

บันทึกการประชุม  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ครั้งที่ ๔๐  
วันอังคาร ที่ ๑ 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. 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	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	(ลาการประชุม)
----------------------	---------------

### ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือดรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

นายเชษฐ์ โทณะวนิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสาวศุภิรา เชื้อรอด

๒. นางสาววรัญญา ทศนัศรวิงศ์

๓. นางสาวปานทิพย์ พลกษาชลวิทย์

๔. นางสาวจิตติพร วิชัยธนพัฒน์

### เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือถึงประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า บัดนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และสามารถมาให้ข้อมูลชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘

ที่ประชุมรับทราบ

### 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
- อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

### ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

#### พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....

ที่ประชุมพิจารณาทบทวนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในร่างมาตรา ๒๒ (๑๑) และ (๑๗) ซึ่งคณะกรรมการได้ปรับเลขมาตราใหม่แล้ว โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

“มาตรา ๒๒ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

“(๑๑) ต้องหรือเคยต้องคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่ง”

#### ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีการเสนอให้เพิ่มความว่า “...ให้ถอดถอนหรือให้พ้นจากตำแหน่ง” ไว้ใน (๑๑) ด้วย

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้การถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งดำเนินการควบคู่ไปกับการห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยหากมีการถอดถอนแล้วจะห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี
- การเพิ่มความในกรณีถูกถอดถอนตาม (๑๑) จะเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดไป
- ในกรณีการถูกถอดถอนโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรวมอยู่ใน (๑๑) หรือไม่ เนื่องจากไม่ได้มีการบัญญัติกรณีดังกล่าวไว้
- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดระยะเวลาการตัดสิทธิทางการเมืองห้าปีเท่านั้น แต่ร่างรัฐธรรมนูญนี้ตัดสิทธิไม่ให้ลงสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป สังคมอาจมองว่าเป็นการบัญญัติเพื่อตัดสิทธิของบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจงได้
- การบัญญัติถ้อยคำตาม (๑๑) อาจมีการตีความรวมถึงกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งตาม (๑๑) ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ควรถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการเห็นควรให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๒๒ (๑๑) ไว้ก่อน

จากนั้น ที่ประชุมพิจารณาร่างมาตรา ๒๒ (๑๗)

“(๑๗) ถูกสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งและยังอยู่ระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

### ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความใน (๑๗) เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งจะมุ่งไปในกรณีกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่อาจมีบางกรณีที่ห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี แต่ไม่ได้เกิดจากการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ เช่น ในกรณีของมาตรา ๒๖๓ เรื่องการยื่นบัญชีทรัพย์สินเป็นเท็จ หรือกรณีการถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาตามมาตรา ๒๗๐ ถึงมาตรา ๒๗๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- การถูกถอดถอนโดย ป.ป.ช. จะมีบทบัญญัติมาตรา ๒๗๐ ถึงมาตรา ๒๗๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เป็นกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยเมื่อมีพฤติการณ์ดังกล่าวให้สมาชิกสภาสามารถยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา จากนั้นประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้กับ ป.ป.ช. ไต่สวน และหากไต่สวนแล้วมีมูลก็ให้ส่งอัยการ ถ้าอัยการเห็นว่าคดีมีมูลก็ให้ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๒ และให้มีการดำเนินการถอดถอนโดยวุฒิสภาตามมาตรา ๒๗๓ โดยหากมีการถอดถอนให้มีการตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีตามมาตรา ๒๗๔ ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลในการบัญญัติ (๑๗) ซึ่งจะเป็นกรณีที่มีความเชื่อมโยงกับบุคคลที่เคยถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาและอยู่ระหว่างห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตความใน (๑๗) ว่า จะเป็นกรณีการเคยถูกถอดถอนและอยู่ระหว่างการห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงห้าปีตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ หรือจะตีความว่าเป็นการห้ามไม่ให้สามารถสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป

- การตัดสิทธิทางการเมืองห้าปี เป็นโทษทางการเมืองมิใช่โทษทางอาญา ดังนั้น เมื่อบุคคลผู้ถูกตัดสิทธิทางการเมืองครบระยะเวลาห้าปีแล้ว เห็นควรให้สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้ โดยไม่ควรห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งตลอดไป เนื่องจากหากมีการฟ้องคดีอาญาสำหรับผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง เมื่อมีคำพิพากษาบุคคลดังกล่าวจะถูกห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งตามอนุมาตราอื่นอยู่แล้ว

- เมื่อพิจารณาถึงกลไกการถอดถอนโดยวุฒิสภา ในอดีตที่ผ่านมาวุฒิสภาไม่เคยดำเนินการถอดถอนบุคคลใดได้เลย

