

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๔๒
วันอังคาร ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายนครินทร์ สิงห์เสนา	โฆษกกรรมการ
๖. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	โฆษกกรรมการ
๗. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๘. นางกิริณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๙. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๑๐. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๑. นายเอียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๒. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๓. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๔. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๕. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๖. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๗. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๘. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๙. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๒๐. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๒๑. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

นายเจษฎ์ โทณะวณิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสาวศุภิรา เชื้ออรอด

๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๑ วันอังคาร ที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๒ วันพุธ ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๔ วันจันทร์ ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๕ วันอังคาร ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๖ วันพุธ ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๐ วันอังคาร ที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๑ วันพุธ ที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๒ วันพฤหัสบดี ที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๓ วันศุกร์ ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๔ วันจันทร์ ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๕ วันอังคาร ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๖ วันพุธ ที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๘ วันศุกร์ ที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๙ วันจันทร์ ที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๐ วันอังคาร ที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๑ วันพุธ ที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๒ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๓ วันศุกร์ ที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๔ วันจันทร์ ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๕ วันอังคาร ที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๖ วันพุธ ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๘ วันศุกร์ ที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๙ วันจันทร์ ที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๐ วันอังคาร ที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๑ วันพุธ ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘
- อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

๓.๑ ทหรีอแนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมมีการหารือถึงแนวทางการตอบคำถามสื่อมวลชน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีพรรคการเมืองขนาดเล็กหากไม่มีทุนในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบได้จะมีแนวทางดำเนินการอย่างไร

ประธานกรรมการชี้แจงว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะหากไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่ต้องการได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จะเป็นการเอาเปรียบพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

ประเด็นที่สอง กรณีต้องการเลือกผู้สมัครแต่ไม่ต้องการเลือกพรรคการเมืองจะอย่างไร

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้ต้องการให้พรรคการเมืองมีความสำคัญ โดยพิจารณาบุคคลและพรรคการเมืองแบบคู่ขนาน กล่าวคือ ต้องการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งพิจารณาผู้สมัครไปพร้อมกับการพิจารณาพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองให้ความสำคัญกับผู้ที่จะมาลงสมัครรับเลือกตั้งทำให้พรรคการเมืองต้องเลือกคนดี ขณะเดียวกันผู้ที่ต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งก็ต้องพิจารณาพรรคการเมืองด้วยว่าเป็นพรรคการเมืองที่ดีหรือไม่

ประเด็นที่สาม กรณีการให้นายกรัฐมนตรีมาจากคนนอก

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ผู้ที่เสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีคือพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองไม่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีเป็นคนนอกก็ต้องเสนอรายชื่อบุคคลในพรรคการเมืองเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจะมาจากคนนอกหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับการประกาศรายชื่อผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีของพรรคการเมือง

๓.๒ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ที่ประชุมพิจารณาร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว โดยเริ่มตั้งแต่ร่างมาตรา ๑๔๕ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

มาตรา ๑๔๕

“มาตรา ๑๔๕ ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดตามมาตรา ๑๔๓ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๑๔๕ เป็นความเดิมจากมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๔๕ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๔๖

“มาตรา ๑๔๖ ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

ประเด็นการพิจารณา

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า หลักการของร่างมาตรา ๑๔๖ และร่างมาตรา ๑๔๗ ปรากฏอยู่ในส่วนที่ว่าด้วยบทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ หลักการดังกล่าวได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ต้องผ่านการทำประชามติ จึงมีความเห็นว่าควรต้องแยกส่วนเพื่อให้ประชาชนทำความเข้าใจได้ง่ายมากขึ้น แต่ปัจจุบันประชาชนมีความเข้าใจในโครงสร้างของรัฐธรรมนูญพอสมควรแล้ว จึงขอให้ที่ประชุมพิจารณาว่าร่างมาตรา ๑๔๖ และร่างมาตรา ๑๔๗ จะบัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยบทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ หรือจะบัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- มีกรรมการสอบถามว่า การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา และการกำหนดให้ยื่นตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีกำหนดระยะเวลาภายในสามสิบวัน กลไกระยะเวลาที่มีความแตกต่างกัน ในกรณีที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นต้องชะลอการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยหรือไม่

นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า เรื่องดังกล่าวได้กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๑๕๓ ให้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต้องกระทำก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

- มีกรรมการสอบถามว่า กรณีที่ได้มีการยื่นตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน จะดำเนินการอย่างไร

นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า กรณีมีการยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้นยังไม่แน่ชัดว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ นายกรัฐมนตรีจึงต้องนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน ทั้งนี้ อาจเขียนให้ชัดเจนว่าเมื่อมีการยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยไม่ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า อาจกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วหากมีผู้ไม่เห็นชอบและต้องการยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติต้องยื่นภายในห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยในระหว่างระยยะเวลานั้นนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยไม่ได้ แต่หากพ้นจากระยะเวลาห้าวันแล้วไม่มีผู้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสิบห้าวันโดยนับจากวันที่พ้นกำหนดห้าวันแล้ว

- มีกรรมการสอบถามว่า ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่ควรกำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๑๕๖ ไว้ก่อน

มาตรา ๑๕๗

“มาตรา ๑๕๗ ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- การกำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยความไม่เหมาะสม และสอบถามว่าเคยเกิดกรณีตามความในร่างมาตรานี้หรือไม่
 - เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใด และพระราชทานร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังรัฐสภาแล้ว รัฐสภาต้องมีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ด้วย
 - ร่างมาตรานี้แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้อยู่เหนือกฎหมายและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการสากล จึงควรคงความในร่างมาตรานี้ไว้
 - ควรกำหนดระยะเวลาให้รัฐสภาต้องพิจารณาปรึกษาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบไว้ในร่างมาตรานี้ด้วย
 - หลักการของร่างมาตรานี้ได้ถูกกำหนดขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับใด
- นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หลักการของร่างมาตรานี้ได้ถูกกำหนดขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๕

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรานี้เป็นไปตามหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งเคยเกิดกรณีตามร่างมาตรานี้ด้วยเช่นกัน ส่วนความว่า “...รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่...” อาจเป็นการบังคับให้รัฐสภาต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเผชิญหน้าหรือความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ส่วนการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้รัฐสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามร่างมาตรานี้อาจทำให้เกิดปัญหาได้ จึงควรคงความในร่างมาตรานี้ไว้ ทั้งนี้ ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาว่ามีจำนวนเท่าใด

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจปรึกษาและยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา
- ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา อาจไม่เกิดกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา
- เสนอให้แก้ไขเป็น “...เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรง**ลงพระปรมาภิไธย**พระราชทานคืนมา...”
- ในประเทศอังกฤษ หากเกิดกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยเห็นชอบร่างกฎหมายใด ถือว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรานี้ถือเป็นหลักการทั่วไปเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา ซึ่งรัฐสภามีหน้าที่ต้องปรึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงประมุขจะไม่ตัดอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาปรึกษาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา ส่วนการตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งพระมหากษัตริย์อาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาด้วย

เหตุผลอื่นซึ่งไม่ใช่เหตุผลว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ สำหรับคำว่า “มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย” ถือเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญจึงต้องกำหนดไว้ในร่างมาตรานี้ และเสนอให้คงความในร่างมาตรานี้ไว้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๔๗ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๔๘

“มาตรา ๑๔๘ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงชายที่ใกล้เคียงกัน”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรกำหนดร่างมาตรานี้ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่
- ร่างมาตรานี้มีหลักการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

ประธานกรรมการเสนอให้ตัดร่างมาตรานี้ออกไป

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้ตัดร่างมาตรา ๑๔๘ ออกทั้งมาตรา

มาตรา ๑๔๙

“มาตรา ๑๔๙ ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้เป็นอันตกไป

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งเป็น “...พระมหากษัตริย์ไม่ทรงไม่เห็นชอบ...”
- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งเป็น “...มิได้ทรงพระราชทานคืนมา...”

- ความว่า “...มิได้พระราชทานคืนมา...”ถูกต้องแล้ว เนื่องจากคำว่า “พระราชทาน”เป็นคำราชาศัพท์ จึงไม่ต้องใช้คำว่า “ทรง”

- ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบอาจเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรเอง จึงสอบถามว่าคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะมีอำนาจร้องขอให้ดำเนินการตามวรรคสองได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีอำนาจร้องขอให้ดำเนินการตามวรรคสองได้ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรานี้ เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๔๙ ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้เป็นอันตกไป แต่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปจะร้องขอรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ แต่ต้องร้องขอเสียภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นคราวเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามัญทั่วไปเพียงครึ่งหนึ่ง หรือสองพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้สัตยาบันเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภายังมิได้เห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมหรือสองพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามวรรคสองหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๑๔๙ เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๔๙ ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้เป็นอันตกไป แต่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปจะร้องขอรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ แต่ต้องร้องขอเสียภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นคราวเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามัญทั่วไปเพียงครึ่งหนึ่ง หรือสองพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้สัตยาบันเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภายังมิได้เห็นชอบด้วย แต่ถ้า

