

บันทึกการประชุม  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ครั้งที่ ๑๖๕  
วันอังคาร ที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙  
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	กรรมการ
๕. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๖. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๗. นางกิริณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๘. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๙. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายเอียวชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๙. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายนครชิต สิงหเสนี	(ลาการประชุม)
๒. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวรวิทย์ เท่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ว่าที่เรือดรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสาวภัทรา เชื้ออรอด

๒. นายณัฐ มโนกุลอนันต์

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงครั้งที่ ๑๖๔ วันจันทร์ ที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. ....

ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยที่ประชุมเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการยกร่างที่ยังไม่มีความสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติในหลายเรื่อง โดยยังคงใช้หลักการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นหลักและเป็นการยกร่างตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยเฉพาะเรื่องการให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลในการกระทำที่เป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน แต่ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ตัดอำนาจการฟ้องคดีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออกแล้ว สำหรับเรื่องการตรวจสอบก็เปลี่ยนหลักการไปจากเดิม โดยเปลี่ยนจากการให้อำนาจในการตรวจสอบเป็นการให้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงแทน ซึ่งจากภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมีการปรับเฉพาะเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อหลักคิดในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ยังใช้หลักการตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ อาจทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มากขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามร่างที่เสนอนั้น อำนาจหน้าที่บางประการจะทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหากพิจารณาถึงโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการดูแลภาพรวมเกี่ยวกับเหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แล้วส่งความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลเพื่อนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปดำเนินการแก้ไขปัญหา แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้บัญญัติอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้เอง ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่ถูกต้องในการทำหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประธานกรรมการเสนอแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้สองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เชิญผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่ออธิบายถึงหลักการและเหตุผลในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว หลังจากนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรอธิบายหลักคิดในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนชาตินำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับไปปรับปรุงแก้ไขแล้วเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง

แนวทางที่สอง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเรียงลำดับเป็นรายมาตรา หากพบว่าหลักการในร่างมาตราใดขัดต่อหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบันทึกเหตุผลไว้ และส่งประเด็นดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างมาใหม่ แล้วเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาในประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่ง จากนั้นเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อรับฟังความคิดเห็น หรือมีข้อเสนอแนะ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างใหม่ทั้งฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ต้องบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยควรเน้นในเรื่องการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเรียงลำดับเป็นรายมาตรา ซึ่งจะทำให้ทราบได้ว่ามีร่างมาตราใดขัดต่อหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็สามารถดำเนินการแก้ไขได้ทันที และเป็นวิธีที่ทำให้เกิดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา ทั้งนี้ ไม่ควรเชิญผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายร่วมกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขาดความเป็นอิสระในการพิจารณากฎหมาย

- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรสร้างหลักคิดในร่างกฎหมายแต่ละฉบับภายใต้กรอบของร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นควรนำกรอบแนวคิดดังกล่าวนำเสนอต่อสาธารณชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบถึงเจตนารมณ์และกรอบแนวคิดในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ หลังจากนั้นจึงดำเนินการพิจารณาตามกรอบแนวคิดที่ได้นำเสนอต่อสาธารณชน

- ควรเชิญผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาให้ข้อมูลภาพรวมในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก่อนที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะเริ่มพิจารณาเรียงลำดับเป็นรายมาตรา

- ควรเชิญผู้แทนฝ่ายกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาทำงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มากยิ่งขึ้น

- ควรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับไปให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยกร่างมาใหม่ โดยเฉพาะในประเด็นที่ขัดต่อหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอกลับมาให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

- เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๒๔๗ ของร่างรัฐธรรมนูญ ในลักษณะการให้มีหน้าที่ในการดูภาพรวมในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น มิได้ให้อำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาเป็นหลักในการพิจารณาได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ควรมีการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นหลักสากลและได้รับการยอมรับของนานาประเทศมาเป็นหลักคิด โดยเฉพาะในเรื่องบทบาท หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อใช้เป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น บางประเทศจะไม่ใช้ระบบคณะกรรมการเป็นผู้ดูแล แต่จะใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมทางศาลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ควรมีการพิจารณากรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสียก่อนเพื่อเป็นการกำหนดกรอบในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป

- ควรศึกษาหลักการปารีส (The Paris Principles) โดยนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาเปรียบเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญว่าได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้มากน้อยเพียงใด แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงบริบทของคนไทยเป็นองค์ประกอบสำคัญด้วย

- เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานั้นมีหลักการเกินกว่าที่กำหนดในหลักการปารีส (The Paris Principles) ซึ่งโดยหลักการที่ดูแลในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นจะเป็นองค์กรที่คอยให้คำแนะนำต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่นที่ใช้อำนาจทางปกครอง หรืออาจมีการให้อำนาจบางประการในการแก้ไขปัญหาเหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยวิธีการเปิดเผยข้อมูลเหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้สังคมรับรู้ และมีความเป็นอิสระในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นรายคดีได้ แล้วรวบรวมผลการพิจารณาเสนอต่อรัฐบาลดำเนินการต่อไป และมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ องค์การที่ทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลเป็นรายคดีแทนผู้เสียหาย

- ควรนำหลักการที่กำหนดในหลักการปารีส (The Paris Principles) ที่ได้มีการแปลเป็นภาษาไทย โดยกระทรวงการต่างประเทศนำออกเผยแพร่แก่สาธารณชน เพื่อให้เกิดการรับรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว ประกอบกับหลักการดังกล่าวจะเป็นโยชนต่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย

- เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เห็นว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนเฉพาะการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยวิธีการฟ้องคดีต่อผู้กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงหลักในการยกระดับมาตรฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้สูงขึ้นและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้มากกว่าการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น หลักการที่จะบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรคำนึงถึงหลักในการยกระดับมาตรฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้สูงขึ้นเป็นสำคัญ

- ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันระหว่างคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับเรื่องบทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และไม่ควรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อยกร่างมาใหม่ แต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรดำเนินการพิจารณาแก้ไขให้แล้วเสร็จ หลังจากนั้นอาจส่งร่างให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอีกครั้งหนึ่ง จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในเบื้องต้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะยังไม่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยการพิจารณาเรียงลำดับเป็นรายมาตรา แต่จะมอบหมายให้เลขาธิการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไปจัดทำสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่ามีประเด็นใดบ้างที่ไม่สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณา หลังจากนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะได้มีหนังสือเชิญผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาชี้แจงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะถือโอกาสนี้ในการสร้างความเข้าใจในบทบาท หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ให้ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการมีหนังสือถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวันพุธ ที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๙

จากนั้น ประธานกรรมการเสนอให้นำเรื่องการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับประเด็นคำถามเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยประธานกรรมการเสนอให้เพิ่มความเป็นร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ความที่เสนอเป็นดังนี้

“ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่เปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งตาม  
มาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙  
วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาและมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็น

นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมกัน”

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ความว่า “...นับแต่วันที่เปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก...” เป็นการบัญญัติไม่ตรงตามความที่กำหนดไว้ในประเด็นคำถามเพิ่มเติม เนื่องจากประเด็นคำถามเพิ่มเติมใช้คำว่า “นับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรก” ดังนั้น อาจทำให้เกิดการตีความได้ว่าการบัญญัติแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับประเด็นคำถามเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้

- เพื่อไม่ให้เกิดการตีความว่าการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับประเด็นคำถามเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงควรใช้ถ้อยคำเดียวกันกับที่ระบุไว้ในประเด็นคำถามเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบกับหน้าที่ในการตีความว่ารัฐสภาชุดแรกเริ่มนับเมื่อใดนั้น ควรให้เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความ

- เมื่อพิจารณาเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกภาพจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร มิใช่เริ่มนับสมาชิกภาพนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้ง หรือนับแต่วันที่เปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก สำหรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะถือว่าเป็นสภาผู้แทนราษฎรได้นั้นจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนห้าร้อยคน ตามร่างมาตรา ๘๔ ของร่างรัฐธรรมนูญ

- เมื่อพิจารณาความในร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ของร่างรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้การลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย ดังนั้น จึงควรบัญญัติความในประเด็นของการลงคะแนนโดยเปิดเผยมาใช้ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุที่ไม่นำความในร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ของร่างรัฐธรรมนูญมาบัญญัติ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติหลักเกี่ยวกับการเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีที่กระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับประเด็นคำถามเพิ่มเติมนั้น จะแก้ไขโดยการบัญญัติเฉพาะประเด็นที่เป็นการยกเว้นเท่านั้น ซึ่งประเด็นที่เป็นข้อยกเว้นคือการลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่ต้องกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จึงนำข้อยกเว้นดังกล่าวมาบัญญัติเพิ่มเป็นร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หากกรณีเป็นเรื่องการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามร่างมาตรา ๑๕๙ ของร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนเรื่องการลงมติให้ความเห็นชอบเท่านั้นให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะเป็นการบัญญัติที่ชัดเจนตรงตามเจตนารมณ์ของประเด็นคำถามเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