- การห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๑๗) นั้น หากเป็นการถูกถอดถอนในความผิดเกี่ยวกับการกระทำทุจริต จะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งตลอดไป แต่หากเป็นกรณีที่มีการถอดถอนด้วยเหตุอื่น และถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี ในกรณีดังกล่าวเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้

- มาตรการการถอดถอนเป็นมาตรการที่เพิ่มขึ้นนอกจากการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากกลไกในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลไม่ได้ผล ซึ่งการถอดถอนไม่เป็นการลดบทบาทในการดำเนินคดีอาญา แต่การถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาบางกรณีอาจไม่ได้ถูกดำเนินคดีอาญาด้วยการถอดถอนจึงมีข้อแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา ดังนั้น บุคคลผู้ถูกถอดถอนและถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้

- มีการเสนอให้แก้ไขความใน (๑๗) เป็นดังนี้ “**บุคคลที่พ้นหน้าที่นิติบัญญัติของตนให้พ้นสภาดังตำแหน่งและยัง**อยู่ระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เพื่อไม่ให้เกิดการตีความเฉพาะบุคคลที่ถูกถอดถอนโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเท่านั้น

- ในกรณีที่ข้าราชการถูกไล่ออกเพราะกระทำทุจริต เมื่อมีการดำเนินคดีอาญาศาลอาจยกฟ้องข้าราชการคนดังกล่าวก็ไม่สามารถกลับเข้ารับราชการได้ เนื่องจากวินัยของข้าราชการมีความแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญา

ประธานกรรมการกล่าวว่า อาจเพิ่มความเป็น (๑๘) ในกรณีที่เคยถูกถอดถอนเพราะเหตุแห่งการทุจริต

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างมาตรา ๒๒ (๑๗) เป็นดังนี้

“(๑๗) **บุคคลที่พ้นหน้าที่นิติบัญญัติของตนให้พ้นสภาดังตำแหน่งและยัง**อยู่ระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ต่อจากนั้น ที่ประชุมพิจารณาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญต่อการประชุมครั้งที่แล้ว โดยเริ่มตั้งแต่วางมาตรา ๑๕ ในประเด็นที่ยังรอการพิจารณา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### มาตรา ๑๕

“มาตรา ๑๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะ

เป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ให้ความความใน (๒) และ (๓) มาบังคับใช้กับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย”

### ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความใน (๑) รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งกงสุลของรัฐต่างประเทศด้วยหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ควรบัญญัติตำแหน่งกงสุลของรัฐต่างประเทศไว้ในร่างมาตรานี้

- เสนอให้มีการบัญญัติห้ามมิให้รัฐบาลเป็นเจ้าของสื่อ โดยบัญญัติเป็นอนุมาตราใหม่ของร่างมาตรา ๑๕

- ความในวรรคสองตอนท้าย ความว่า “...หรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” อาจจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงไม่ควรบัญญัติความในลักษณะดังกล่าวไว้

- ในบางกรณีมีบทบัญญัติของกฎหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปดำรงตำแหน่งกรรมการในทางบริหารได้ เช่น ประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า บทบัญญัติที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากะทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามร่างมาตรา ๑๕ และข้อยกเว้นของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้นำไปใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบที่อาจเกิดขึ้นในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินจำนวนมาก ย่อมกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้ ทั้งนี้ การบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในวรรคสองของร่างมาตรา ๑๕ ความว่า “มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน” ให้ความความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๑๕ ไม่มีสภาพบังคับ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เคยมีการร้องเรียนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากรณีไปดำรงตำแหน่งกรรมการในทางวิชาการของกรมประมงว่าเป็นการดำรงตำแหน่งหรือทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหรือไม่ รวมทั้งปัญหากรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปดำรงตำแหน่งนายกสมาคมมหาวิทยาลัยหรือกรรมการสมาคมมหาวิทยาลัยถือเป็นการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ นอกจากนั้น กรณีความใน (๒) ของร่างมาตรา ๑๕ ซึ่งห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาจากรัฐหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น อาจเกิดปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นโดยไม่ทราบว่าเป็นหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวรับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาจากรัฐ ดังนั้น ควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละเท่าใดหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกินจากที่กฎหมายกำหนด จะต้องโอนหุ้นให้บุคคลอื่นเป็นผู้ดูแลจัดการผลประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งยังไม่มีมีการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญควรพิจารณาร่างมาตรา ๑๕ ให้รอบคอบอีกครั้ง เพื่อมิให้เป็นการบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการในทุกเรื่อง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๑๕ ไว้ก่อน

### มาตรา ๑๖

“มาตรา ๑๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้ำว่กายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ดำเนินการในลักษณะที่ทำให้มีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา

(๓) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น”