คณะรัฐมนตรีมิได้มีมติเห็นชอบในทวิภาคีเสด็จต่างประเทศ ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติขึ้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามวรรคสองนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี”

มาตรา ๑๕๐

“มาตรา ๑๕๐ งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

ประเด็นการพิจารณา

มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ในหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๕๐ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๕๑

“มาตรา ๑๕๑ ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับและวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์ และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

หากรายจ่ายใดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐได้โดยตรง ให้จัดไว้ในรายการรายจ่ายงบกลาง โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายงบกลางนั้นด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรานี้ให้มีเนื้อหาเช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วโดยกำหนดให้การจัดสรรงบประมาณต้องคำนึงถึงความเสมอภาคทางเพศด้วย ซึ่งสหภาพยุโรปได้กำหนดให้ประเทศที่จะเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงความเสมอภาคทางเพศและให้มีการเพิ่มงบประมาณเพื่อใช้ในการดูแลสตรีโดยเฉพาะ ถือเป็นกลไกที่ทำให้สตรีได้รับการพัฒนามากขึ้น ปัจจุบันสตรีในประเทศไทยได้รับการดูแลในเรื่องสุขภาพอนามัยและการศึกษาที่ไม่เหมาะสม จึงควรดำเนินการให้สตรีได้รับการดูแลในเรื่องสุขภาพอนามัย การศึกษาและเรื่องอื่นให้มากขึ้นด้วย

- ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วได้กำหนดให้มีการกระจายงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนและเพื่อการพัฒนาอย่างเสมอภาค ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ผู้ชายหรือผู้หญิงต้องได้รับการจัดสรร

งบประมาณอย่างเสมอภาคแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยปกติต้องมีการเสนอเอกสารประกอบตามความในวรรคแรกด้วย จึงเสนอให้ตัดร่างมาตรานี้ออกทั้งมาตรา

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดเรื่องการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงเรื่องเพศหญิงชายไว้ในร่างรัฐธรรมนูญทำได้ยาก แต่สามารถกำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยให้รัฐส่งเสริมให้มีการดูแลสตรีให้มากขึ้นได้ ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีควรอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินและการคลังด้วย

- มีการแสดงความเห็นว่า ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วได้กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงความเสมอภาคทางเพศ

- โดยปกติสัดส่วนของผู้หญิงจะมีจำนวนมากกว่าผู้ชาย จึงอาจกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย

- การจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการดูแลผู้หญิงมีจำนวนไม่เพียงพอ จึงควรกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงผู้หญิงด้วย ซึ่งบางประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้มีการคุ้มครองดูแลผู้หญิงเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม สามารถกำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในลักษณะให้มีการกระจายงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนและเพื่อการพัฒนาอย่างเสมอภาคได้

- สามารถแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรานี้ให้มีเนื้อหาเช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว แต่การกำหนดให้มีการแบ่งแยกการจัดสรรงบประมาณให้กับผู้หญิงหรือผู้ชายโดยเฉพาะจะทำให้เกิดปัญหาได้

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า เรื่องการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชาย (Gender Budgeting) จะเกิดขึ้นในประเทศที่มีสังคมที่ผู้ชายเป็นใหญ่ โดยสหภาพยุโรปได้กำหนดให้ประเทศที่จะเป็นสมาชิกใหม่ต้องกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชายไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น เรื่องการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงมิติหญิงชายจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของบางประเทศเท่านั้น

- มีการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรานี้มีหลักการเช่นเดียวกับมาตรา ๑๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ความในวรรคท้ายของมาตรา ๑๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐบาลไว้ด้วย ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ความในมาตรานี้กำหนดไว้เฉพาะกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ในส่วนของกรอบวินัยการเงินการคลังนั้นจะมีการนำไปกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยการเงิน การคลัง

