

กลุ่มงานบริหารทั่วไป . . .  
กลุ่มบริหารวิชาการ ๓  
รับที่ 1400 / 2550  
วันที่ ๑๑ / ๓.๑ / ๕๐  
คณะกรรมการอำนวยการ  
คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

8

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

21 สิงหาคม 2550

เรื่อง ขอปรับปรุงแก้ไขการบันทึกเจตนารมณ์การร่างรัฐธรรมนูญ

เรียน ประธานคณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม

ตามที่คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม ได้จัดทำบันทึกเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งข้าพเจ้าได้ศึกษาและพิจารณาแล้ว ขอแก้ไข และเพิ่มเติมการบันทึกเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญบางมาตรา ดังนี้

1. มาตรา 49 ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของมาตรานี้เพื่อเป็นหลักประกันความเสมอภาคและการเข้าถึงการศึกษาของบุคคลทุกกลุ่ม รวมทั้งหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาและการสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน แต่ความในตอนท้ายได้กล่าวว่า “การจัดการศึกษาและความคุ้มครองกระทำโดยกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อป้องกันการถ่ายโอนการศึกษาให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาโดยตรงไม่ได้ ท้องถิ่นมีเพียงสิทธิเข้าร่วมในการจัดการศึกษาเท่านั้น ทั้งนี้ พิจารณาร่วมกับหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 และหมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 289” นั้น น่าจะไม่ถูกต้องเนื่องจากการอภิปรายเพื่อตราบทบัญญัติมาตรานี้มีเจตนาให้เป็นการรับรองและเป็นหลักประกันความเสมอภาคและการเข้าถึงการศึกษาของบุคคล แต่ไม่ได้หมายความว่ารวมไปถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาแต่อย่างใด อีกทั้งความในมาตรา 80(4) ยังกำหนดเป็นหลักการที่รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ และความในมาตรา 289 ก็ได้รับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

ดังนั้น จึงควรตัดข้อความในตอนท้ายของบันทึกเจตนารมณ์ มาตรา 49 ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นออก

2. มาตรา 78 ขอให้เพิ่มความให้เกิดความชัดเจนในเจตนารมณ์ตามมาตรา 78(3) ที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในทุกด้าน ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

3. มาตรา 284 ขอให้เพิ่มเติมโดยขยายความถึงเจตนารมณ์ในบทบัญญัติมาตรานี้ โดยเฉพาะความในวรรคสิบซึ่งได้กำหนดให้นำความในมาตรา 265, มาตรา 266, มาตรา 267 และ มาตรา 268 ซึ่งบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติมาบังคับใช้กับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีด้วยโดยอนุโลม เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการวางกรอบหลักเกณฑ์ป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่ง

ผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับองค์กรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ สามารถจะช่วยให้การบริหารงานระดับท้องถิ่นเป็นไปอย่างสุจริต โปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่เนื่องจากการเมืองระดับชาติกับระดับท้องถิ่นมีขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ดังนั้น การนำบทบัญญัติตามมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นโดยอนุโลม นั้น จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าเรื่องใดมีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นในตำแหน่งใด รวมทั้งจะต้องระบุถึงผลลัพธ์หรือโทษของผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนไว้ให้ชัดเจนด้วย ซึ่งที่กล่าวมานี้จะต้องนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประมวลกฎหมายท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำขึ้นตามมาตรา 303(5) เสียก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้

4. มาตรา 285 ขอให้เพิ่มเติมให้มีความชัดเจนถึงเจตนารมณ์ที่สำคัญในการตราบทบัญญัติมาตรานี้ คือการกำหนดหลักการที่จะทำให้การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น กระทำได้ง่ายขึ้น โดยตัดข้อความของบทบัญญัติเดิมในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ที่กำหนดจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงและจำนวนคะแนนเสียงที่จะมีผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งออก แล้วให้นำเรื่องดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมหรือตราขึ้นใหม่ต่อไป โดยให้คำนึงถึงความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย

5. มาตรา 286 ขอให้เพิ่มเติมให้มีความชัดเจนถึงเจตนารมณ์ในการตราบทบัญญัติมาตรานี้ คือ ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น และให้เสนอเพียงหลักการของข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งเป็นการปรับปรุงบทบัญญัติเดิมในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 287 โดยตัดข้อความที่กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อและการที่ประชาชนจะต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วยออก แล้วให้นำรายละเอียดของการดำเนินการไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขหรือตราขึ้นใหม่ต่อไป

6. มาตรา 287 ขอให้เพิ่มเติมเจตนารมณ์ในการบัญญัติมาตรานี้ให้ชัดเจนว่าเป็นการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งในการตรากฎหมายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะต้องมีการพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) การสร้างดุลยภาพระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับความราบรื่นในการบริหารและการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้เป็นช่องทางให้เกิดปัญหาทางการเมืองในท้องถิ่น

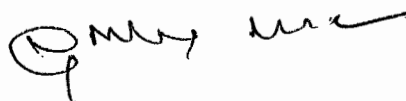
2) การทำประชามตินั้นจะทำได้ในกรณีใดบ้าง รวมไปถึงขั้นตอนการริเริ่มให้ทำประชามติโดยอาจมาจากผู้บริหารท้องถิ่น, สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือประชาชนที่เข้าชื่อกันตามที่กฎหมายกำหนด

3) จะต้องมีการกำหนดสภาพการบังคับของผลการประชามติว่ากรณีเช่นใดจะเป็นการลงประชามติเพียงเพื่อการปรึกษาหารือ กรณีใดที่ผลของการลงประชามติจะมีความผูกพันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามด้วย

7. มาตรา 288 ขอให้เพิ่มเติมเจตนารมณ์ในมาตรานี้ ว่าต้องการที่จะให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัว เป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถที่จะแต่งตั้ง โยกย้าย หรือพัฒนาข้าราชการและลูกจ้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้ และที่สำคัญก็คือการกำหนดให้มีองค์กรในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว ประกอบด้วยผู้แทน 4 ฝ่าย คือ ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ตามที่กฎหมายกำหนด และองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในมาตรานี้ จะมีผลบังคับเมื่อพ้นกำหนด 1 ปี หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตามความในมาตรา 305(7) นอกจากนั้นยังจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามกฎหมายที่จะตราขึ้นตามมาตรา 303(5) ต่อไปด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (เลขที่ 068)