### ประเด็นการพิจารณา

นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๑๖ มีที่มาจากมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่เพิ่มความใหม่ในร่างมาตรา ๑๖ (๒) เพื่อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้ำว่กายหรือแทรกแซงการดำเนินการในลักษณะที่ทำให้มีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า ร่างมาตรา ๑๕ และร่างมาตรา ๑๖ ควรบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ เนื่องจากหาก

บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและไม่สามารถใช้บังคับได้จริง ควรบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตรวจสอบกันเองเหมาะสมมากกว่า

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในร่างมาตรา ๑๕ และร่างมาตรา ๑๖ ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหากบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงอย่างเดียว จะทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๑๖ เป็นบทบัญญัติที่มีที่มาจากมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งนำไปใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย หากบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจทำให้การควบคุมตรวจสอบการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่มีสภาพบังคับได้

- ความใน (๒) ของร่างมาตรา ๑๖ ความว่า “ดำเนินการในลักษณะที่ทำให้มีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ” มีความหมายไม่ชัดเจนซึ่งอาจทำให้เกิดการเลียงกฎหมายได้ ดังนั้น อาจเพิ่มเติมความใน (๒) ว่า “ดำเนินการในลักษณะที่ทำให้มีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ” เพื่อให้บทบัญญัติมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

- เมื่อมีการจัดสรรงบประมาณให้กับหมู่บ้านหรือประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีการจัดทำโครงการเพื่อนำงบประมาณไปใช้ประโยชน์ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการซึ่งสร้างประโยชน์ให้กับตนเองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง จึงถือเป็นการดำเนินการในลักษณะที่ทำให้มีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการเสนอโครงการเพื่อประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการลักษณะดังกล่าว ซึ่งต้องพิจารณาให้รอบคอบเพื่อมิให้เป็นการจำกัดหรือก้าวท้าวการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีคำสั่งให้ฝ่ายข้าราชการประจำกำหนดโครงการล่วงหน้าที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ถือเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการดำเนินการในลักษณะที่ทำให้มีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามความในร่างมาตรา ๑๖ (๒) ด้วย

- การสร้างถนนของหมู่บ้านในประเทศอินเดีย มีการกำหนดให้ประชาชนในหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบคุณภาพของถนนและการใช้จ่ายงบประมาณด้วย ซึ่งหากประเทศไทยสามารถดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ จะทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- บทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติรายละเอียดไว้ชัดเจนพอสมควร แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับได้จริง ซึ่งการตรวจสอบการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์กระทำได้ยาก จึงควรกำหนดกลไกการตรวจสอบให้มีผลบังคับได้จริงด้วย

- การบรรจุ แต่งตั้ง หรือโยกย้าย ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ฝ่ายการเมืองสามารถแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการได้บางตำแหน่งเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการบรรจุ แต่งตั้ง หรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมี



ตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำได้อย่างกว้างขวาง แม้ว่าฝ่ายการเมืองอาจจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแล การปฏิบัติราชการของฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อให้การปฏิบัติงานสัมฤทธิ์ผล แต่การกำกับดูแลดังกล่าว จำเป็นต้องให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็นประธานหรือกรรมการในองค์กรบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน ราชการด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรรอการพิจารณาร่างมาตรา ๑๖ ไว้ก่อน โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ เรื่องการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอจัดสรรงบประมาณให้กับเขตเลือกตั้งของตนเรียบร้อยแล้ว จะได้กลับมาพิจารณาความใน (๒) ของร่างมาตรา ๑๖ อีกครั้งหนึ่ง

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๑๖ ไว้ก่อน

#### ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา

“ส่วนที่ ๕

การประชุมร่วมกันของรัฐสภา”

#### ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยไม่มีการแก้ไข

#### มาตรา ๑๗

“มาตรา ๑๗ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

(๑) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๙

(๒) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑

(๓) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช

๒๔๖๗ ตามมาตรา ๒๒

(๔) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา ๒๓

(๕) การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ตามมาตรา ๑๒๗

(๖) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมตามมาตรา ๑๒๗

(๗) การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๒๘

(๘) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๓๗

(๙) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่าง พระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๕

(๑๐) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่ตามมาตรา ๑๕๑

(๑๑) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามมาตรา ๑๕๓ วรรคสอง

(๑๒) การแถลงนโยบายตามมาตรา ๑๗๖

(๑๓) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๗๙

(๑๔) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตามมาตรา ๑๘๙

(๑๕) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐

(๑๖) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑”

#### **ประเด็นการพิจารณา**

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๑๗ เป็นความเดิมจากมาตรา ๑๓๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเรียบร้อยแล้ว จึงจะสามารถกำหนดว่าเรื่องใดที่ต้องมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