ประธานกรรมการเสนอให้รอการพิจารณาความในมาตรานี้ไว้ก่อน ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการเงินและการคลัง ก็อาจต้องกำหนดให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ต้องไม่ขัด หรือแย้ง หรือฝ่าฝืนวินัยทางการเงินการคลังตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเงินและการคลัง และในบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญนี้จะต้องกำหนดไว้ด้วยว่ากฎหมายว่าด้วยการเงินและการคลังจะต้องประกอบด้วยเรื่องใดบ้าง และต้องกำหนดให้ดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีด้วย ทั้งนี้ ในเรื่องการค้าคำนึงถึงความจำเป็นทางเพศที่แตกต่างกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณนั้น ควรนำไปกำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๑๕๑ ไว้ก่อน และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไปพิจารณากร่างตามความเห็นของที่ประชุมแล้วนำมาเสนอต่อที่ประชุมอีกครั้ง

มาตรา ๑๕๒

“มาตรา ๑๕๒ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้ และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๔๖

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายการซึ่งมิใช่รายการตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล และให้ผู้กระทำการดังกล่าวพ้นจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้ตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นตลอดไป

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามพรรคแปด หากหน่วยงานนั้น เห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้มันไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อ คณะกรรมาธิการได้โดยตรง”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการสอบถามว่า การกำหนดให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไปแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามความ ในพรรคหนึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และโดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ในบางครั้งเกิดความล่าช้าในการพิจารณา เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรล่าช้า

- มีกรรมการสอบถามว่า ในการเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามความในวรรคเก่านั้น เป็นการผูกพันให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณตามที่เสนอขอแปรญัตติหรือไม่

- ที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอให้กับศาล และองค์กรอิสระต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาองค์กรในด้านต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับงบประมาณของศาล และองค์กรอิสระต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ และอาจกำหนดงบประมาณของศาล และองค์กรอิสระเป็นสัดส่วนร้อยละของงบประมาณของทั้งประเทศ และเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ตามรายได้ที่เพิ่มขึ้นของประเทศ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามความในวรรคเก่านั้น โดยปกติองค์กรเหล่านี้จะไม่ได้งบประมาณตามจำนวนที่เสนอขอแปรญัตติ ส่วนการกำหนดให้ศาล และองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนร้อยละของงบประมาณของประเทศนั้น เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดไว้อย่างตายตัวในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ศาลและองค์กรอิสระต่าง ๆ มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินมากกว่าส่วนราชการทั่วไปอยู่แล้ว เนื่องจากมีเงินอุดหนุนซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณ ทั้งนี้ ความในมาตรานี้ ควรกำหนดห้ามมิให้คณะรัฐมนตรี หรือกรรมาธิการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการเพื่อไม่ให้มีการแปรญัตติปรับลดงบประมาณแล้วนำไปจัดสรรให้ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องกำหนดว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นใจให้มีการตั้งงบประมาณให้กับส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปแสวงหาประโยชน์ ให้คณะรัฐมนตรีนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ทั้งนี้ งบประมาณในส่วนที่ถูกปรับลดนั้น อาจกำหนดให้นำไปเพิ่มเติมในส่วนของงบประมาณขององค์กรอิสระต่าง ๆ หรืองบประมาณทางการศึกษา

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ศาล และองค์กรอิสระจะมีเงินรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายได้ รวมทั้งจะมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายทุก ๆ ปี จึงทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าที่เสนอขอ โดยสำนักงบประมาณเห็นว่าองค์กรเหล่านี้มีเงินเหลือจ่ายในแต่ละปีซึ่งสามารถนำมาใช้จ่ายได้อยู่จำนวนหนึ่งแล้ว เมื่อมีการแปรญัตติ

ปรับลดงบประมาณในส่วนใดออก ก็ควรให้ตัดทอนออกจากงบประมาณนั้นเลย โดยไม่ต้องนำมาจัดสรรให้กับศาล และองค์กรอิสระ หรืองบประมาณทางด้านการศึกษาอีก ทั้งนี้ ควรกำหนดว่าเมื่อมีการปรับลดงบประมาณแล้วจะแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณอีกไม่ได้ หากรัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณก็ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเพื่อให้รัฐบาลมีความระมัดระวัง และรอบคอบมากยิ่งขึ้นในการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหางบประมาณของแต่ละส่วนราชการไม่เพียงพอ

