า "องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและ

---

[16] คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา: ชุดปี ๓๙ - ๔๓, หลักการและสาระสำคัญ รวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, ๒๕๔๐, หน้า ๒.

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ" ซึ่งผู้เขียนเห็นตรงกับสภานิติบัญญัติที่มีความเห็นว่า ควรให้ตัดมาตรา ๑๔ ออกทั้งมาตรา หรือมิฉะนั้นให้ตัดคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ออก เนื่องจากบัญญัติมาตรา ๑๔ อาจจะเป็นขัดกับมาตรา ๑๓ เนื่องจากการแต่งตั้งหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยที่จะทรงพิจารณาอยู่แล้ว ดังนั้น คุณสมบัติต่าง ๆ ขององคมนตรีควรจะเป็นไปตามพระบรมราชวินิจฉัย นอกจากนี้ คำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ยังมีความหมายไม่ชัดเจน และอาจต้องเป็นเรื่องที่ต้องมีการตีความซึ่งอาจไม่เหมาะสม[17]

2.4 หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่ได้ทำการแบ่งแยกหมวดหมู่เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ทำการแบ่งหมวดหมู่ของหมวดที่ ๓ ออกเป็นทั้งหมด ๑๓ ส่วนซึ่งนับว่า มีจำนวนมาก แต่การที่เขียนเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้มากขึ้นนั้น **ผู้เขียน**เห็นด้วยกับ**ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์** ที่ตั้งข้อสังเกตว่า "ข้อผิดพลาดของรัฐธรรมนูญเดิม (พ.ศ. ๒๕๔๐) ที่ถูกรัฐประหารยกเลิกไป มิได้เกิดจากการมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนมาตราน้อยเกินไป แต่วิกฤติการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้น เพราะความผิดพลาดในการออกแบบ "ระบบสถาบันการเมือง" ที่ทำให้เกิดระบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมือง[18] นอกจากนี้ การแบ่งหมวด ๓ ออกเป็น ๑๓ ส่วน ก็ไม่ได้มีนัยสำคัญประการใดทั้งสิ้น นอกจากเป็นการจัดแบบให้ดูสวยงามเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ใน**หมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย**นี้มีความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับโดยผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

<u>ส่วนที่ ๑ บททั่วไป</u>

มาตรา ๒๖ ของความหมายของคำว่า**"ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์"**ในมาตรานี้นั้น มีความหมายครอบคลุมกว้างขวางมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคำว่า**"ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์"** ในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๔[19]

---

[17] เรื่องเดียวกัน.

[18] อมร จันทรสมบูรณ์,สภาพวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย :สาเหตุแห่งความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒ (กรณีศึกษา – case study: "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๐)), หน้า ๕๒. เอกสารพิมพ์ ใน www.pub-law.net.

[19] คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา: ชุดปี ๓๙ - ๔๓, <u>หลักการและสาระสำคัญ รวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่</u>, ๒๕๔๐, หน้า ๑๑.

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติม "รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ"

มาตรา ๒๗ ได้บัญญัติเพิ่มองค์กรที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองและผูกพันในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

ข้อสังเกต

มาตรา ๒๗ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ความครอบคลุมของคำว่า **"โดยปริยาย"** ในบทบัญญัติมาตรานี้ มีความหมายครอบคลุมกว้างขวางมากน้อยเพียงใด[20]

ประการที่สอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น หากเป็นการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพย่อมใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจแล้วและยังมีช่องทางสำหรับบุคคลดังกล่าวเพื่อให้ศาลที่กำลังพิจารณาคดีนั้นส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอีกชั้นหนึ่งโดยศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเป็นการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการ โดยเฉพาะศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และศาลทหารสูงสุด เมื่อมีคำพิพากษาแล้วถือเป็นที่สุดจะไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากตามมาตรา ๒๑๑ วรรคสาม บัญญัติว่า "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว" ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอีกชั้นหนึ่งเหมือนกับกรณีการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร จึงเป็นประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาใน ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่บุคคลใช้สิทธิทางศาลจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่เห็นว่าตนยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือเห็นว่าตนยังถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีที่บุคคลใช้สิทธิทางศาลจนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และในระหว่างการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาซึ่งมิใช่คำพิพากษาให้รับโทษทางอาญาอยู่นั้น (ถ้าหากเป็นคำพิพากษาที่มีโทษทางอาญา บุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองโดยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒) หากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นจะเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบคำพิพากษาถึงที่สุดว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนได้หรือไม่ หรือจะเยียวยา แก้ไข หรือช่วยเหลือบุคคลซึ่งอยู่ในระหว่างการบังคับตามคำพิพากษานั้นได้หรือไม่ อย่างไร หากศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบแล้ว สิทธิและ

---

[20] เรื่องเดียวกัน.

เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ จะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้อย่างไร[21]

การยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล

มาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมวรรคสองและวรรคสาม

มาตรา ๒๘ วรรคสอง "บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้วให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

บทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคสองที่แก้ไขใหม่เพื่อให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันที โดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายบัญญัติขึ้นเสียก่อนจึงตัดข้อความเดิมที่เคยบัญญัติว่า "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพได้โดยตรง แม้จะยังไม่มีกฎหมายแต่ถ้าเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว จึงเป็นไปตามกฎหมายนั้น

มาตรา ๒๘ วรรคสาม "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้"

มาตรา ๒๘ วรรคสาม เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพทันที เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐชะลอการออกกฎหมายในการกีดกันประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีปัญหาในทางปฏิบัติตามสิทธิเสรีภาพมากกว่าปัญหาที่เกิดจากตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือไม่มีการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ[22]

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดในบทเฉพาะกาล**มาตรา ๓๐๓** ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพ (ในบางมาตรา) ภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา[23]

---

[21] คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ ๒, ๒๕๔๕, หน้า ๑๐๕ – ๑๐๖.

[22] มานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐), พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๙), หน้า ๒๓๕.

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓.

หลักการที่เพิ่มขึ้นมานี้จึงเป็นการเพิ่มความคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ กล่าวคือ ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนง่ายขึ้นกว่าเดิม มีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ข้อสังเกต

สำหรับ**มาตรา ๒๘ วรรคสาม**[24] นี้ซึ่งได้กำหนดให้บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพได้โดยตรง จะเป็นการสร้างภาระให้แก่รัฐเกินความจำเป็น โดยหากรัฐไม่สามารถดำเนินการในเรื่องสิทธิและเสรีภาพได้ เพราะติดขัดด้วยปัญหาต่าง ๆ แม้ทั้งได้ทำไปด้วยสามารถอย่างเต็มที่แก่ประชาชนจะฟ้องรัฐได้ง่ายจนทำให้รัฐไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นต้นเหตุให้มีคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก โดยไม่จำเป็น ดังนั้น จึงควรตัดมาตรา ๒๘ วรรคสาม ออก[25]

มาตรา ๒๙ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประการแรก การใช้บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมีการตั้งข้อสังเกตว่า บทบัญญัติตามมาตรานี้มีลักษณะที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากมีข้อยกเว้นให้รัฐกระทำได้คณะทำงานคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า บทบัญญัติแห่งมาตรานี้วางหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กรณีที่รัฐจะจำกัดสิทธิเป็นเพียงข้อยกเว้นที่จำกัดยิ่งเท่านั้น โดยจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดและเพียงเท่าที่จำเป็นอันมีลักษณะเป็นการวางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐยิ่งกว่าการใช้อำนาจจำกัดสิทธิของบุคคล และการที่รัฐใช้ข้อยกเว้นตามมาตรานี้เกินความจำเป็น ก็จะเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบตามที่เสนอ[26]

ประการที่สอง การอ้างบทบัญญัติจำกัดสิทธิในกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ไม่รับคำวินิจฉัยกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ซึ่งไม่อ้างถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า มาตรา ๒๖๔ (รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๔๐) มิได้ให้สิทธิผู้ร้อง แต่เป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖๒ (รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๔๐) โดยสมาชิกของสภา ซึ่งเห็นว่าการที่ต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจตรากฎหมายนั้น เป็นมาตรการในทางกฎหมายที่ระบุไว้เป็นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ ไว้อย่างชัดเจน แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นแบบพิธีก็ตาม แต่ก็เป็นแบบพิธีที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อยืนยันถึงเนื้อหาของการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ต้องมีการคำนึงถึงหลักนิติธรรมประกอบการตรากฎหมายนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ สิทธิและเสรีภาพจะบรรลุความมุ่งหมายได้โดยการกำหนดให้องค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มี

---

[24] บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรงหากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

[25] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖.

[26] คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า ๕๐.

