

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๔๗
วันศุกร์ ที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

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

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

นายบรรชิต สิงห์เสนี	(ลาการประชุม)
---------------------	---------------

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์

๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๓. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด

๒. นางสาววรัญญา ทศนัศรวิงศ์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ 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
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๒ วันอังคาร ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๓ วันพุธ ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๔ วันจันทร์ ที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕ วันอังคาร ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๖ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘
- อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ที่ประชุมพิจารณาบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช หมวด ๑๓ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มตั้งแต่ชื่อหมวดเป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

หมวด ๑๓ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

“หมวด ๑๓

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบข้อหมวด ๑๓ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๖๑

“มาตรา ๒๖๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- หลักการเรื่องห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐนั้น ได้บัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เช่นกัน หากคณะกรรมการจะคงหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคตกรณีมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการ จะไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

- หลักการของร่างมาตรา ๒๖๑ เป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจะไม่สามารถกระทำได้

- ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งถือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สืบทอดมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาจะผ่านไปนานเท่าใดประเทศไทยก็ยังคงรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่สามารถกระทำได้

- ความว่า “เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ” ควรใช้คำอื่นที่สื่อความหมายลักษณะเดียวกัน เพื่อมิให้เป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในอนาคต

- มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “เปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ” ซึ่งแตกต่างจากร่างมาตรา ๒๖๑ ใช้คำว่า “เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ” มีความหมายเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการของร่างมาตรา ๒๖๑ เป็นหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จึงควรบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่วนเรื่องการใช้คำอื่นที่สื่อความหมายในลักษณะเดียวกับคำว่า “เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ” หรือคำว่า “เปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ” ต้องพิจารณาก่อนว่าคำดังกล่าวมีความหมายอย่างไร

- มีการแสดงความเห็นว่า คำว่า “เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ” หรือคำว่า “เปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ” นั้น มีความหมายเดียวกัน คือหมายถึงประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยจากรัฐเดี่ยวให้เป็นมลรัฐหรือสาธารณรัฐไม่สามารถกระทำได้

- ในอดีตมีข้อเรียกร้องจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขอให้การปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการปกครองแบบหนึ่งรัฐสองระบบ กรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐและขัดต่อหลักการของร่างมาตรา ๒๖๑ หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดหลักการในเรื่องประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้น จึงจำต้องคงหลักการของร่างมาตรา ๒๖๑ กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยเป็นมลรัฐ หรือสาธารณรัฐ ไม่อาจกระทำได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๖๑ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๖๒

“มาตรา ๒๖๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีการแสดงความเห็นว่า ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้งตามความใน (๑) นั้น เนื่องจากการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย ควรเพิ่มจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามความ (๑) เมื่อเปรียบเทียบกับ การเข้าชื่อเสนอพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดจำนวนประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนในการเข้าชื่อ ดังนั้น จำนวนประชาชนผู้สิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนในการเข้าชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นจำนวนที่เหมาะสมแล้ว

ส่วนความว่า “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ” ใน (๒) นั้น ไม่ได้กำหนดให้เสนอต่อรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แตกต่างจากเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๒) เป็นดังนี้ “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ”

- มีการแสดงความเห็นว่า เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยคือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ เพื่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ในจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ และการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ

- การเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่เป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จึงขัดต่อทฤษฎีว่าด้วยรัฐธรรมนูญที่ว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศควรใช้บังคับแบบถาวร ดังนั้น ควรกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ

- ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว (๒๕๕๘) ได้บัญญัติหลักการเรื่องการทำหน้าที่ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น คณะกรรมการควรบัญญัติหลักการเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญภายหลังการร่างรัฐธรรมนูญผ่านการออกเสียงประชามติและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

- ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับในแต่ละยุคสมัยแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ เพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ประชาชนไม่ยอมรับกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับสามารถกระทำได้ ดังนั้น ไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติหลักการห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เนื่องจากอาจมีข้อโต้แย้งจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติหลักการดังกล่าว

- ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยกรณีญัตติเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับนั้นไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น ควรกำหนดมาตรการเพื่อรองรับมิให้มีการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ควรกำหนดคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และในจำนวนนั้นต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และในจำนวนนั้นต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ เนื่องจากจะทำให้บทบาทของสมาชิกวุฒิสภามีมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ดังนั้น ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ คะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ควรกำหนดว่าจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกแต่ละสภา

ประธานกรรมการกล่าวว่า คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และในจำนวนนั้นต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ อาจปรับลดจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบของวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ก็ได้ เนื่องจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรหากต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องมีคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๓) เป็นดังนี้ “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่”