#### **มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๑๗ ไว้ก่อน

#### **มาตรา ๑๘**

“มาตรา ๑๘ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้นำบทใช้แก่สภาทั้งสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ในเรื่องการตั้งคณะกรรมการธิการ กรรมการซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา”

#### **ประเด็นการพิจารณา**

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๑๗ เป็นความเดิมจากมาตรา ๑๓๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

#### **มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๘ โดยไม่มีการแก้ไข

#### **ส่วนที่ ๖ การตรากฎหมาย**

“ส่วนที่ ๖

การตรากฎหมาย”

#### **ประเด็นการพิจารณา**

- ไม่มี -

#### **มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อส่วนที่ ๖ การตรากฎหมาย โดยไม่มีการแก้ไข

#### **มาตรา ๑๙**

“มาตรา ๑๙ ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- (๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
- (๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

### ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๑๗ เป็นความเดิมจากมาตรา ๑๓๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีการแสดงความเห็นว่า สถาปนิกรูปแห่งชาติเคยเสนอให้เรื่องการปฏิรูปเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงอาจต้องเพิ่มความในร่างมาตรา ๑๙ ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปฏิรูปด้วย

ประธานกรรมการสอบถามว่า เหตุใดจึงต้องบัญญัติเรื่องการปฏิรูปเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสามารถบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติได้

- มีการแสดงความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ ซึ่งการปฏิรูปเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ จึงควรบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเหมาะสมมากกว่า

- ปัญหาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติหรือไม่ เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจึงมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเท่ากัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะถูกคณะรัฐประหารยกเลิกไป แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติยังมีผลใช้บังคับอยู่และไม่ถูกยกเลิกไปด้วย

- ในทางวิชาการ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เป็นองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ไม่ได้มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงหรือต่ำกว่าพระราชบัญญัติ ดังนั้น รายละเอียดบางเรื่องจึงไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่จะบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแทน

- เคยมีกรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีการตีความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดรายละเอียดไว้เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ และมีกระบวนการบัญญัติกฎหมายที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ จึงถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่มีหลักฐานทางวิชาการที่ชัดเจนว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นเรื่องขององค์กรอิสระซึ่งกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีการตีความว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ไม่ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากอาจทำให้เกิดปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามร่างมาตรา ๑๙ (๕) ครอบคลุมบทบัญญัติเรื่องการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดตั้งศาลโดยทั่วไปจะบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาของศาลนั้น ๆ แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลให้องค์กรอื่นต้องปฏิบัติตาม จึงมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญโดยผลของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันทุกองค์กรได้ โดยไม่ต้องบัญญัติเรื่องการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

- มีที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แสดงความเห็นว่า การบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ นำแนวคิดมาจากประเทศฝรั่งเศส ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับเรื่องใด และเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดการใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้บัญญัติว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติทั่วไป ดังนั้น หากประเทศไทยประสงค์จะให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ก็สามารถบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญได้

- หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ทำให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญสามารถดำเนินไปได้ จะมีหลักประกันใดที่แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามร่างมาตรา ๑๙ สามารถทำให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ประธานกรรมการกล่าวว่า กลไกการบริหารราชการแผ่นดินส่วนใหญ่ต้องใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด แต่สาเหตุที่ต้องบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีหลักประกันว่าเรื่องที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะไม่ถูกฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลแก้ไขได้โดยง่าย ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเกิดปัญหาได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางเรื่องสามารถบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติทั่วไปได้ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เป็นต้น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ถ้าต้องการให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขได้ยากกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ควรกำหนดให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ โดยการกำหนดกระบวนการตรากฎหมายให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติและหากบทบัญญัติเรื่องใดไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็สามารถบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติได้ เพื่อให้ระบบกฎหมายของประเทศไทยมีความเป็นเอกภาพและป้องกันปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของลำดับศักดิ์กฎหมายได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า องค์การอิสระถูกจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญและมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดรายละเอียดไว้ ส่วนข้อกังวลเรื่องฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลอาจจะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระ อาจแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ องค์การอิสระเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

- มีการแสดงความเห็นว่า หากบัญญัติที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกำหนดให้การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกระทำ ได้ยากกว่าพระราชบัญญัติ อาจเกิดปัญหาว่า หากองค์การอิสระต้องการเสนอกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติบางประการก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากคะแนนเสียงที่เห็นชอบให้แก้ไขไม่ถึงจำนวนที่ กฎหมายกำหนดไว้

- ความในร่างมาตรานี้ได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิธีการหรือดำเนินการในเรื่องต่างๆ ซึ่งองค์การอิสระจะถูก จัดตั้งขึ้นโดยร่างรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับแนวทาง หรือวิธีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เท่านั้น เช่น การปราบปรามการทุจริต หรือการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยอาจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดตั้ง องค์การ