ความเป็นกลางเข้ามาตรวจสอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หากมีกรณีที่กล่าวอ้างว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยมิได้เป็นไปตามเงื่อนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้[27]

ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค

ความเสมอภาค

มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพิ่มเติม ในเรื่องของการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลว่าจะต้องไม่ทำการเลือกปฏิบัติเพราะ “ความพิการ” ของบุคคลไว้ในวรรคสอง[28]

ข้อสังเกต

มาตรา ๓๐ กำหนดหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่มีความแตกต่างกันรวมถึงเพิ่มความคุ้มครองสิทธิของบุคคลครอบคลุมทุกกลุ่มคนที่ชัดเจนขึ้น เช่น คนพิการ สตรีจะได้รับการส่งเสริม การมีส่วนร่วมและมีบทบาทในด้านต่างๆ มากขึ้น และยังส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายมากกว่าเดิม[29] กล่าวคือ เป็นข้อพิจารณาเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของชายและหญิงควรทำให้เป็นจริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติและมีความแตกต่างในเรื่องมาตรฐานค่อนข้างมาก[30]

สิทธิเสรีภาพของผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ

มาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนถ้อยคำตอนท้ายมาตรา จาก “จรรยาบรรณ” เป็น “จริยธรรม”

เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ[31]บุคคลดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการปฏิบัติตามหรือบังคับใช้กฎหมายอันอยู่ในฐานะที่จะให้คุณหรือให้โทษแก่ประชาชน ดังนั้น มาตรา ๓๑ จึงบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความเสมอภาคเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป เว้นแต่ถูกจำกัด

---

[27] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘ – ๖๐.

[28] เปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐, ใน http://webboard.mthai.com, access date November ๓, ๒๕๕๐.

[29] คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), หน้า ๒๐.

[30] รายงานการพิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญของวุฒิสภา : ชุดปี ๔๓ – ๔๙, ๒๕๔๘, หน้า ๔๕.

[31] เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หมายความรวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ไว้โดยกฎหมายหรือกฎที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและยังส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรักษาวินัย คุณธรรม และจริยธรรม ซึ่งเป็นเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงคำว่า “จรรยาบรรณ” เป็น “จริยธรรม”[32]

ข้อสังเกต

การบัญญัติเช่นนี้ หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว เป็นเรื่องที่ดีที่เป็นการเจาะจงให้สิทธิแก่บุคคลผู้ประกอบอาชีพราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้ว ในทางปฏิบัติจะเกิดการใช้สิทธิเช่นนั้นได้จริงหรือไม่

หากจะมีการบัญญัติหลักการเช่นนี้ไว้ ควรแก้ไขเพิ่มเติม ถ้อยคำจาก “สหภาพ” เป็น “สหภาพแรงงาน” เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยมีสหภาพเพียงแห่งเดียว คือ สหภาพแรงงาน และจากวรรคสองของมาตรา ๖๓ ส่งผลให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการตั้งสหภาพได้ กรณีนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับบัญชาได้ โดยเฉพาะข้าราชการทหาร เป็นต้น แม้จะมีมาตรา ๓๑ บัญญัติควบคุมไว้ก็ตาม

<u>ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล</u> (มาตรา ๓๒-๓๘)

สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

มาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และได้เพิ่มเติมวรรคในมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมทั้งหมดเป็นห้าวรรค

มาตรา ๓๒ วรรคแรกไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “การทรมานทารุณกรรมหรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ ได้เปลี่ยน “การลงโทษประหารชีวิต” เป็น “การลงโทษตามคำพิพากษาของศาล” เพราะคำว่า “การประหารชีวิต”นั้นเป็นการลงโทษที่โหดร้ายและไร้มนุษยธรรมและไม่มีศาสนาใดส่งเสริมมีการฆ่าผู้อื่นจึงไม่สมควรที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เพื่อต้องการให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๘๘๙ มาตรา ๕

มาตรา ๓๒ วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแยกอำนาจการจับ การคุมขัง และการค้นออกจากกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการ

---

[32] คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓.

ปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน พร้อมทั้งได้เพิ่มเติมความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้น ได้แก่

มาตรา ๓๒ วรรคสาม “การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๒ วรรคสี่ “การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๒ วรรคสามและวรรคสี่ เพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของมนุษย์

มาตรา ๓๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมข้อความจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ “ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายมีสิทธิร้องต่อศาล เพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้” เพื่อเพิ่มเติมรับรองการใช้สิทธิทางศาลและการเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลในการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา ๓๒ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ความหมายของคำว่า **“มีสิทธิ”** มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ **“บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย”** หลักการ คำว่า **“มีสิทธิ”** ในที่นี้ มีความหมายครอบคลุมกว้างขวางมากน้อยเพียงใด และจะมีความหมายรวมไปถึงสิทธิในลักษณะที่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วยหรือไม่ เช่น กรณีบุคคลผู้ป่วยเป็นมะเร็งระยะขั้นสุดท้ายมีความเจ็บปวดและมีความทนทุกข์ทรมานในชีวิตและร่างกายเป็นอย่างยิ่ง จะร้องขอโดยอนุญาตให้แพทย์ผู้ทำการรักษาฉีดยาเพื่อให้ตนเองพ้นจากความทุกข์ทรมานด้วยการตายจะได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้เป็นสิทธิของบุคคลและไม่มีบทข้อยกเว้นกรณีในลักษณะดังกล่าวนี้ไว้ในที่แห่งใดเลย ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดโดยมีหลักการว่า **“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย”** [33]

ประเด็นที่สอง สิทธิในการทำแท้งสิทธิในชีวิตจะครอบคลุมถึงทารกในครรภ์มารดามากน้อยเพียงใดและสิทธิในร่างกายเฉพาะตัวของสตรีในการที่จะอุ้มท้องทารก หรือทำแท้งซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลของหญิง เช่น หญิงไม่ต้องการมีลูกจึงคุมกำเนิดไว้ แต่ต่อมาหญิงนั้นท้องเนื่องจากกินยาคุมกำเนิดแล้วไม่ได้ผล กฎหมายไม่ให้สิทธิหญิงนั้นในการทำแท้ง หรือกรณีที่หญิงเป็นโรคเอดส์และทารกที่จะเกิดมานั้นจะติดโรคเอดส์ กฎหมายไม่ให้สิทธิในการทำแท้งทำให้หญิงหลายคนต้องไปทำแท้งโดยไม่ชอบ

---

[33] คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑.

ด้วยกฎหมายบางรายได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต จึงเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันว่าควรจะต้องมีการขยายข้อยกเว้นตามกฎหมายให้สิทธิแก่หญิงในการทำแท้งมากขึ้นหรือไม่[34]

ประเด็นที่สาม สิทธิที่จะเลือกตายบทบัญญัติดังกล่าวคุ้มครองคลอบคลุมถึงสิทธิที่จะเลือกตาย (The right to die) หรือสิทธิที่จะปฏิเสธการรักษา (The patient's right to refuse treatment) ซึ่งสัมพันธ์กับเรื่องการทำให้ผู้ป่วยที่สิ้นหวังได้ตายอย่างสงบ (Euthanasia) หรือพินัยกรรมแห่งชีวิต (Will of life) หรือไม่คำว่า แปลเป็นภาษาอังกฤษคือ good death ซึ่งในทางวิชาการแยกเป็น๒ กรณี ดังนี้

(๑) Passive euthanasia อันได้แก่ การที่แพทย์ปล่อยให้ผู้ป่วยถึงแก่ความตายตามธรรมชาติโดยไม่นำเครื่องมือต่าง ๆ ทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ช่วยยืดความตายผู้ป่วยออกไปอีก ในกรณีนี้ แพทย์ไม่มีความผิดเพราะแพทย์ไม่มีหน้าที่จะชะลอชีวิตของผู้ป่วยที่จะถึงแก่ความตายตามธรรมชาติให้ยาวนานออกไปอีก

(๒) Active euthanasia อันได้แก่ กรณีที่แพทย์ฉีดยาหรือให้ยาเพื่อให้ผู้ป่วยตายโดยไม่เจ็บปวดหรือการหยุดเครื่องช่วยเพื่อให้ผู้ป่วยตายอย่างสงบ ซึ่งเป็นกรณีที่ยังหาข้อสรุปได้ยาก เพราะการใช้ยาก็ดี หรือการหยุดเครื่องช่วยเพื่อให้ผู้ป่วยถึงแก่ความตายก็ดี ถือเป็นการเร่งการตายและเป็นการกระทำโดยตรง

ประเทศที่ออกกฎหมายให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยเพื่อยุติการใช้เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ป่วยตายอย่างสงบได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และกฎหมายของบางรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐโอเรกอน (The Oregon Death with Dignity Act) สำหรับประเทศไทย การหาแนวทางเพื่อให้ผู้ป่วยระยะสุดท้ายถึงแก่ความตายด้วยความสงบ ได้มีการกล่าวถึงและจัดประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้หลายครั้ง ในกรณี Active euthanasia โดยเห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทำมิได้เพราะถือว่าเป็นการเร่งการตาย ส่วนกรณี Passive euthanasia ที่เกิดจากความต้องการของผู้ป่วยเอง (Voluntary Passive Euthanasia) ควรจะเป็นเรื่องที่กระทำได้ และการที่จะทราบเจตนาของผู้ป่วยในเรื่องนี้ได้อย่างชัดเจนก็คือการยอมรับเจตนาที่แสดงไว้ล่วงหน้าที่เรียกว่า living will[35]

ประเด็นที่ ๔ การลงโทษประหารชีวิตควรจะยกเลิกหรือไม่การลงโทษโดยการประหารชีวิตนั้น เป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษย์ธรรมหรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะมีผลทำให้ประเทศไทยต้องยกเลิกโทษประหารชีวิต ฉะนั้น เพื่อการตัดปัญหาโต้เถียงในภายหลัง รัฐธรรมนูญใหม่นี้จึงกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม[36]

นอกจากนี้ ปัจจุบันยังพบปัญหาในทางปฏิบัติว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้บอบช้ำจากการรับหรือไม่รับสารภาพ หรือการถูกนำออกมาปรากฏต่อหน้าสาธารณชนทางสื่อสารมวลชน โดยมิได้มี

---

[34] คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า ๘๙.