- ควรกำหนดให้มีกลไกในการป้องกันไม่ให้มีการสมยอมกันในการจัดสรรงบประมาณ และต้องให้เกิดความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และต้องมีกระบวนการในการจัดสรรงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดการกระจุกตัวของงบประมาณ และในกรณีที่มีการแปรญัตติปรับลดงบประมาณ ควรกำหนดให้นางบประมาณที่ถูกปรับลดนั้นไปใช้เงินกู้ และดอกเบี้ยเงินกู้เท่านั้น ไม่ควรนำไปจัดสรรให้กับองค์กรอิสระต่าง ๆ

- ควรกำหนดให้ศาล และองค์กรอิสระมีอิสระในทางงบประมาณโดยไม่ต้องพึ่งพาฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ อาจกำหนดให้ศาล และองค์กรอิสระได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ เช่นเดียวกับประเทศบราซิล และประเทศสิงคโปร์ที่จัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานทางการศึกษา

- การจัดสรรงบประมาณให้กับศาล และองค์กรอิสระอย่างเพียงพอ นั้น อาจให้กระทำโดยการกำหนดให้ศาล และองค์กรอิสระต้องมีการวางแผนงานในการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้าให้มีความชัดเจน และแน่นอน เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารมีเหตุผลในการปรับลดงบประมาณ

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ในการพิจารณางบประมาณนั้น ควรมีการพิจารณาในส่วนองรายรับของประเทศ เช่น การจัดเก็บภาษี และรายได้อื่น ๆ รวมทั้งมาตรการในการลดหย่อนและยกเว้นภาษี เนื่องจากการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของประเทศจะต้องมีการคำนึงถึงรายรับที่ประเทศจะได้รับด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า สำนักงานศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณของศาลยุติธรรมแล้วเสนอต่อคณะกรรมการตุลาการ จากนั้นคณะกรรมการตุลาการจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา โดยรัฐสภาจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการพิจารณาปรับลด ทั้งนี้ หากรัฐสภาไม่เห็นชอบ คณะกรรมการตุลาการก็จะนำกลับมาพิจารณาแล้วเสนอต่อรัฐสภาอีกครั้ง ซึ่งโดยปกติรัฐสภาจะให้ความเห็นชอบงบประมาณที่คณะกรรมการตุลาการเสนอ ในส่วนของการพิจารณางบประมาณรายจ่ายนั้นจะต้องพิจารณาในส่วนองประมาณการรายได้ด้วย ทั้งนี้ ประมาณการรายได้จะต้องสามารถนำมาใช้พิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างเป็นรูปธรรมด้วย และในแต่ละปีจะต้องมีการแสดงรายรับและภาระหนี้ของประเทศให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนรับทราบ และเป็นแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- ควรมีการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการเสียภาษีให้กับรัฐ และควรมีการขยายฐานภาษีให้มากขึ้น เพื่อให้รัฐมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ไม่อาจกำหนดให้ได้รับการจัดสรรเป็นสัดส่วนร้อยละของงบประมาณทั้งหมดได้ เนื่องจากไม่แน่นอนว่าในอนาคตจะเกิดอะไรขึ้น ส่วนองค์กรอิสระต่าง ๆ นั้น จะมีเงินนอกงบประมาณที่สามารถนำมาใช้ได้ และในแต่ละปีจะมีเงินเหลือจำนวนมากทำให้องค์กรอิสระต่างๆ มีการจัดอบรมหลักสูตรต่าง ๆ คณะกรรมการจึงควรพิจารณาว่าควรกำหนดห้ามมิให้หน่วยธุรการของศาล และองค์กรอิสระกระทำการอื่นใดนอกจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหลักสูตรฝึกอบรมที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่าย

ในกรณีที่มีการแปรรูปงบประมาณในส่วนใดแล้ว ควรกำหนดห้ามมิให้มีการแปรรูปเพิ่มเติมงบประมาณในส่วนใดอีก ยกเว้นการนำไปใช้เงินกู้ หรือดอกเบี้ยเงินกู้ หรือจัดสรรให้กับองค์กรอิสระ ทั้งนี้ หากมีงบประมาณเหลืออยู่ก็ให้ส่งคืนคลังทั้งหมด และควรกำหนดเป็นหลักการว่าเมื่อมีการปรับลดงบประมาณจำนวนเท่าใดแล้ว ให้ถือว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเป็นจำนวนเท่าที่มีการปรับลดนั้น และห้ามมิให้คณะรัฐมนตรี กรรมการ และส่วนราชการแปรรูปเพิ่มเติมงบประมาณในส่วนใดอีก ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณที่ได้มีการปรับลดไปเพิ่มเติมให้กับงบประมาณขององค์กรอิสระ อาจจะทำให้เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับองค์กรอิสระก็ได้ และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหกเป็นดังนี้ “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการ การเสนอการแปรรูปหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ จะกระทำมิได้” และต้องกำหนดว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีรู้เห็นเป็นใจให้ส่วนราชการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหกให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามความในวรรคเจ็ด