- มีกรรมการสอบถามว่า ความว่า “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา” ใน (๓) หมายถึง คะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา จึงจะถือว่าเป็นคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการใช่หรือไม่

- คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ควรกำหนดว่าต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพื่อให้มีความสำคัญกับการทำหน้าที่ในการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- มาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดหลักการเรื่องกลไกสำคัญเพื่อป้องกันการทำลายหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญตามมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ควรกำหนดมาตรการให้แก้ไขได้ยากโดยการกำหนดคะแนนเสียงเห็นชอบเพิ่มขึ้น

- ควรกำหนดคะแนนเสียงการให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ควรมีคะแนนเสียงเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้แตกต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีทั่วไปที่ไม่ใช่หลักการสำคัญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการตาม (๓) ซึ่งกำหนดให้ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภานั้น หากสภาผู้แทนราษฎรมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา แม้วุฒิสภาจะไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องถือว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านความเห็นชอบในวาระที่หนึ่ง ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรการบังคับว่าคะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่หนึ่งจะต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ด้วย

หลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๕ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ คณะกรรมการได้บัญญัติหลักการรองรับไว้ในร่างมาตรา ๒๖๑ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขหลักการสำคัญดังกล่าวได้ ส่วนหลักการสำคัญเรื่องอื่น ๆ คณะกรรมการได้ออกแบบให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แต่ไม่ใช้การแก้ไขโดยถือเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเพียงอย่างเดียว แต่คณะกรรมการได้ออกแบบให้มีกลไกอื่น ๆ เพื่อรองรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีใช้การแก้ไขหลักการสำคัญตามร่างมาตรา ๒๖๑

ส่วนความใน (๖) เสนอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคนั้น ๆ และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๒๖๑ เป็นการบัญญัติห้ามมิให้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ แต่ไม่ได้ห้ามการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ดังนั้น ควรกำหนดห้ามมิให้เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ หรือยกเลิกรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อป้องกันหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ รวมทั้งกำหนดหลักการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยในกรณีที่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่ามีลักษณะเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การบัญญัติห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลักการสำคัญต่าง ๆ ยกเว้นหลักการตามร่างมาตรา ๒๖๑ นั้น ไม่ถูกต้อง บุคคลในอนาคตย่อมมีสิทธิเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ได้ขึ้นอยู่วิวัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทย ดังนั้น การกำหนดห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับจึงอาจกระทำไม่ได้

ส่วนกรณีที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับนั้น เป็นคำวินิจฉัยที่มีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ในอนาคตหากมีกระบวนการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องศาลรัฐธรรมนูญก็อาจเปลี่ยนคำวินิจฉัยได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๒๖๑ เป็นการบัญญัติหลักการเพื่อรองรับมาตรา ๓๕ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ส่วนกลไกอื่น ๆ ตามมาตรา ๓๕ (๓) ถึง (๑๐) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ คณะกรรมการได้บัญญัติหลักการในแต่ละเรื่องไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น กรณีที่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขหลักการในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่หลักการตามมาตรา ๓๕ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

- ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดคะแนนเสียงของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการและในวาระที่สามชั้นสุดท้ายจะต้องมีคะแนนเสียงของวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามในการให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากอาจเกิดการสมยอมของสมาชิกวุฒิสภากับพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น ควรกำหนดคะแนนเสียงการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญในกรณีที่เป็นการแก้ไขหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญให้การแก้ไขทำได้ยาก

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีสาระสำคัญ ควรกำหนดคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเท่ากันเพื่อสร้างกลไกการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน หรือจะกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกกรณีต้องมีคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่ากัน

- ความชอบธรรมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย

- รัฐธรรมนูญต้องสามารถแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญได้ซึ่งเป็นกระบวนการที่ได้รับการยอมรับในต่างประเทศ ส่วนกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อสอบถามประชาชนว่าจะเห็นชอบด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับหรือไม่

- เรื่องการกำหนดคะแนนเสียงเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการที่กำหนดให้ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าควรกำหนดไว้ในวาระที่สามชั้นสุดท้ายเท่านั้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องการออกเสียงประชามติ ควรเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่ต้องการออกเสียงประชามติในทุกเรื่อง ดังนั้น ควรกำหนดหลักการในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเรื่องใดบ้างที่ต้องการออกเสียงประชามติ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้การพิจารณาร่างมาตรา ๒๖๒

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันจันทร์ ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว นายสุพจน์ ไช่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๔.๕๕ นาฬิกา

นายรัฐภูมิ คำศรี
นิติกรชำนาญการพิเศษ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมการธิการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์