[35] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๖ – ๙๘.

[36] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๘ และ ๑๐๒.

ความสมัครใจ การเผยแพร่ภาพ การทำแผนประทุษกรรมประกอบคำรับสารภาพโดยเฉพาะในคดีข่มขืนกระทำชำเรา ซึ่งนอกจากความไม่เหมาะสมในส่วนของผู้ต้องหา หรือจำเลยแล้วยังมีผลกระทบต่อผู้เสียหายและครอบครัวญาติพี่น้องอีกด้วย จึงต้องสมควรพิจารณาแนวการปฏิบัติเช่นว่านี้อย่างรัดกุมและรอบคอบโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเสมอในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน

สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว

มาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยในมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและวรรคสองไม่ได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำให้มีความชัดเจนและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

มาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมวรรคสาม คือ “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพิ่มเติมเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ให้ผู้ใดนำไปเผยแพร่หรือนำไปใช้โดยมิชอบอันก่อให้เกิดความเสียหาย เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากบุคคลอันเป็นเจ้าของข้อมูลหรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ซึ่งข้อดีของการเพิ่มเติมตามมาตรานี้คือ ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลครอบคลุมกว้างขวางขึ้นกว่าเดิม[37]

ตามความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง เกี่ยวกับกรณีการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชนอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้เป็นเจ้าของข้อมูลนั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณนั้น เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าความในตอนท้ายที่เป็นข้อยกเว้นโดยการใช้ถ้อยคำว่า**“เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ”**นั้น ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวการที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และผู้ใดจะเป็นผู้พิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ การบัญญัติหลักการเช่นนี้ไว้ อาจจะเป็นการไม่ถูกต้องหรือเปิดช่องให้มีการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลได้ง่าย โดยอ้างเหตุเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะนั้น เหมาะสมหรือไม่เพียงใด[38]

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวถ้อยคำว่า **“ข้อมูลส่วนตัวบุคคลที่เกี่ยวกับตน”** นั้นจะมีความหมายเพียงใด

---

[37] ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๕๐ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ใน http://www.parliament.go.th, access date November ๑๒, ๒๐๐๗.

[38] คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๙.

<u>ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม</u> (มาตรา ๓๙-๔๐)

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๓๗ ถึงมาตรา ๒๔๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยทำการรวบรัดบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจนและรวบรัดมากยิ่งขึ้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือนเดิม เพราะได้นำบทบัญญัติและรายละเอียดดังกล่าวไปบัญญัติไว้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพิ่มหลักการเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิของประชาชน กฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายต้องไม่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมประชาชนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญาจากรัฐตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยเสียค่าตอบแทนค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ[39]

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่า การที่มาตรา ๔๐ ได้ตัดถ้อยคำที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเกิดปัญหาว่า รัฐจะตรากฎหมายกำหนดกรอบของสิทธิดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด ถ้าออกกฎหมายไม่ได้ก็น่าจะก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐอย่างมาก ยกตัวอย่างกรณีตาม (๕) ซึ่งให้สิทธิแก่จำเลยในการได้รับความช่วยเหลือ ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจากรัฐ เมื่อจำเลยร้องขอให้รัฐออกค่าใช้จ่ายในระหว่างการสู้คดีได้ จะทำอย่างไร ปัญหาทำนองเดียวกันนี้ยังมีอีกหลายมาตราในหมวดว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ[40]

<u>ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน</u> (มาตรา ๔๑-๔๒)

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๔๒[41] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

---

[39] <u>๑๒๐ คำถามเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐</u>, ใน <u>http://www.parliament.go.th</u> , access date November ๑๐, ๒๐๐๗.

[40] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๗.

[41] **มาตรา ๔๒** การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ขยายความคุ้มครองให้แก่บุคคลที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนจะได้รับจากการใช้สอยที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นๆ ได้แก่

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เพิ่มเติม “การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์”

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งได้เพิ่มเหตุผลที่รัฐสามารถทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ ถ้าเป็นกิจการเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์

มาตรา ๔๒ วรรคสอง เพิ่มเติม “การกำหนดค่าทดแทนต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด” และได้เพิ่ม “และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน” เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการเวนคืนที่ดินได้มากขึ้น โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนจะได้รับจาการใช้สอยที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น โดยการกำหนดค่าทดแทนต้องเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมทั้งผู้ถูกเวนคืนต้องได้รับค่าทดแทนโดยเร็ว[42]

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่าในมาตรานี้อาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากโดยปกติจะมีการประเมินราคาโดยกรมที่ดิน หากมีการโต้เถียงในประเด็นเกี่ยวกับราคาที่เป็นธรรมตามราคาปกติในท้องตลาดจะทำให้เกิดปัญหาว่าองค์กรที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่ประเมินราคาตามปกติในท้องตลาดนั้นสมควรเป็นองค์กรใด

<u>ส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน</u> (มาตรา ๔๕-๔๘)

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๕ วรรคสามได้แก้ไขถ้อยคำของมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จาก “โรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์” เป็น “กิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น”

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

[42] คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๕.

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ ได้เพิ่มเติมวรรคจากมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้บัญญัติไว้ คือ “การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใดๆเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง”

มาตรา ๔๕ วรรคห้า มาจากมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ วรรคสี่ เดิม และได้แก้ไขถ้อยคำจาก “วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์” เป็น “สื่อมวลชนอื่น”

มาตรา ๔๕ วรรคหกและวรรคเจ็ด ไม่มีการแก้ไข

บทบัญญัติตามมาตรานี้เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน กล่าวคือ เพื่อคุ้มครองสิทธิที่รัฐจะสั่งห้ามหรือแทรกแซงด้วยประการใดๆเพื่อลิดรอนเสรีภาพในการเสนอข่าวสารไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหรือแสดงความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์รวมทั้งสื่อมวลชนอื่นทุกประเภทมิได้ อีกทั้งเป็นหลักประกันในการประกอบวิชาชีพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นที่จะไม่ถูกครอบงำโดยรัฐ ซึ่งจะทำให้การเสนอข่าวสารหรือให้ความเห็นเป็นไปโดยอิสระและสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อเป็นข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบความเป็นจริง ดังนั้น รัฐจะสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนชนิดอื่นๆ เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทนทัศน์มิได้ ทั้งยังห้ามรัฐกำหนดให้นำข่าว บทความ หรือสิ่งสื่อความหมายอื่นๆให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปเผยแพร่ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งกำหนดให้เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนเป็นบุคคลสัญชาติไทย ตลอดถึงห้ามรัฐให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่ออุดหนุนในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เพื่อป้องกันมิให้การเมืองครอบงำสื่อ[43]

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา ๔๕ วรรคสามถึงวรรคสุดท้าย ควรแก้เป็นดังนี้

“การสั่งปิดโรงพิมพ์ ปิดกิจการการพิมพ์ ห้ามทำการพิมพ์ สถานีวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งการสื่อสารด้วยวิธีอื่น ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนโดยตรงหรือโดยแทรกแซงด้วยวิธีการใดๆ จะกระทำมิได้

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนตามวรรคหนึ่งและวรรคสามในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสุจริต เป็นธรรมและเป็นไปตามกรอบจริยธรรมอย่างวิชาชีพ เพื่อประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับความคุ้มครอง

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือส่วนมวลชนอื่นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งตราขึ้นตามวรรคสอง

---

[43] คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๙.

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

การใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รวมทั้งการนำเข้าเป็นเจ้าของกิจการ หรือเข้าครอบงำการดำเนินการของหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่นทำโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงตำแหน่งจากท้องถิ่นรัฐจะกระทำมิได้"

เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น

มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ได้เพิ่มเติมถ้อยคำ "สื่อมวลชนอื่น" แก้ไขถ้อยคำจาก "จรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ" เป็น "จริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ" และได้เพิ่มเติม "และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ"

มาตรา ๔๖ วรรคสอง เพิ่มเติมถ้อยคำ "สื่อมวลชนอื่น"

มาตรา ๔๖ วรรคสาม ได้มีการบัญญัติเพิ่มจาก มาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ "การกระทำใดๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ"

มาตรา ๔๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนมากขึ้นและเพื่อป้องกันการครอบงำหรือแทรกแซงผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อมวลชน เช่น ห้ามจำกัดหรือแทรกแซงการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนให้พนักงานลูกจ้างของสื่อมวลชนมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันสิทธิของตน โดยผู้ปฏิบัติงานต้องมีจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพและมีองค์กรวิชาชีพควบคุมตรวจสอบกันเอง ซึ่งการเพิ่มเติมความคุ้มครองในบทมาตรานี้เกิดข้อดีต่อประชาชนในแง่ที่ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชนจะได้รับความคุ้มครองจากการแทรกแซงการเสนอข่าวสารและความคิดเห็นทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารกว้างขวางและตรงกับความเป็นจริงมากกว่าเดิม[44]

ข้อสังเกต

มาตรา ๔๖ ที่บัญญัติหลักการว่า "ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติ

---

[44] ๕๐ ประเด็นเด่นของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ใน http://www.parliament.go.th, access date November ๒๐,๒๐๐๗.

ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ”

สิทธิในการจัดสรรคลื่นความถี่

มาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมาตรา ๔๗ ได้มีการแก้ไขถ้อยคำและเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ

มาตรา ๔๗ วรรคสาม เพิ่มเติมถ้อยคำ “รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ”

มาตรา ๔๗ วรรคสี่ ได้มีการบัญญัติเพิ่มจาก มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ “การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

มาตรา ๔๗ กำหนดให้มีองค์กรองค์กรหนึ่งที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เพื่อให้สามารถดูแลในภาพรวมของการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่และจัดสรรให้ภาคประชาชนได้มีสิทธิในการดำเนินการสื่อมวลชนที่เป็นสาธารณะ ทำให้เกิดข้อดีคือ ความเป็นเอกภาพในการจัดการ เพราะถ้ามีสององค์กรอาจก่อให้เกิดปัญหาการคาบเกี่ยวในอำนาจหน้าที่ได้และยังได้จัดให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่ภาคประชาชนและสื่อมวลชนจะได้รับการคุ้มครอง ห้ามปิดกิจการสื่อมวลชน[45]

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า**มาตรา ๔๗** ควรแก้ไขเป็น

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น

---

[45] สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐, ใน http://www. parliament.go.th, access date November ๑, ๒๐๐๗.

และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบรวมการครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

ข้อห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นกิจการสื่อมวลชน

มาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติเพิ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคมมิได้ ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว”

มาตรา ๔๘ บัญญัติเพื่อห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการสื่อมวลชนและห้ามบุคคลดังกล่าวใช้อำนาจแทรกแซงสื่อมวลชนด้วย การบัญญัติเพิ่มมาเช่นนี้ทำให้เกิดข้อดีคือ ความเป็นอิสระของสื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา ๔๘ ควรพิจารณาว่าการศึกษาพื้นฐานควรใช้เวลารวมทั้งหมดที่มีจึงจะต้องครอบคลุมและตรงต่อความเป็นจริง และควรนำส่วนที่ดีของมาตรานี้ในฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ มาใส่ไว้ด้วย

<u>ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา</u> (มาตรา ๔๙-๕๐)

เสรีภาพในทางวิชาการ

มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการแก้ไข

ข้อสังเกต

มาตรา ๕๐ เกี่ยวกับประเด็นเสรีภาพในทางวิชาการ ที่บัญญัติหลักการไว้ว่า “การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” นั้น การที่บัญญัติไว้ลักษณะนี้อาจ

ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปในอนาคต เนื่องจากในบางหัวข้อหรือบางประเด็นที่ต้องการศึกษา อาจขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามวรรคท้ายของมาตรานี้[46]

<u>ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ</u> (มาตรา ๕๑-๕๕)

สิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนา

มาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มวรรคของมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมทั้งหมดเป็นสี่วรรค

มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่งได้ทำการเพิ่มวรรคขึ้นมาใหม่ที่ มาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ “เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ”

มาตรา ๕๒ วรรคสอง ได้เพิ่มเติมและแก้ไขถ้อยคำจากมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ “ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว”

มาตรา ๕๒ วรรคสาม ได้ทำการเพิ่มวรรคขึ้นมาใหม่จาก มาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ “การแทรกแซงและการจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อสงวนและรักษาไว้ซึ่งสถานะของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น”

มาตรา ๕๒ วรรคสี่ ได้แก้ไขถ้อยคำจากมาตรา ๕๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จาก “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็น “ที่เหมาะสมจากรัฐ”

มาตรา ๕๒ เพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิมโดยให้เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวได้รับสิทธิในการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญา เพราะปัจจุบันมีแนวโน้มที่เด็กและสตรีจะตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงมากขึ้น กลุ่มบุคคลดังกล่าวรวมถึงสตรีย่อมได้รับความคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม รวมไปถึงมีสิทธิที่จะได้รับการบำบัดฟื้นฟูจากการตกเป็นเหยื่อของความรุนแรง นอกจากนี้เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดู

---

[46] รายงานการพิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญของวุฒิสภา, หน้า ๔๖.

และการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ ข้อดีคือเด็ก เยาวชน สตรีจะได้รับความคุ้มครองอย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น[47]

ข้อสังเกต

มาตรา ๕๒ เกี่ยวกับประเด็นสิทธิของเด็ก มีข้อพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การบัญญัติเรื่องสิทธิเด็กควรบัญญัติเรื่องสิทธิเด็กไว้ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เนื่องจากว่าสังคมไทยพัฒนามากแล้วรัฐควรให้ความคุ้มครองเด็ก ให้เด็กมีสิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัย อาหารได้รับการดูแล ถ้าหากมีผู้ฟ้องร้องรัฐว่าเด็กไม่มีที่อยู่อาศัยและรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ก็จะเป็นการกระตุ้นให้รัฐปฏิบัติมากขึ้น ทั้งนี้ ต้องมีความพร้อมมิฉะนั้นจะเกิดปัญหาเนื่องจากสวัสดิการอาจต้องใช้เงินจำนวนมาก[48]

ประเด็นที่ ๒ ความคุ้มครองจากรัฐ รัฐต้องให้ความคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม

ฝ่ายแรกเห็นว่า สิทธิที่จะไม่ถูกทารุณจากพ่อแม่หรือจากเอกชนโดยทั่วไปจะไม่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับรองคือพระราชบัญญัติ

ฝ่ายที่สองเห็นว่า เด็กอาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากพ่อแม่ หรือเอกชน ดังนั้นรัฐจะต้องออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็กซึ่งอยู่ในความดูแลของเอกชน สิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ รัฐต้องมีหน้าที่รัฐจะต้องคุ้มครอง โดยไม่ได้ตัดโอกาสขององค์กรเอกชนในการมีส่วนร่วมคุ้มครอง[49]

สิทธิคนชราอายุเกิน ๖๐ ปี

มาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มเติมและแก้ไขถ้อยคำ คือ “มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

มาตรา ๕๓ เพิ่มสิทธิให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพจะได้รับความช่วยเหลือทั้งสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลืออื่นอย่างสมศักดิ์ศรีและเหมาะสมจากรัฐ เช่น ได้รับเงินช่วยเหลือสงเคราะห์ การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี หรือการลดค่าโดยสารสาธารณะ เป็นต้น ข้อดี คือ ผู้สูงอายุจะทราบถึงสิทธิของตนที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐอย่างชัดเจน เนื่องจาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้บัญญัติถึงสิทธิและความช่วยเหลือไว้อย่างชัดเจน[50]

---

[47] ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๕๐ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ใน http://www.parliament.go.th, access date November ๑๒, ๒๐๐๗.

[48] คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑๕.

[49] เรื่องเดียวกัน.

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา ๕๓ ควรขยายสิทธิของคนพิการให้มีโอกาส “เข้าถึงและใช้ประโยชน์” ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับมาตราอื่นๆ

สิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพและบุคคลวิกลจริต

มาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการแก้ไขถ้อยคำและทำการเพิ่มวรรคใหม่ขึ้นอีก ๑ วรรค มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่งแก้ไขถ้อยคำมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ “มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

มาตรา ๕๔ วรรคสองได้ทำการเพิ่มวรรคขึ้นมาใหม่จาก มาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ “บุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ”

มาตรา ๕๔ บัญญัติขึ้นเพื่อให้ผู้พิการหรือทุพพลภาพหรือบุคคลวิกลจริตสามารถดำรงชีวิตได้เช่นเดียวกับบุคคลปกติทั่วไปจึงได้บัญญัติให้ความคุ้มครองของผู้พิการหรือทุพพลภาพให้เข้าถึงสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเหมาะสมและมีมาตรการช่วยเหลือบุคคลวิกลจริตโดยรัฐต้องคุ้มครองดูแล และไม่ทอดทิ้งบุคคลวิกลจริต

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา ๕๔ ควรเพิ่มคำว่า “ทั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะได้เปิดทางให้รัฐพิจารณาตามความเหมาะสมและไม่เป็นภาระเกินไป

สิทธิบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่และไม่มีรายได้

มาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” เพื่อให้บุคคลได้รับความคุ้มครองเมื่อไม่มีที่อยู่อาศัย โดยรัฐจะต้องช่วยเหลือดูแลให้สามารถมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและพอสมควร

มาตรา ๕๕ บัญญัติขึ้นเพื่อให้สิทธิแก่ผู้ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามเหมาะสม ซึ่งมาตรานี้ถือว่าเป็นการประกันคุณภาพชีวิตของบุคคลที่เพิ่มขึ้นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้เคยมีการบัญญัติไว้

---

[50] สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ใน http://www.parliament.go.th/parcy/sapa-db/committee๘-upload/๘-๒๐๐๗๐๗๐๗๑๕๔๒๓-๑pdf., access date November ๑๔, ๒๐๐๗.