- มีกรรมการสอบถามว่า การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนั้น ควรยกเว้นรัฐมนตรีที่ไม่ได้ร่วมประชุม หรือร่วมลงมติด้วยในวันนั้นหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า บทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้บางส่วน รวมทั้งมาตรการในการลงโทษคณะรัฐมนตรีในกรณีที่รู้เห็นเป็นใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกตลอดชีวิต รวมทั้งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะไม่ว่าจะมาร่วมประชุม หรือลงมติในวันนั้นด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ อาจกำหนดให้รัฐมนตรีที่แสดงความเห็นคัดค้านสามารถกลับมาเป็นรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีก

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ศาล และองค์กรอิสระไม่ควรจัดให้มีการอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อความน่าเชื่อถือและความเป็นอิสระขององค์กร

- หากกำหนดให้จัดสรรงบประมาณที่มีการแปรรูปในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายให้กับศาล และองค์กรอิสระต่าง ๆ ก็จะแย้งกับความในวรรคแปดที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ ทั้งนี้ เมื่อมีการแปรรูปในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายแล้ว ควรให้นำงบประมาณที่ถูกตัดทอนนั้น ไปชำระเงินกู้ หรือดอกเบี้ยเงินกู้ และงบประมาณส่วนที่เหลือก็ให้ส่งคืนคลังทั้งหมด หากรัฐบาลต้องการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาผู้แทนราษฎร

- ควรให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยว่างบประมาณที่ศาล และองค์กรอิสระได้รับจัดสรรนั้นเพียงพอหรือไม่

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคแปด เป็นต้น “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกันกับสำนักงานงบประมาณ”

- มีการแสดงความเห็นว่า สำนักงานงบประมาณควรจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงการทำงานในเชิงรุกขององค์กรอิสระต่าง ๆ ทั้งนี้ องค์กรอิสระต่าง ๆ จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินให้มากขึ้นด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระนั้น ปัญหาได้เกิดจากการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอ แต่เกิดจากรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระไม่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละองค์กรไว้โดยเฉพาะ แต่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหน่วยงานของรัฐทั่วไป จึงทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระต่างๆ เกิดความล่าช้าจนกระทบต่อใช้จ่ายงบประมาณตามจำนวนที่ได้รับจัดสรรภายในปีงบประมาณนั้น ๆ และมีจำนวนงบประมาณคงเหลือในแต่ละปีงบประมาณจำนวนมาก

- มีการแสดงความเห็นว่า ส่วนราชการต่างๆ มีการจัดตั้งกองทุน โดยส่วนราชการจะออกระเบียบเพื่อบริหารจัดการกองทุนของส่วนราชการเอง อาจทำให้รัฐบาลจะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนงบประมาณที่แต่ละส่วนราชการนำไปจัดตั้งกองทุน ซึ่งจะส่งกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละส่วนราชการให้ตรงต่อความจำเป็น และความต้องการของแต่ละส่วนราชการ ดังนั้น ควรกำหนดกลไกหรือมาตรการเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นมาตรการการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

- ความที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมในวรรคแปด ความว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกันกับสำนักงานงบประมาณ” หมายความว่า รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระจะต้องร่วมกับสำนักงานงบประมาณเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณร่วมกันทุกปีงบประมาณใช่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดกลไกเพื่อสร้างความโปร่งใสการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง องค์กรอิสระ และส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นรายละเอียดจึงควรบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน และการคลัง ส่วนร่างรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้แต่เพียงหลักการสั้น ๆ ว่า การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง องค์กรอิสระ และส่วนราชการต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินและการคลัง

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง องค์กรอิสระ และส่วนราชการต่าง ๆ คือ เรื่องการทุจริตต่อหน้าที่และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควรกำหนดในร่างรัฐธรรมนูญว่า กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรปรับลดงบประมาณของส่วนราชการใดแล้ว ห้ามมิให้นางบประมาณที่ปรับลดนั้นไปเพิ่มให้แก่รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือส่วนราชการใด เว้นแต่นำไปเพิ่มในส่วนการชำระหนี้เงินต้น และดอกเบี้ยจากการกู้เงินของกระทรวงการคลัง