- ปัจจุบันไม่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

- ในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านรัฐธรรมนูญหรือมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อาจเกิดปัญหาในการ บังคับใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม จึงอาจกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญบางฉบับเป็นพระราชบัญญัติทั่วไปเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญควรมีเนื้อหาสาระที่มีความสำคัญมากกว่ากฎหมายทั่วไป และฝ่ายการเมืองต้องไม่สามารถแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยง่าย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความใน (๒) (๕) และ (๖) มีความจำเป็นต้องกำหนดให้เป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม (๒) (๕) และ (๖) ได้ง่าย ส่วนการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้นั้นอาจทำให้เกิดปัญหาได้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเฉพาะเนื้อหา ของกฎหมายเท่านั้นโดยไม่สามารถพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงควรกำหนดให้องค์กร อิสระมีอำนาจเสนอแก้ไขกฎหมายของตนเองได้แต่ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน จากนั้นจึงให้ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป เมื่อรัฐสภาพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วจึงให้ องค์การอิสระพิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายของตนเองก่อนการประกาศใช้ หากองค์การอิสระเห็นว่าร่าง กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ หรือจะทำให้ดำเนินงานขององค์การอิสระ เกิดปัญหาแล้ว ก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ รับทราบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจนด้วย

- มีที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แสดงความเห็นว่ ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีกระบวนการที่ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจาก กฎหมายทั่วไปในสามรูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง ให้องค์การอิสระเป็นผู้เสนอแก้ไขกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญของตนเอง รูปแบบที่สอง ให้คะแนนเสียงการลงมติแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในสภาแตกต่างจากคะแนนเสียงการลงมติแก้ไขกฎหมายทั่วไป และรูปแบบที่สาม ให้เนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญควรมีเนื้อหาที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ด้วยเช่นกัน

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง หากกำหนดให้มีฐานะเป็นกฎหมายทั่วไปแล้วอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียสามารถแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีความสำคัญ เนื่องจากจะทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

- เสนอให้ตัดความใน (๓) และ (๔) ออก โดยกำหนดเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ แต่กระบวนการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควรเป็นกระบวนการเช่นเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน รูปแบบของพรรคการเมืองจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ แต่หากกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแล้วอาจทำให้การแก้ไขเรื่องพรรคการเมืองเป็นไปได้ยาก ส่วนการคุ้มครองอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระนั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการคุ้มครองการแก้ไขกฎหมายขององค์กรอิสระด้วย โดยสามารถกำหนดให้องค์กรอิสระมีอำนาจตรวจสอบร่างกฎหมายของตนเองก่อนการประกาศใช้ หากองค์กรอิสระเห็นว่าร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือทำให้การดำเนินงานเกิดปัญหา ก็สามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้กระบวนการตราหรือการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแตกต่างจากกระบวนการตราหรือการแก้ไขพระราชบัญญัติไม่มากนัก จึงควรกำหนดให้กระบวนการตราหรือการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ยาก นอกจากนี้ ควรกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระสำคัญที่แตกต่างจากกฎหมายทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องที่สำคัญเท่านั้น หรือให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติมีความสำคัญ เนื่องจากพรรคการเมืองอาจเข้ามาควบคุมอำนาจรัฐได้ จึงควรมีกฎเกณฑ์ที่ให้นักการเมืองปฏิบัติหน้าที่เพื่อสังคมมากกว่าประโยชน์ของกลุ่มนักการเมืองด้วยตนเอง ส่วนเรื่องการออกเสียงประชามตินั้นควรกำหนดให้มีการดำเนินการออกเสียงประชามติในเรื่องที่สำคัญเท่านั้น และต้องทำให้เสียงประชามติมีความสำคัญและมีผลผูกพันรัฐบาลด้วย

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการกำหนดกติกา กฎเกณฑ์ในการกำกับการทำงานของพรรคการเมือง และเห็นควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมายด้วย

- ปัจจุบันพรรคการเมืองในประเทศไทยมีการพัฒนาเรื่องมวลชนและนโยบายพรรคการเมือง จึงควรมุ่งเน้นเรื่องการควบคุมการเงิน เช่น เงินสนับสนุนพรรค หรือการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง มากกว่าการควบคุมขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของพรรคการเมือง

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองควรกำหนดให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องคำนึงถึงสัดส่วนของสตรี และกำหนดให้มีบทลงโทษพรรคการเมืองที่ดำเนินนโยบายประชานิยมจนทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ ส่วนการออกเสียงประชามตินั้น สามารถกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติว่า การจัดให้มีการออกเสียงประชามติเฉพาะกลุ่มประชาชนที่เห็นด้วยกับรัฐบาล ถือเป็นการออกเสียงประชามติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีความสำคัญ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนั้นอาจกำหนดให้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการด้านการเงินของพรรคการเมืองซึ่งจะทำให้การตรวจสอบพรรคการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติจะทำให้กลไกการออกเสียงประชามติถูกนำไปใช้ในการหาข้อยุติในเรื่องที่มีความสำคัญหรือแก้ไขความขัดแย้งต่างๆ ได้

- ควรกำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำงบดุลของพรรคการเมืองและให้ผู้สอบบัญชีเป็นผู้รับรองงบดุลนั้น โดยการตั้งผู้สอบบัญชีต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ซึ่งการตรวจสอบงบดุลหรืองบการเงินของพรรคการเมืองจะทำให้ทราบความเคลื่อนไหวทางการเงินหรือทรัพย์สินของพรรคการเมือง และควรกำหนดให้พรรคการเมืองมีหน้าที่เสียภาษีอากรด้วย

- กฎหมายวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตลอดจนขั้นตอนการดำเนินการในศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในการแก้ไขปัญหาในคดีต่างๆ ได้ และยังมีความสำคัญต่อการกำหนดเงื่อนไขหรือขั้นตอนในการนำคดีสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย นอกจากนี้ ยังทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเรียบร้อย และทำให้กฎหมายสารบัญญัติมีสภาพบังคับ

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เนื่องจากได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอาจกำหนดให้มีการยุบพรรคการเมืองด้วย ส่วนเรื่องการออกเสียงประชามตินั้น ได้มีการแบ่งการออกเสียงประชามติในหลายระดับซึ่งท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติได้ จึงอาจกำหนดให้กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติมีฐานะเป็นกฎหมายทั่วไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากต้องการให้การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองทำได้ยากแล้ว สามารถกำหนดให้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ส่วนกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามตินั้นควรพิจารณาเรื่องหลักเกณฑ์ของคะแนนเสียงประชามติ เช่น ให้ถือเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิ เป็นต้น ซึ่งสามารถกำหนดเป็นหลักการสำคัญไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ แต่ไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า ความในร่างมาตรานี้ อาจถือเป็นแนวคิดใหม่ที่ไม่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ส่วนเรื่องใดที่มีพระราชบัญญัติทั่วไปรับรองไว้แล้ว เช่น เรื่องพรรคการเมือง หรือเรื่องการทำประชามติ เป็นต้น อาจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

- รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้มีการทำประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการทำประชามติ

- ควรแก้ไขเนื้อหาใน (๑) ด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากไม่กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วอาจไม่สามารถดำเนินการตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ ทั้งนี้ เสนอให้ตัดความใน (๔) ออก และรอการพิจารณาความใน (๑) เนื่องจากต้องพิจารณาเรื่องหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาให้เสร็จสิ้นก่อนจึงจะสามารถพิจารณาเรื่องชื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใน (๑) ได้

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า ปัจจุบันยังไม่มีมาตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ โดยศาลรัฐธรรมนูญใช้ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดี ดังนั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องรอให้ร่างรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับก่อน หรือศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ต้องรอร่างรัฐธรรมนูญให้มีผลใช้บังคับก่อน

- ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดในร่างมาตรา ๑๙ เช่น ร่างกฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังและงบประมาณ เป็นต้น จะมีวิธีการอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้ร่างรัฐธรรมนูญให้มีผลใช้บังคับ หรือศาลรัฐธรรมนูญจะรอให้ร่างรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับก่อนเพื่อให้ทราบว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องใด เพื่อนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ ทั้งนี้ หากในอนาคตมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดในร่างมาตรา ๑๙ ก็สามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่น ๆ ได้

#### มติที่ประชุม

๑. คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างมาตรา ๑๙ เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๙ ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

**(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยบทลงโทษของพรรคการเมือง**

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

๒. คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาความใน (๑) ไว้ก่อน



## มาตรา ๒๐

“มาตรา ๒๐ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

### ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา องค์การอิสระ มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ กกต. ได้เคยเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ หากไม่กำหนดให้องค์กรอิสระมีอำนาจเสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของตนเองได้ อาจไม่มีองค์กรใดเสนอแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

- เมื่อกำหนดให้องค์กรอิสระสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของตนเองก่อนการประกาศใช้แล้ว ก็ควรให้องค์กรอิสระมีอำนาจเสนอกฎหมายดังกล่าวได้ด้วย

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า มาตรา ๑๓๙ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งประธานศาลหรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ จึงควรพิจารณาว่า ควรกำหนดให้ประธานศาลหรือประธานองค์กรอิสระเป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของตนเอง อาจทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาได้ แต่สามารถกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคำแนะนำขององค์กรอิสระได้