- หากไม่บัญญัติโดยอ้างถึงร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ของร่างรัฐธรรมนูญ จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “...การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ...” นั้น หมายถึงการเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้นำร่างมาตรา ๑๕๙ ทั้งมาตรามาใช้บังคับเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการเสนอรายชื่อ ส่วนการลงมติให้ความเห็นชอบต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ เสนอให้เพิ่มความเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๒๗๒ ดังนี้ “ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรก

(เปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก) ภายหลังการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาารวมกัน”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความว่า “เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา” อาจทำให้เกิดการตีความว่าวุฒิสภามีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า เดิมร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ของร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗๒ เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นคำถามเพิ่มเติมที่ประชาชนลงมติเห็นชอบนั้น กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรตามร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในร่างมาตรา ๒๗๒ ตอนท้าย ที่กำหนดให้เมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติยกเว้นให้ไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ต่อไป นั้น ความดังกล่าวควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นคำถามเพิ่มเติมที่ประชาชนลงมติเห็นชอบ

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๗๒ ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรก (เปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก) ภายหลังการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตาม **มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง**ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า ไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗๒ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อยกเว้นกรณีไม่สามารถเลือกนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ ซึ่งความเดิมบัญญัติได้ชัดเจนและมีความเหมาะสมแล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า การแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗๒ กระทำเพื่อให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นคำถามเพิ่มเติมที่ประชาชนลงมติเห็นชอบ

- มีการตั้งข้อสังเกตว่า อาจทำให้เกิดการตีความว่า ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรก ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาสามารถมีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๗๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ใช้สำหรับในวาระเริ่มแรกเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว และไม่สามารถแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ ซึ่งแตกต่างจากความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๗๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมที่บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรก ภายหลังการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

- มีการกล่าวว่า ตามเอกสารประเด็นคำถามเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การที่ประเด็นคำถามเพิ่มเติมกำหนดให้ใช้ในช่วงห้าปีแรก หมายความว่าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วงห้าปีแรกนับตั้งแต่มีการเลือกตั้งและมีรัฐสภาชุดแรก โดยไม่จำกัดว่าจะเลือกนายกรัฐมนตรีกี่คน ซึ่งตามร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๙ กำหนดอายุของสภาผู้แทนราษฎรทุกชุดมีกำหนดคราวละสี่ปี ดังนั้น หากประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นคำถามเพิ่มเติมนี้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ครบวาระและมีการเลือกตั้งใหม่ การเลือกนายกรัฐมนตรีคนต่อไปก็ยังเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกัน เท่ากับว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็จะร่วมกันเลือกนายกรัฐมนตรีได้อย่างน้อยสองคน และหากนายกรัฐมนตรีทั้งสองคนอยู่ครบวาระ ประเทศไทยก็จะมีนายกรัฐมนตรีที่เข้ามาทำให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นเวลาแปดปี หรือถ้าหากในระยะเวลาห้าปีแรก นายกรัฐมนตรีที่เข้ารับตำแหน่งลาออกหรือยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ หรือต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็จะร่วมกันเลือกนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ทั้งนี้ หากประเด็นคำถามเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ ย่อมส่งผลให้การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นการเลือกเฉพาะครั้งแรกหลังจากที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลบังคับใช้ แต่จะต้องมีการดำเนินการทุกครั้งที่มีเหตุต้องเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาห้าปีนับตั้งแต่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้

นายธนวัฒน์ สันข์ทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า โดยทั่วไปสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการดำรงตำแหน่งไปได้หนึ่งปี ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยการเลือกบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรียังคงกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่อยู่นอกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามวรรคสองของร่างมาตรา ๒๗๒ ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๗๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกภายหลังการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ อาจมีสภาผู้แทนราษฎรหลายชุดหรือนายกรัฐมนตรีหลายคนก็ได้ แต่ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๗๒



ที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่าในวาระเริ่มแรกเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ไม่ว่าด้วยเหตุใดการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่อยู่นอกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ให้กระทำได้โดยสภาผู้แทนราษฎรเพียงชุดเดียว จึงไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการไว้เหมือนกับในความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๗๒

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ที่ประชุมเคยพิจารณาประเด็นตามร่างมาตรา ๒๗๒ และมีมติว่าในวาระเริ่มแรกเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากเกิดกรณีไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ เช่น พรรคการเมืองไม่ส่งรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ โดยกรณีดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๒๗๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ ยังไม่เป็นที่ยุติ ทั้งนี้ มอบหมายให้กรรมการทุกท่านศึกษารายละเอียดร่างมาตรา ๒๗๒ โดยที่ประชุมจะพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

#### ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันศุกร์ ที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

#### เลิกประชุมเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง  
นิติกรชำนาญการ  
นายณณพณ์ ฐลิจันท์  
นิติกรปฏิบัติการ  
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง  
สำนักกรรมาธิการ ๒  
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์