ส่วนเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระนั้นจะต้องหารือร่วมกับสำนักงานงบประมาณเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ

ให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระ รวมทั้งมาตรการลงโทษคณะรัฐมนตรีกรณีที่รู้เห็นเป็นใจในการจัดสรรงบประมาณ หรือแปรรูปจัดตั้งงบประมาณเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันมีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และถูกตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีวิต เว้นแต่รัฐมนตรีที่มีความเห็นแย้งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะไม่ถูกตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีวิต

เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระที่ต้องหารือร่วมกับสำนักงบประมาณตามความในวรรคแปดนั้น ควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพียงครั้งเดียวแต่นำไปใช้กับการเสนอคำขอตั้งงบประมาณของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระในทุกปีงบประมาณ และใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณให้แก่รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระในทุกปีงบประมาณเช่นเดียวกัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ไม่ควรเขียนชื่อส่วนราชการไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะเป็นการผูกพันส่วนราชการดังกล่าวที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัดและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

- หลักการของร่างมาตรา ๑๕๒ บัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยเพิ่มหลักการในเรื่องกระบวนการ และมาตรการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสวงหาประโยชน์จากการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และส่วนราชการต่าง ๆ

- เรื่องการแปรรูปจัดตั้งงบประมาณ ควรให้รัฐบาลเป็นผู้บริหารจัดการงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการแปรรูปจัดตั้งงบประมาณ เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต และการสมยอมระหว่างฝ่ายการเมือง กับผู้บริหารของส่วนราชการ

- ควรกำหนดห้ามมิให้ศาล และองค์กรอิสระจัดโครงการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ สำหรับบุคคลภายนอกโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินโครงการฝึกอบรม เพื่อป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเข้ามาแสวงหาประโยชน์ หรือเข้ามาสร้างความสัมพันธ์ หรือสร้างเครือข่ายกับนักการเมือง หรือผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ

- ปัจจุบันการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณไม่มีความเป็นอิสระ เนื่องจากเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ควรกำหนดให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายการเมือง หรือหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรใดๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณในการบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศเป็นไปโดยอิสระ

ประธานกรรมการเสนอให้ตัดความในวรรคเก้าออกทั้งวรรค เนื่องจากมีหลักการเดียวกับวรรคแปด

เรื่องการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสำนักงบประมาณให้มีความอิสระโดยไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายการเมือง หรือหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรใดๆ นั้น ไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบเรื่องการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของประเทศจึงจำเป็นต้องอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่างๆ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

ส่วนข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติมในวรรคแปดความว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกันกับสำนักงบประมาณ” มอบหมายให้คณะกรรมการกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญพิจารณาทบทวนเพื่อใช้คำอื่นแทนคำว่า “สำนักงบประมาณ”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การจัดหลักสูตรฝึกอบรมของศาล และองค์กรอิสระต่างๆ มีข้อดีคือ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รับความรู้เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ส่วนข้อเสียคือ เป็นช่องทางให้กลุ่มบุคคลเข้ามาแสวงหาประโยชน์ หรือสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมือง หรือผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ ดังนั้น ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้บุคคลซึ่งผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ที่จัดโดยศาล หรือองค์กรอิสระใดแล้วเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรที่จัดโดยศาล หรือองค์กรอิสระอื่นอีก

- เห็นด้วยกับการกำหนดข้อห้ามมิให้ศาล หรือองค์กรอิสระจัดอบรมหลักสูตรต่างๆ เพราะจะเป็นช่องทางให้บุคคลที่เข้ารับการฝึกอบรมซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ หรือเป็นกลุ่มนักธุรกิจที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์แต่ละด้านในระดับสูงอยู่แล้วมาแสวงหาประโยชน์ หรือสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมือง หรือผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ

- ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาอบรมที่จัดโดยศาล หรือองค์กรอิสระต่าง ๆ พบว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เข้ารับการฝึกอบรมส่วนใหญ่เป็นบุคคลในครอบครัวนักธุรกิจชั้นนำของประเทศที่สลับสับเปลี่ยนกันเข้ารับการฝึกอบรม ดังนั้น ควรกำหนดกลไกป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากการเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ

ประธานกรรมการกล่าวว่า โครงการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ที่จัดโดยศาล หรือองค์กรอิสระเป็นหลักสูตรที่มีประโยชน์ต่อผู้เข้ารับการฝึกอบรม แต่ศาล หรือองค์กรอิสระมีหน้าที่โดยตรงในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมหรือไม่ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่เผยแพร่ประชาธิปไตย ก็ควรจัดหลักสูตรอบรมความรู้ประชาธิปไตยให้แก่เยาวชนหรือประชาชนในชนบทให้มีความรู้ ไม่ใช่จัดหลักสูตรอบรมให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ หรือนักธุรกิจซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ และประสบการณ์อยู่แล้ว เป็นต้น ดังนั้น กรณีที่ศาล หรือองค์กรอิสระเห็นว่ามีความจำเป็นต้องจัดหลักสูตรฝึกอบรมก็ควรมอบให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการจะเหมาะสมกว่า

ส่วนการกำหนดข้อห้ามมิให้ศาล และองค์กรอิสระจัดโครงการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ สำหรับบุคคลภายนอกโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สามารถกระทำได้ แต่อาจกำหนดเงื่อนไขไว้ในรัฐธรรมนูญห้ามมิให้ศาล และองค์กรอิสระกระทำการใดนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ อาจเป็นช่องทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หากศาล หรือองค์กรอิสระใดเห็นว่าเป็นหน้าที่โดยตรงก็สามารถดำเนินการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ สำหรับบุคคลภายนอกโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการได้ ส่วนกรณีมีปัญหาว่าศาล หรือองค์กรอิสระมีอำนาจจัดอบรมหลักสูตรต่างๆ หรือไม่ ควรให้เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มความในวรรคแปดความว่า “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกันกับสำนักงบประมาณ” เนื่องจากอาจกระทบต่อการจัดทำคำของบประมาณของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตกลงร่วมกับสำนักงบประมาณ อาจทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระได้

- เห็นด้วยกับการบัญญัติเพิ่มความในวรรคแปด ความว่า “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกันกับ สำนักงบประมาณ” เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่วมกันระหว่างสำนักงบประมาณกับรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ

- การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระแต่ละองค์กร สำนักงบประมาณจะพิจารณาจากงบประมาณคงเหลือจากปีงบประมาณก่อนๆ ขององค์กรอิสระแต่ละแห่งแล้วจึงจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละองค์กรเพิ่มเติม เช่น การจัดการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องใช้เงินจากงบประมาณคงเหลือไปล่วงหน้าก่อนโดยรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ในภายหลัง เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะกรรมการอยู่ระหว่างการออกแบบเรื่องการแปรญัตติเพื่อไม่ให้นำงบประมาณที่ถูกปรับลดนำไปใช้เป็นงบดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นอดีตที่ผ่านมา ซึ่งแนวคิดดังกล่าวไม่ใช่การตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐบาลสามารถเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพิ่มเติมได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๑๕๒ ไว้ก่อน

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง แจ้งต่อที่ประชุมถึงหมายกำหนดการพระราชพิธีวันพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวันพฤหัสบดี ที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมด้วยกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จะนำพานประดับพุ่มดอกไม้ถวายบังคมในนาม “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ในเวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา จึงขอเรียนเชิญกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทุกท่านเข้าร่วมพระราชพิธีดังกล่าวโดยพร้อมเพรียงกัน

จากนั้น ที่ประชุมมีการหารือถึงกำหนดการการประชุมนอกสถานที่ระหว่างวันอาทิตย์ ที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๙ – วันอาทิตย์ ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมอิมพีเรียล เลควิว รีสอร์ท แอนด์ กอล์ฟคลับ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญปรับรายละเอียดกำหนดการการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ระหว่างวันอาทิตย์ ที่ ๑๐ มกราคม – วันอาทิตย์ ที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๙ เสนอต่อที่ประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้ ที่ประชุมหารือถึงการจัดทำบัตรอวยพร (ส.ค.ส.) ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสอบถามว่าฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะสามารถดำเนินการจัดทำได้หรือไม่

นางสาววิลาวรรณ รำรื่น ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการธิการ ๓ ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่าจะนำเรื่องดังกล่าวไปหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจะแจ้งผลการหารือต่อที่ประชุมต่อไป

๔.๒ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพุธ ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๘.๑๐ นาฬิกา

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

นายสกันธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ

วิทยาการปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกฎหมายการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์