ข้อสังเกต

สำหรับมาตรานี้สมควรมีการกำหนดองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลกรณีดังกล่าวให้ชัดเจน มิเช่นนั้นอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ นอกจากนี้สมควรจะต้องมีเกณฑ์สำหรับบุคคลที่จะมารับความช่วยเหลือจากรัฐเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

<u>ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน</u> (มาตรา ๕๖-๖๒)

สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสาร

มาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูล” “หรือข่าวสาร” และ “หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล”

มาตรา ๕๖ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา ดังนั้น รัฐจะทำการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยการห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นหรือเข้าแทรกแซงสื่อมวลชนด้วยวิธีการใดๆ มิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการประกอบวิชาชีพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนมิให้ถูกครอบงำโดยรัฐ

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา ๕๖ ควรเพิ่มข้อยกเว้น เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” ต่อท้ายความมั่นคงของรัฐด้วย

สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล

มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๕๙ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไขถ้อยคำ มาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตอนท้าย คือ “ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว”

มาตรา ๕๗ วรรคสอง เป็นการเพิ่มวรรคจาก มาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีได้มีการบัญญัติไว้ คือ “การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

มาตรา ๕๗ บัญญัติขึ้นเพื่อเพิ่มสิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ รวมทั้งการออกกฎ ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชนต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมบุคคลหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียมีสิทธิได้รับคำชี้แจงจากรัฐและรัฐต้องมีหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินการ[51]

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา ๕๗ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงในกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทุกครั้ง นั้น จะทำให้ราคาที่ดินที่จะเวนคืนสูงขึ้นกว่าที่เคยเป็นอยู่อย่างมากหรือไม่ และคำว่า “ทั่วถึง” อาจก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งได้

สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนพิจารณา

มาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีการตัดถ้อยคำ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทันทีโดยไม่จำต้องมีการออกกฎหมายลูกเพื่อมาใช้บังคับก่อนทำให้
การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้น

ข้อสังเกต

มาตรา ๕๘ เกี่ยวกับการบัญญัติสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน นั้น มีประเด็นต้องพิจารณา ความหมายของคำว่า **“มีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการการพิจารณา”** ในที่นี้ มีความหมายครอบคลุมกว้างขวางมากน้อยเพียงใด เช่น มีส่วนร่วมในการรับทราบ รับรู้ หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย นอกจากนี้จะต้องมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทุกขั้นตอนด้วยหรือไม่เพียงใด การบัญญัติไว้กว้าง ๆ ในลักษณะเช่นนี้ย่อมจะมีปัญหาข้อถกเถียงตีความกันในทางปฏิบัติและกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นรองรับเพื่อการนี้ในภายหลังก็อาจมีการบัญญัติให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็นได้[52]

สิทธิของผู้บริโภค

มาตรา ๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

---

[51] คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดิม, หน้า ๕๑.

[52] คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา, เรื่องเดิม,หน้า ๑๔.

มาตรา ๖๑ วรรคหนึ่งได้มีการเพิ่มเติมและแก้ไขถ้อยคำมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ “ในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค”

มาตรา ๖๑ วรรคสองได้มีการเพิ่มเติมและแก้ไขถ้อยคำมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ “ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย”

มาตรา ๖๑ บัญญัติขึ้นเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองในการรับข้อมูลที่เป็นความจริงและมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายรวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๖๑ จึงได้เพิ่มรายละเอียดการคุ้มครองให้ชัดเจนขึ้นโดยองค์การคุ้มครองผู้บริโภคจะมีความเป็นอิสระและมีงบประมาณในการดำเนินการมากกว่าเดิม[53]

ข้อสังเกต

มาตรา ๖๑ เกี่ยวกับประเด็นสิทธิของผู้บริโภค[54] มีปัญหาสิทธิของผู้บริโภค ดังนี้

(๑) ผู้ประกอบการค้าเอาเปรียบคู่สัญญา โดยอาศัยความได้เปรียบและอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายให้เป็นประโยชน์ทำให้ผู้บริโภคต้องอยู่ในภาวะที่จำยอมและเสียเปรียบตลอดมา ในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือการชดใช้ค่าเสียหายในกรณีผิดสัญญาโดยการฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาลนั้น ผู้บริโภคมักอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบเนื่องจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดตามสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและต้องจำยอม เช่น การซื้อบ้านจัดสรรที่เจ้าของโครงการไม่ปฏิบัติตามคำโฆษณา หรือในกรณีบัตรเครดิตที่เบี้ยปรับสูงมาก

(๒) การฟ้องร้องดำเนินคดีในทางแพ่งมีความยุ่งยากและซับซ้อนมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการด้วยตนเองได้ การใช้สิทธิทางศาลในบางกรณีก็ไม่อาจระงับยับยั้งหรือบรรเทาความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ได้

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกระจัดกระจายและแยกกันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่แตกต่างและซ้ำซ้อนกันทำให้เกิดความไม่สะดวกและสับสนทั้งแก่ผู้ประกอบการค้าผู้บริโภคและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยอาหารและยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอางอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดและการควบคุมอาคารอยู่ในความดูแล

---

[53] สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับลงประชามติแบบเรียงหมวด, ใน http://www.parliament.go.th, access date November ๕, ๒๐๐๗.

[54] คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๙๔ - ๒๙๕.

ของสำนักนายกรัฐมนตรี ฯลฯ อกจากนี้ กฎหมายบางฉบับมีการบังคับใช้มานานไม่มีความเหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นต้น

(๔) การแทรกแซงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีคดีคุ้มครองผู้บริโภคที่ยังค้างการพิจารณาอยู่มาก เนื่องจากขาดกำลังคน งบประมาณ และการแทรกแซงจากอำนาจรัฐที่เหนือกว่า มีนักการเมืองที่เป็นผู้ประกอบกิจการมาอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นช่องทางให้กลุ่มผู้ประกอบธุรกิจแทรกแซงได้โดยง่าย

(๕) ผู้บริโภคขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของตนไม่รู้ถึงสิทธิที่พึงมีพึงได้ของตนหรือแม้จะรู้กฎหมายแต่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ นอกจากนี้ ผู้บริโภคที่มีการศึกษาน้อยหรือมีรายได้น้อยมักบริโภคสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และขาดการป้องกันที่ถูกต้องเหมาะสม เช่น การซื้อนมข้นมาชงนมให้ทารกกิน

(๖) การให้ข้อมูลหรือคำเตือนล่วงหน้าในกรณีของสินค้าที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภคเป็นไปอย่างไม่โปร่งใส เช่น เงื่อนไขในสัญญาบัตรเครดิตใช้ตัวหนังสือเล็กมาก ข้อมูลส่วนใหญ่ในการตัดสินใจเลือกซื้อเป็นข้อมูลของผู้ประกอบธุรกิจ เช่น คนทำประกันเพราะคนขายประกัน

(๗) การคุ้มครองผู้บริโภคมีหลายหน่วยงานมากที่เกี่ยวข้อง จึงมักมีอุปสรรคจากการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานราชการ และรัฐจะให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการมากกว่าผู้บริโภค เนื่องจากผู้ประกอบเป็นผู้มีอำนาจทางการเงินที่จะต่อรองมากกว่า

(๘) การรวมกลุ่มต่อรองผลประโยชน์ของผู้บริโภค และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคขาดการมีส่วนร่วมจากตัวแทนผู้บริโภค ดังนั้นนโยบายและการดำเนินงานจึงเป็นของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่รัฐคิดว่าจะเป็นประโยชน์แต่กลายเป็นมาตรการที่เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค

แต่อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคนี้ จะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างน้อย ๒ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง สิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ซึ่งมีผลใช้บังคับทันทีโดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายรองรับ แต่มีประเด็นปัญหาว่า สิทธิร้องเรียนดังกล่าว จะต้องดำเนินการต่อหน่วยงานใด และมีหลักเกณฑ์อย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วยังไม่มีความชัดเจน

ประการที่สอง องค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วยนั้น จะทำให้เกิดภาระต่องบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก

หรือไม่ เนื่องจากจะต้องก่อตั้งองค์การนี้ขึ้น อีกทั้งการที่กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่องค์การฯ เช่นนี้ เห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีขอบเขตที่กว้างจนเกินไป

<u>ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม</u> (มาตรา ๖๓-๖๕)

เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

มาตรา ๖๔[55] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๔๕ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำตอนท้าย คือ “องค์การพัฒนาเอกชน”

มาตรา ๖๔ วรรคสอง ได้เพิ่มบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๖๔ วรรคสาม ไม่มีการแก้ไข

การเพิ่มเติมวรรคของมาตรา ๖๔ เพื่อเพิ่มเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการเจรจากับรัฐให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม แต่ต้องไม่ขัดต่อประสิทธิภาพในการทำงาน

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา ๖๔ ควรตัดความในวรรคสองของมาตรา ๖๓ ออก เนื่องจากมาตรา ๓๑ ให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและในขณะนี้ การที่ข้าราชการจะรวมกันเป็นสมาคมก็สามารถทำได้อยู่แล้ว

---

[55] **มาตรา ๖๔** บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

<u>ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน</u> (มาตรา๖๖-๖๗)

สิทธิในการรวมเป็นชุมชน

มาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” และตอนท้ายของมาตราได้แก้ไขและเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา ๖๖ บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิของชุมชนให้ชุมชนสามารถสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี รวมทั้งมีส่วนร่วมในการดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนด้วย

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา ๖๖ ควรมีการอธิบายคำว่า “ชุมชน” ว่าหมายถึงอะไร เพียงใด

<u>ส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ</u> (มาตรา ๖๘-๖๕)

สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๖๓ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไข จากมาตรา ๖๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ แก้ไขถ้อยคำจาก “ผู้รู้เห็นการกระทำ” เป็น “ผู้ทราบการกระทำ”

มาตรา ๖๘ วรรคสาม ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๖๘ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว” บทบัญญัติตามวรรคนี้ได้เพิ่มเติมเรื่องการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองเป็นระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อมีกรณีการยุบพรรคการเมือง

มาตรา ๖๘ บัญญัติขึ้นเพื่อให้บุคคลสามารถเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงของบุคคลที่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ส่งเป็นประมุขในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้

ในรัฐธรรมนูญนี้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นประจักษ์พยานเหมือนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แค่ทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาก็สามารถร้องเรียนได้ การกำหนดช่องทางให้สิทธิผู้ที่รู้เห็นการกระทำดังกล่าวโดยนำเสนออัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการสกัดกั้นการล้มล้างรัฐบาลหรือรัฐธรรมนูญได้อีกวิธีหนึ่ง[56] ซึ่งมีข้อดี คือ มีกลไกและช่องทางในการเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นช่องทางนำสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้นและการดำเนินคดีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอิสระจากการดำเนินคดีอาญา

ข้อสังเกต

แนวทางการปฏิบัติในปัญหานี้ยังไม่เป็นที่ปรากฏและที่สำคัญเมื่อมีรัฐประหารเกิดขึ้นแล้วและรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกย่อมทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับต่อไป

สิทธิในการต่อต้านการปฏิวัติรัฐประหารโดยสันติวิธี

มาตรา ๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๖๕ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการแก้ไข

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา ๖๙ ควรพิจารณาว่า จะให้เป็นสิทธิหรือหน้าที่ให้ชัดเจน

๒.๕ วิเคราะห์หมวด ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย (มาตรา ๗๐-๗๔)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของชนชาวไทยทั้งหมด ๕ มาตราโดยข้อสังเกตบางมาตราได้แก่

มาตรา ๗๒ วรรคสองได้มีการเพิ่มเติมและแก้ไขถ้อยคำ จากมาตรา ๖๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ แก้ไขจาก“บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง” เป็น “บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิ” และเพิ่มเติม “ย่อมได้รับสิทธิ”

มาตรา ๗๒ บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดเป็นหน้าที่ของบุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยให้ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้รับสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคู่กับการตัดสิทธิสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติหน้าที่ มีข้อดี คือ ประชาชนทั้งหมดได้ช่วยกันตัดสินใจในการเลือกผู้แทนของตนและทำให้สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของฝ่ายข้างมากได้ดีกว่ากรณีที่ไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ในการเลือกตั้ง แต่ก็ยังมีผลเสีย

---

[56] วนิดา อินทรอำนวย, ประเด็นวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับรับฟังความคิดเห็น: ประเด็นสิทธิและเสรีภาพในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ, ใน http://www.parliament.go..th /parcy/sapa๓๐/_upload/๓๐-๒๐๐๗๐๖๑๑๒๐๘๕๓๗_๑.pdf, access date November ๓, ๒๐๐๗.

คือ เป็นการบังคับบุคคลที่ไม่มีความรู้ ความสนใจให้ไปลงเลือกตั้งจนอาจเป็นช่องทางในการซื้อสิทธิขายเสียงแก่นักการเมือง[57]

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา ๗๒ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ ควรกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิแต่บุคคลมีหน้าที่ใช้สิทธิดังกล่าวโดยสุจริต และควรเปิดทางให้อาจมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ที่อาจให้สิ่งจูงใจอันเหมาะสมต่อระบอบประชาธิปไตย แก่ผู้ใช้สิทธิ หรือให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิต้องเสียสิทธิ หรือรับโทษบางอย่าง ซึ่งไม่รุนแรงเกินไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการรับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๗๓ บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะเพิ่มขึ้น

ข้อสังเกต

มาตรา ๗๓ มีข้อสังเกตว่า เป็นการรวมหน้าที่หลายอย่างที่ต่างกันเข้าไว้ด้วยกันมากเกินไป ซึ่งอาจมีการตีความเป็นเรื่องเดียวกันได้ เช่น ต้องเสียภาษีอากร เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงควรมีการสลับที่เสียใหม่

มาตรา ๗๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๗๐ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการตัดถ้อยคำ จากมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ “หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” และได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำ “ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

มาตรา ๗๔ วรรคสองและวรรคสาม ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๗๔ บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางที่กำหนดไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและต้องมีการปฏิบัติงานที่โปร่งใสมีผลสัมฤทธิ์ในงานที่ทำลดขั้นตอนที่ยุ่งยากและปรับปรุงการทำงานเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสูงสุด ทั้งยังต้องการส่งเสริมให้

---

[57] สุนีย์ ธีรวิรุฬห์, ประเด็นวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับรับฟังความคิดเห็น:หน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง, ใน http://www.parliament.go..th /parcy/sapa๓๐/_upload/๓๐-๒๐๐๗๐๖๑๑๒๐๘๕๓๗_๑.pdf, access date November ๓, ๒๐๐๗.

เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และต้องวางตนให้เป็นกลางทางการเมือง

ข้อสังเกต

มาตรา ๗๔ มีประเด็นต้องพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบทบัญญัติในมาตรา ๗๔ เป็นการนำบทบัญญัติของระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองและใช้บังคับในหมู่คณะอันจำกัดมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงอาจจะสร้างปัญหาขึ้นได้ แม้จะมีเจตนาดีที่ประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชนแต่บางครั้ง

ประเด็นที่สอง ในทางปฏิบัตินั้น **"การปฏิบัติตามกฎหมาย"** กับ **"การรักษาประโยชน์ส่วนรวม"** อาจเป็นคนละเรื่องกัน ถ้าต้องการปฏิบัติตามกฎหมายก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ส่วนการรักษาประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ย่อมสุดแต่โดยผลของกฎหมายนั้น

นอกจากนี้ ถ้อยคำว่า "ตาม**หลักธรรมาภิบาล**ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี" นั้นจะมีความหมายครอบคลุมเพียงใด

อนึ่ง การที่มีการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองนั้นมีความหมายเพียงไร ข้าราชการจะเป็น สมาชิกพรรคการเมืองได้หรือไม่[58]

๒.๖ วิเคราะห์หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา ๗๕-๘๗)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่ได้ทำการแบ่งแยกหมวดหมู่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ทำการแบ่งหมวดหมู่ของหมวดที่ ๕ ออกเป็นทั้งหมด ๑๐ ส่วน มีทั้งหมด ๑๓ มาตราซึ่งค่อนข้างเป็นจำนวนมากและมีรายละเอียดมากเกินไป ซึ่งควรกำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นกรอบกว้าง ๆ เท่านั้น นอกจากนั้น ควรให้พรรคการเมืองมีโอกาสนำเสนอนโยบายของตนเองบ้าง เมื่อเวลาล่วงเลยไปนานเข้าแนวนโยบายบางอย่างอาจไม่เหมาะสม [59] ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ และข้อสังเกตบางประการได้แก่

<u>ส่วนที่ ๑ บททั่วไป</u> (มาตรา ๗๕-๗๖)

มาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๗๖ ได้รวมทั้ง ๒ มาตราเข้าด้วยกันมีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ

---

[58] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, <u>สรุปประเด็นการสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่</u>, ๒๕๔๐, หน้า ๗.

[59] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ,เรื่องเดิม, หน้า ๕๖.

มาตรา ๗๖ “คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน”

มาตรา ๗๖ บัญญัติขึ้นเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนำไปปฏิบัติเพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่จะได้ทราบและติดตามตรวจสอบว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแต่ละด้านเกิดความชัดเจนและมีผลบังคับได้จริงตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ เพียงใด

ข้อสังเกต

ประเด็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องระบุให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด ฯ และต้องทำรายงานต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง ตามมาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๖ และการกำหนดรายละเอียดของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญมากจนเกินไปนั้น เห็นว่า การบัญญัติถ้อยคำในลักษณะเช่นนี้ จะมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยไม่มีเงื่อนไข นอกจากนี้ หากรัฐไม่สามารถดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีผลกระทบอย่างไรบ้าง

<u>ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน</u> (มาตรา ๗๘)

มาตรา ๗๘ (๑) – (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมถ้อยคำ เพื่อขยายความในมาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คือ

มาตรา ๗๘ (๑) (๔) และ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้

มาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นำมาบัญญัติเป็นมาตรา ๗๘ (๒) (๓) (๖) (๗) และ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๗๘ บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยแก้ไขหลักการเดิมให้มีสาระสำคัญชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ อีกทั้งมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่

ของรัฐและจัดระบบงานของรัฐให้มีการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

ข้อสังเกต

มาตรา ๗๘ (๔) เกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการนั้น เห็นว่า มีหลักการที่ดี แต่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

<u>ส่วนที่ ๕ แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม</u> (มาตรา ๘๑)

มาตรา ๘๑ (๑) – (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และได้เพิ่มถ้อยคำให้ครอบคลุมความคุ้มครองส่งเสริมช่วยเหลือและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

มาตรา ๘๑ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่เพิ่มถ้อยคำ “ให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน”

มาตรา ๘๑ (๓) (๔) และ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้

เพื่อขยายความในมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และเพื่อกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน โดยจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๘๑