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว (๒๕๕๘) ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ อาจมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการคานอำนาจกันระหว่างสามอำนาจหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องอำนาจการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว (๒๕๕๘) ได้กำหนดให้ประธานองค์กรอิสระเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระนั้นสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่มีได้ออกแบบใหม่ให้รองรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีก่อน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยองค์กรอิสระหลายฉบับ ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ แม้จะมีกระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ แต่ผู้ได้รับการคัดเลือกอาจเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมไม่เพียงพอที่จะทำหน้าที่ในองค์กรอิสระได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การให้อำนาจแก่องค์กรอิสระต่างๆ มากเกินความ

จำเป็น รวมทั้งอำนาจการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อาจเป็นผลเสียต่อองค์กรอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น ควรออกแบบกลไกการถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กรอิสระกับฝ่ายบริหารในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปขยายอำนาจของตนเอง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรกำหนดกลไกการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ โดยแบ่งออกเป็นสามช่องทาง คือ ช่องทางที่หนึ่ง ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ช่องทางที่สอง สภาผู้แทนราษฎรมิมติให้ความเห็นชอบ และช่องทางที่สาม ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเป็นผู้รับรอง เพื่อเป็นกลไกในการถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระควรให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรอิสระในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระนั้น ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ควรเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณา

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เห็นด้วยกับการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้องค์กรอิสระสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานองค์กรอิสระเป็นผู้รักษาการ เนื่องจากไม่ต้องการให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งอาจกระทบต่อการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

- การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระในอดีตที่ผ่านมาจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรการบังคับหรือสร้างกลไกให้รัฐบาลต้องให้ความร่วมมือกับองค์กรอิสระหรือสนับสนุนการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระ

- กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานองค์กรอิสระเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ควรออกแบบให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องรับรองร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในคราวเดียวกันด้วย

- หลักการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระนั้น หากคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างกฎหมายเองโดยมิได้มีข้อเสนอแนะจากองค์กรอิสระ คณะรัฐมนตรีจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานองค์กรอิสระเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายได้ ควรเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีข้อเสนอแนะจากองค์กรอิสระให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เห็นด้วยกับการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ควรกำหนดให้องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยกรณีมีปัญหาว่ามีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจนทำให้องค์กรอิสระนั้นทำงานไม่ได้หรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (๒) ควรให้อำนาจองค์กรอิสระในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้เช่นกัน

- การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระที่ผ่านมา รัฐบาลไม่ให้ความร่วมมือในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ควรสร้างกลไกเพื่อให้มีการถ่วงดุล และตรวจสอบระหว่างองค์กรอิสระกับรัฐบาล โดยออกแบบป้องกันไม่ให้ให้องค์กรอิสระต้องอ้างอิงรัฐบาลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระ

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า เหตุผลในการตัดอำนาจขององค์กรอิสระในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระนั้น เจตนารมณ์เพื่อต้องการให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่คณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยองค์กรอิสระ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยองค์กรอิสระที่ผ่านมาหลายฉบับไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายโดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระ จึงทำให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดให้องค์กรอิสระพิจารณาก่อนว่า องค์กรอิสระสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้หรือไม่ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากองค์กรอิสระเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีหลักการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ก็ให้องค์กรอิสระเสนอประเด็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่เห็นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว (๒๕๕๘) ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งฉบับว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก่อนประกาศใช้บังคับ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรบัญญัติเพิ่มเป็นอนุมาตราใหม่ โดยให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง มีอำนาจในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามร่างมาตรา ๒๐ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีองค์กรผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้รับผิดชอบ และประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้น ๆ ดังนั้น การให้อำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลได้

ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๑) เป็นดังนี้ “คณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง”

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๐ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

#### มาตรา ๒๑

“มาตรา ๒๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

#### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอให้ปรับแก้การร่างบทบัญญัติในเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยกำหนดหลักการดังต่อไปนี้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้กระทำเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่การพิจารณาในวาระที่สามจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในจำนวนที่แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูล ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องพิจารณา

ถ้าองค์กรอิสระพิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้เป็นอุปสรรคจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนรัฐสภาเพื่อดำเนินการแก้ไข

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่องค์กรอิสระส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอุปสรรคจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

- ควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาทบทวนของรัฐสภาในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ควรกำหนดให้มีแต่เฉพาะวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และวาระที่สามขึ้นเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบทั้งฉบับ เพื่อปรับลดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

- การปรับลดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาโดยไม่มีวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการนั้น อาจมีผู้โต้แย้งคัดค้านว่า คณะกรรมการตุลาการการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในการพิจารณาว่าสมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาโดยไม่กำหนดวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการนั้น จะสามารถปรับลดขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภาได้หลายขั้นตอน อันจะทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาสามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๒๑

### มาตรา ๒๒

“มาตรา ๒๒ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติใดตาม (๓) แล้ว ผู้แทนของประชาชนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมีสิทธิชี้แจงหลักการ และได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยสะดวก”

### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการในวรรคห้าและวรรคหกเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ และต้องเปิดเผยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติได้โดยสะดวกนั้น เป็นวิวัฒนาการของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การพิจารณาร่างกฎหมายในหลายประเทศ กำหนดให้กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดการตรวจสอบจากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ดังนั้น ในเชิงหลักการควรกำหนดว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และต้องเปิดเผยข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้ประชาชนรับทราบ และสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้

- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนตาม (๓) จะต้องเป็นผู้แทนของประชาชนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อชี้แจงหลักการต่อที่ประชุมของทั้งสองสภา และได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ควรกำหนดจำนวนผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสมที่สามารถทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย

- การแต่งตั้งกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ควรกำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

- ควรกำหนดจำนวนสัดส่วนของประชาชน ผู้แทนหน่วยงานรัฐ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติ หรือการกำหนดจำนวนสัดส่วนผู้แทนองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการ และเป็นมาตรการบังคับฝ่ายนิติบัญญัติว่าการแต่งตั้งกรรมาธิการจำเป็นต้องคำนึงถึงสัดส่วนผู้แทนของประชาชน หรือองค์กรอิสระให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการด้วย

- กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ควรออกแบบให้มีผู้แทนจากกลุ่มต่างๆ ของสังคมได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนซึ่งจะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างแท้จริง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนหลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งให้นำไปบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ส่วนเรื่องการให้บริการประชาชนในการยกร่างกฎหมาย อาจกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการเสนอร่างกฎหมายและการเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน หรือจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

ดังนั้น เสนอตัดความในวรรคสาม วรรคห้า และวรรคหกของร่างมาตรา ๒๑ ออกทั้งวรรค

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างมาตรา ๒๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๒ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

**ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติใดต่อวง (๓) แล้ว ผู้แทนของประชาชนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติมีสิทธิชี้แจงเหตุผลที่ควร และได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น**

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

**ในคราวเสนอร่างพระราชบัญญัติใดต่อวงรรดหนึ่งต่อวงซึ่งมีขึ้นที่วันประชุมสภาสภาผู้แทนราษฎร**  
**ร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติด้วย**

**ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนส่งผลกระทบต่อ**  
**เข้าที่ของสภาสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎร**

### ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ หรือที่ประชุมว่า ประเด็นการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเรื่องการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของอดีตนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หรือไม่ ควรชี้แจงในลักษณะว่า การตัดสิทธิทางการเมืองหรือไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการต้องพิจารณาบททวนให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า จะเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของอดีตนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หรือไม่ ต้องพิจารณากรณีสถานการณ์ปัจจุบันให้สอดคล้องออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประกอบด้วย ซึ่งผลจากการถอดถอนดังกล่าวอาจส่งผลให้ต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองได้

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ในการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนได้ชี้แจงว่า ประเด็นการถอดถอนอดีตนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ออกจากตำแหน่ง จะเข้าเงื่อนไขที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่นั้น คณะกรรมการยังไม่ได้ข้อสรุป ซึ่งที่ประชุมจะมีการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า สื่อมวลชนได้สอบถามว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถอดถอนออกจากตำแหน่งถือเป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งได้ชี้แจงว่า ผลของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้ต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากการถูกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถอดถอนออกจากตำแหน่งจะเป็นการห้ามตลอดชีวิตหรือห้ามเฉพาะกรณีที่บุคคลดังกล่าวอยู่ระหว่างถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและให้ตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี ซึ่งเห็นว่าไม่ควรจะห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีวิต เนื่องจากเป็นบทบัญญัติเดิมในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ทั้งนี้ คณะกรรมการควรพิจารณาให้รอบคอบอีกครั้งว่ากรณีใดที่ควรตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต

๔.๒ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพุธ ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

#### เลิกประชุมเวลา ๑๘.๐๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง  
 นิติกรชำนาญการ  
 นายนฤพนธ์ ฐลีจันทร์  
 นิติกรปฏิบัติการ  
 นายสกันธ์ พรหมบุญตา  
 นิติกรชำนาญการ  
 นายรัฐภูมิ คำศรี  
 นิติกรชำนาญการพิเศษ  
 ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช  
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง  
 สำนักกฎหมาย ๒  
 ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์