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดของสนช. ว่ามาตรา ๘๑ มีการกล่าวถึงพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศอาจไม่จำเป็น เพราะได้กล่าวถึง “หลักปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค” อันเป็นหลักสำคัญตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว [60]

นอกจากนี้ มาตรา ๘๑ (๓) และ (๔) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยหลักการแล้ว ถือเป็นนวัตกรรมของวงการกฎหมายไทย แต่กระบวนการนี้อาจจะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณที่ค่อนข้างมาก ประกอบยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดตำแหน่งของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ ซึ่งหากมีการกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นองค์ประกอบขององค์กรดังกล่าวนี้แต่เพียงฝ่ายเดียว ก็จะไม่มีความแตกต่างกับคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน อันจะทำให้ขัดกับ “หลักความเป็นอิสระ” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

<u>ส่วนที่ ๖ แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ</u> (มาตรา ๘๒)

มาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๗๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ

มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง เพิ่มเติมถ้อยคำ “ความร่วมมือกับนานาประเทศ” และ “ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ”

มาตรา ๘๒ วรรคสอง ได้เพิ่มบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้ คือ “รัฐต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับนานาประเทศ ตลอดจนต้องให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ”

มาตรา ๘๒ บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้รัฐบาลต้องส่งเสริมพันธะไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศด้วยหลักแห่งความเสมอภาคเพื่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ โดยรัฐต้องปฏิบัติตามพันธะกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับนานาประเทศ รวมทั้งให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ

ข้อสังเกต

สำหรับมาตรา ๘๒ มีข้อน่าสังเกตว่า การบัญญัติแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไว้ ในส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ อาจทำให้เข้าใจว่า ปรัชญานี้ เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจเท่านั้น ทั้งที่แท้จริงแล้วครอบคลุมทั้งวิถีชีวิต สังคมและอื่นๆ ทุกเรื่อง

---

[60] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ,เรื่องเดิม,หน้า ๖๖.

<u>ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ</u> (มาตรา ๘๓-๘๔)

มาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๘๓ ถึง มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมถ้อยคำ เพื่อขยายความในมาตราดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คือ

มาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพิ่มเติมถ้อยคำ “สนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน”

มาตรา ๘๔ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพิ่มเติมถ้อยคำ “คุ้มครองส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทยเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ”

มาตรา ๘๔ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แก้ไขถ้อยคำ จาก “หญิง” เป็น “สตรี” และเพิ่มเติมถ้อยคำ “ระบบไตรภาคีที่มีผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกัน ได้รับค่าตอบแทนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ”

มาตรา ๘๔ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แก้ไขถ้อยคำ คือ “คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร”

มาตรา ๘๔ (๙) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพิ่มเติมถ้อยคำ “ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ”

มาตรา ๘๔ (๒) (๓) (๔) (๕) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) และ (๑๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มจากบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้

มาตรา ๘๔ บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้เป็นแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อนำไปใช้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น รัฐต้องปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร

ข้อสังเกต

มาตรา ๘๔ (๘) เกี่ยวกับการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร นั้น เห็นว่า การรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกร มีปัญหาที่ซับซ้อนและเป็นการยากที่จะสามารถดำเนินการเป็นให้ผลในทางปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมีประเด็นผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝงมาในองค์กรหรือกลุ่มของเกษตรกร หากรัฐไม่สามารถจัดการปัญหาเช่นนี้ได้ ก็จะเกิดปัญหาความขัดแย้งในหมู่ของสภาเกษตรกร ซึ่งปัญหาทำนองเช่นนี้ เคยเกิดขึ้นแล้วในกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

<u>ส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</u> (มาตรา ๘๕)

มาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๘๔ และมาตรา ๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๘๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แก้ไขและเพิ่มเติมถ้อยคำ “กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น”

มาตรา ๘๕ (๔) และ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แก้ไขและเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ

มาตรา ๘๕ (๔) “จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล”

มาตรา ๘๕ (๕) “ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน”

มาตรา ๘๕ (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มจากบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้

มาตรา ๘๕ บัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น รัฐต้อง

กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม จัดการวางผังเมืองเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีการจัดหาแหล่งน้ำให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอ รวมทั้งรัฐมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรและควบคุมมลพิษด้วย[61]

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับมาตรา ๘๕ ซึ่งมีคำว่า "นวัตกรรมใน (๑) และค้นคิดสิ่งใหม่ ใน (๒) ว่าเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่

<u>ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน</u> (มาตรา ๘๗)

มาตรา ๘๗ (๑) – (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มจากบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มิได้มีการบัญญัติไว้

มาตรา ๘๗ บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองและส่งเสริมให้การศึกษาแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องเปิดโอกาสให้หญิงชายมีส่วนร่วมในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันด้วย อันเป็นข้อดีที่ทำให้ประชาชนหันมาสนใจและเคารพในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละบุคคลในการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น ไม่เพียงแต่คิดว่าเป็นหน้าที่ของนักการเมืองหรือของผู้ชายเท่านั้น

ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า ในมาตรา ๘๗ คำว่า "ส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม" น่าจะไม่จำเป็น เพราะเรื่องนี้ ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวดอื่นแล้ว

---

[61] คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่สภาร่างรัฐธรรมนูญ, <u>ข้อพิจารณาสำคัญเพื่อการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐</u>, ใน http://www.parliament. go.th, access date October ๓๑, ๒๐๐๗.

บทสรุป

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้บัญญัติให้มี
สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับสำหรับเป็นแนวทางการปกครองประเทศ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ อันมีสาระสำคัญ คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และได้มีการเพิ่มกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามวิถีทางการปกครองแบบรัฐสภา นอกจากนี้ ยังมีมาตรการส่งเสริมให้สถาบันตุลาการ องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริต เที่ยงธรรม และปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาและวิธีการทำงาน ตลอดถึงบทบัญญัติหลายมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่ายังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการซึ่งผู้เขียนขอเสนอรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าเหมาะสมกับประเทศไทย ดังนี้

๑. องค์ประกอบองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องมีจำนวนที่ไม่มากเกินไป เพราะในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและมีการใช้รัฐธรรมนูญ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มักจะมีจำนวนน้อยและจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญที่แท้จริง ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปฏิรูปการเมือง และมีวิสัยทัศน์กว้างไกลสามารถเห็นปัญหาของการเมือง การปกครองและสามารถออกแบบโครงสร้างการเมือง การปกครองได้อย่างเป็นระบบ ตลอดจนต้องมีบารมีอันเป็นที่ยอมรับของสังคม ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และอินเดีย เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ จะมีผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นหลักในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๒. ควรมีกระบวนการคัดเลือกบุคคลจากหลากหลายกลุ่มอาชีพ ภาคเอกชน ภาครัฐ และกลุ่มกิจกรรมทางสังคม ซึ่งจะต้องมีการเลือกตั้ง เพื่อเป็นตัวแทนเข้ามาเป็นองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ และจะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาหรือของประชาชนด้วย

๓. ควรมีกระบวนการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญที่ทรงคุณวุฒิอย่างเหมาะสม เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่แท้จริง โดยควรพิจารณาองค์ประกอบของผู้เชี่ยวชาญที่ทรงคุณวุฒิตามสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ อันประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ

๔. ควรมีการศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเพื่อมากำหนดรูปแบบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้เหมาะสม

๕. กำหนดระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมีกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม กล่าวคือ ไม่น้อยและไม่มากจนเกินไป ซึ่งอาจจะกำหนด ๓๖๐ วัน

๖. สำหรับขั้นตอนการดำเนินการนั้น ควรมีขั้นตอนที่สำคัญๆ ดังนี้

๖.๑ กำหนดให้มีการจัดทำกรอบแนวคิดในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๖.๒ ภายหลังจัดทำกรอบแนวคิดในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

๖.๓ ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง เช่น การเผยแพร่ร่างฉบับรับฟังความคิดเห็น จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์

๖.๔ ให้องค์กรต่างๆ ที่ได้รับร่างฉบับแรกส่งความเห็นไปยังองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ และให้องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญจัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญเอกสารประกอบและความเห็นจากองค์กรต่างๆ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง

๖.๕ หลังจากองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนได้ส่งความเห็นให้องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อไป

๖.๖ จากนั้น กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำโดยองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะต้องเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ พร้อมด้วยเจตนารมณ์ ความเห็นขององค์กรต่างๆ และคำชี้แจงขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจก่อนการลงประชามติ

๖.๗ ถ้าประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในบางมาตรานั้น ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ไว้ในบทที่ ๒ ของบทวิเคราะห์ฉบับนี้ ซึ่งเป็น “บทวิเคราะห์ คำปรารภ ถึง หมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” โดยผู้เขียนมีความมุ่งหวังที่จะได้จัดทำ “บทวิเคราะห์ หมวด ๖ ถึง บทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ในโอกาสต่อไป

บรรณานุกรม

คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา: ชุดปี ๓๙ – ๔๓. หลักการและสาระสำคัญ รวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, กรุงเทพมหานคร,๒๕๔๐.

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๔.

คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.

มนตรี รูปสุวรรณ.กรอบความคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ,กรุงเทพมหานคร,โรงพิมพ์เดือนตุลา,๒๕๔๙.

มานิตย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐). พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๙.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ.รายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๐.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สรุปประเด็นการสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,๒๕๔๐.

รายงานการพิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญของวุฒิสภา : ชุดปี ๔๓ – ๔๙, สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๔๘.

ประสิทธิ ศรีสุชาติ.สภาร่างรัฐธรรมนูญ : รัฐสภา ปีที่ ๑๕, ฉบับที่ ๓, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๑๐.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๕๐ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. ใน http://www.parliament.go.th. Access date November ๑๒, ๒๐๐๗.

คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ข้อพิจารณาสำคัญเพื่อการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐,ในhttp://www.parliament. go.th. Access date October ๓๑, ๒๐๐๗.

เปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐. ใน http://webboard.mthai.com. Access date November ๓, ๒๕๕๐.

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ใน http://th.wikipedia.org. Access date November ๑, ๒๐๐๗.

วนิดา อินทรอำนวย, ประเด็นวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับรับฟังความคิดเห็น: ประเด็นสิทธิและเสรีภาพในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ. ในhttp://www.parliament.go..th/parcy/sapa๓๐/_upload/๓๐-๒๐๐๗๐๖๑๑๒๐๘๕๓๗_๑.pdf. Access date November ๓, ๒๐๐๗.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญปี๒๕๕๐ ปัญหาว่าด้วยหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด. ใน http://gotoknow.org/blog/Kati๑๗๘๙/๑๑๑๕๒๕. Access date November ๑๐, ๒๐๐๗.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับรับฟังความคิดเห็น). ใน http://www.๕nesac.go.th/documents/ DraftConstitution ๒๕๕๐.doc. Access date ๖ November, ๒๐๐๗.

สุนีย์ ธีรวิรุฬห์, ประเด็นวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับรับฟังความคิดเห็น : หน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง, ใน http://www.parliament.go..th /parcy/sapa๓๐/_upload/๓๐-๒๐๐๗๐๖๑๑๒๐๘๕๓๗_๑.pdf, access date November ๓, ๒๐๐๗.

สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับลงประชามติแบบเรียงหมวด. ใน http://www.parliament.go.th.Access date November ๕, ๒๐๐๗.

สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ในhttp://www.parliament.go.th/parcy/sapa-db/committee๘-upload/๘-๒๐๐๗๐๗๐๗๑๕๔๒๓-๑pdf. Access date November ๑๔, ๒๐๐๗.

อมร จันทรสมบูรณ์.สภาพวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย :สาเหตุแห่งความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๒ (กรณีศึกษา– case study: “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๐)). ใน www.pub-law.net. Access date November ๖, ๒๐๐๗.

๕๐ ประเด็นเด่นของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. ใน http://www.parliament.go.th. Access date November ๒๐, ๒๐๐๗.

๑๒๐ คำถามเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ใน http://www.parliament.go.th . Access date November ๑๐, ๒๐๐๗.

ภาคผนวก

รายนามสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๑.นายนรนิติ เศรษฐบุตร	ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒. นายเสรี สุวรรณภานนท์	รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง
๓. นายเดโช สวนานนท์	รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่สอง
๔. นายกนก โตสุรัตน์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕. นางกรรณิการ์ บรรเทิงจิตร	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖. นายกฤษฎา ให้วัฒนานุกูล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗.นายกล้านรงค์ จันทิก	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘.นายการุณ ใสงาม	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙.นายกิตติ ตีรเศรษฐ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๐.นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๑. นายเกียรติชัย พงษ์พาณิชย์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๒. นายคมสัน โพธิ์คง	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๓. นายจรัญ ภักดีธนากุล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๔.นายจรัส สุวรรณมาลา	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๕.นายจุตินันท์ ภิรมย์ภักดี	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๖. นายเจริญศักดิ์ โรจนฤทธิ์พิเชษฐ์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๗.นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๘.นาย ช.ชัยนาท ศรีเสมาเมือง	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๙.นายชนินทร์ บัวประเสริฐ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๐.นายชวลิต หมื่นนุช	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๑.นายชาติชาย เจียมศรีพงษ์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๒.นายชาติชาย แสงสุข	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๓.นายชาลี กางอิ่ม	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๔.นายชำนาญ ภูมิสัย	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๕.นายชูชัย ศุภวงศ์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๖.นายโชคชัย อักษรนันท์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๗.นายไชยยศ เหมะรัชตะ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๘.นางดวงสุดา เตโชติรส	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๙.นายธนพิชญ์ มูลพฤกษ์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๓๐.พลตำรวจโท ธรรมนิตย์ ปิตะนีละบุตร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๑.นายธวัช บวรนิชยภูร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๒.นายธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๓.นายธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๔.นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๕.นายนิตย์ วังวิวัฒน์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๖.นายนิมิต ชัยจีระธิกุล สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๗.นายนุรักษ์ มาประณีต สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๘.นายปกรณ์ ปรียากร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๙.นายประดิษฐ์ เหลืองอร่าม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๐.นายประพันธ์ นัยโกวิท สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๑.นายประวิทย์ อัครชิโนเรศ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๒.นายประสงค์ พิทูรกิจจา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๓.นายปริญญา ศิริสารการ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๔.นางพรรณราย แสงวิเชียร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๕.นางสาวพวงเพชร สารคุณ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๖.นายพิเชียร อำนาจวรประเสริฐ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๗.นายพิสิฐ ลี้อาธรรม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๘.พลเรือเอก พีรศักดิ์ วัชรมูล สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๔๙.นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕๐.นายไพโรจน์ พรหมสาส์น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕๑.นายมนตรี เพชรขุ้ม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕๒.นางมนูญศรี โชติเทวัณ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕๓.นายมานิจ สุขสมจิตร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕๔.พลตำรวจเอก มีชัย นุกูลกิจ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕๕.นายรัฐ ชูกลิ่น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕๖.นางรุจิรา เตชางกูร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕๗.นายวรากรณ์ สามโกเศศ (ลาออกเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐)
๕๘.นายวัชรา หงส์ประภัศร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๕๙.นายวิชัย รูปขำดี สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖๐.นายวิชัย เรืองเริงกุลฤทธิ์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๖๑.นายวิชัย ศรีขวัญ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖๒.นายวิชา มหาคุณ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖๓.นายวิทธยา บริบูรณ์ทรัพย์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖๔.นายวิทยา คชเขื่อน	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖๕.นายวิทยา งานทวี	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖๖.นายวิทวัส บุญญสถิตย์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖๗.นายวีนัส ม่านมุงศิลป์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖๘.นายวุฒิชาติ กัลยาณมิตร	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๖๙.นายวุฒิสาร ตันไชย	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๐.นายศรีราชา เจริญพานิช	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๑.นายศักดิ์ชัย อุ่นจิตติกุล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๒.นายศักดิ์นรินทร์ เขื่อนอ้น	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๓.นายศิวะ แสงมณี	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๔.นายเศวต ทินกูล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๕.นางสดศรี สัตยธรรม	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๖.นายสนั่น อินทรประเสริฐ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๗.นายสมเกียรติ รอดเจริญ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๘.นายสมคิด เลิศไพฑูรย์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๗๙.นายสมชัย ฤชุพันธุ์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๐.นายสมยศ สมวิวัฒน์ชัย	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๑.นายสวัสดิ์ โชติพานิช	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๒.นายสว่าง ภู่พัฒน์วิบูลย์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๓.นายสวิง ตันอุด	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๔.นายสามขวัญ พนมขวัญ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๕.นายสุนทร จันทร์รังสี	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๖.นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๗.นายสุรพล พงษ์ทัดศิริกุล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๘.นายเสริมเกียรติ วรดิษฐ์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๘๙.นายเสรี นิมะยุ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙๐.นายหลักชัย กิตติพล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙๑.นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๙๒.นายอภิชาติ ดำดี สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙๓.นายอรรครัตน์ รัตนจันทร์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙๔.นายอรัญ ธรรมโน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙๕.นางสาวอลิสา พันธุศักดิ์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙๖.นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙๗.นางอังคณา นีละไพจิตร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙๘.นางสาวอาภา อรรถบูรณ์วงศ์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๙๙.นายอุทิศ ชูช่วย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๐๐.นายโอภาส เตพละกุล สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๑๐๑.นายโอรส วงษ์สิทธิ์
(ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๐
แทนนายวรากรณ์ สามโกเศศ) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประวัติผู้เขียนและคณะ

๑. รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

- อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- อดีตเลขาธิการวุฒิสภา
- ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการ ระดับ 11 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๒. ดร.ภูมิ มูลศิลป์

หัวหน้าสาขานิติศาสตรมหาบัณฑิต (ภาคภาษาอังกฤษ)
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

๓. นางสาวสุภางค์จิตต ไตรเพทพิสัย

ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย 1
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๔. นายบุญสงค์ ลาคำ นิติกร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ประวัติของผู้เขียนและคณะ

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

- อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- อดีตเลขาธิการวุฒิสภา
- ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการ ระดับ ๑๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ดร.ภูมิ มูลศิลป์

หัวหน้าสาขานิติศาสตรมหาบัณฑิต (ภาคภาษาอังกฤษ)
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

นางสาวสุภางค์จิตต ไตรเพทพิสัย

ผู้อำนายการกลุ่มงานกฎหมาย ๑
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

นายบุญสงค์ ลาคำ

นิติกร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ISBN 978-974-13-6072-7

Konrad Adenauer Stiftung
มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์