

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๕๑
วันพฤหัสบดี ที่ ๒๔ 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. นางจรี วัชรวิภา	กรรมการ
๑๐. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๑. นายเอี่ยมชัย 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
๒๑. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๒. นายวรวิทย์ เห่งพุ่ม	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา
๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์
๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด
๒. นางสาววรัญญา ทศนิตศรีวงศ์
๓. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๐ 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
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๗ วันศุกร์ ที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๘ วันจันทร์ ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๙ วันอังคาร ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๐ วันพุธ ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๘
- อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

หารือแนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นที่ได้มอบหมายให้คณะกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติไปศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง โดยนายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ชี้แจงผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในประเด็นการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม มีความสำคัญต่อระบบการเมืองไทย โดยมีองค์ประกอบสามประการ คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ทำงานด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมจะส่งผลให้การทุจริตการเลือกตั้งลดน้อยลงได้ ซึ่งในกระบวนการเลือกตั้งจะประกอบด้วย

๑.๑ กระบวนการจัดการเลือกตั้ง (electoral process) โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติ ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในการจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมาได้อย่างมีประสิทธิภาพและ สำเร็จลุล่วงทุกครั้ง

๑.๒ กระบวนการยุติธรรมในการเลือกตั้ง (electoral justice) ในอดีตที่ผ่านมาการดำเนินงานของ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งสังคมเข้าใจว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้อง เป็นผู้จับตัวผู้ทุจริตการเลือกตั้งเอง แต่ในความเป็นจริงกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการ สอบสวนแล้ววินิจฉัยให้ใบเหลือง หรือใบแดง แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริตการเลือกตั้งเท่านั้น จึงเป็นเหตุให้ คณะรัฐมนตรีมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ ให้การแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงเป็น วาระแห่งชาติ จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๖๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการตามวาระแห่งชาติ ว่าด้วยการรณรงค์แก้ไขปัญหา การซื้อสิทธิขายเสียง ทำให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ สามารถจับผู้ทุจริตการเลือกตั้งได้เป็น จำนวนมาก ซึ่งมีมติของคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หากการเลือกตั้ง ครั้งต่อไปได้นำเอาแนวทางตามมติของคณะรัฐมนตรีมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการเลือกตั้ง ด้วย จะทำให้กระบวนการยุติธรรมในการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการรณรงค์ให้ ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุด จะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงลดลงได้ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะ ให้เพิ่มอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยให้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การระงับการใช้สิทธิลงสมัคร รับเลือกตั้งในกรณีพบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดทุจริตการเลือกตั้ง การให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ภายในหนึ่งปี ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเลื่อนวันเลือกตั้ง ในบางหน่วยเลือกตั้งได้หากมีเหตุจำเป็น การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งรัฐบาลต้อง ปรีक्षाไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานตำรวจ และพนักงานฝ่ายปกครองมาช่วยในการบังคับใช้กฎหมายในการจับกุมผู้ทุจริตการเลือกตั้ง เป็นต้น

๒. พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ซื้อสิทธิ ขายเสียง การเลือกตั้งก็จะเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับ คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้อย่างเข้มงวดและลงโทษโดยการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิตสำหรับ ผู้สมัครที่ทุจริตการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ควรให้พรรคการเมืองต้องควบคุมไม่ให้ผู้สมัครที่สังกัดพรรคของตน กระทำการทุจริตเลือกตั้งด้วย และควรมีกฎไปป้องกันการครอบงำพรรคการเมืองโดยนายทุน อย่างไรก็ตามก็ดี มีประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณา คือ ในกรณีกรรมการบริหารพรรคทุจริต การเลือกตั้ง จะให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้นด้วยหรือไม่

๓. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากประชาชนมีความหวงแหนในสิทธิเลือกตั้งของตน และมีความรู้ ความเข้าใจในระบบประชาธิปไตย การซื้อสิทธิขายเสียงย่อมไม่เกิดขึ้น โดยรัฐต้องให้ความรู้กับประชาชน เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากความผิดในการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นความผิดทั้งผู้ให้ และผู้รับ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้บัญญัติไว้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่น ในกรณี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากผู้ที่รับเงินมาแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ภายในเจ็ดวันหลังวันเลือกตั้งจะไม่ต้องรับโทษ แต่ถ้าพ้นจากเจ็ดวันแล้วกฎหมายไม่ให้ความคุ้มครองเมื่อมา เป็นพยานก็อาจจะถูกดำเนินคดี จึงอาจต้องไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรองให้กันเป็นพยานได้ และอีกเรื่อง ที่สำคัญคือเรื่องการคุ้มครองพยานเพราะพยานในคดีเลือกตั้งนั้นกระทรวงยุติธรรมถือว่าไม่อยู่ภายใต้อำนาจ

กฎหมายของกระทรวงยุติธรรมที่จะให้ความคุ้มครองพยานได้ จึงทำให้ผู้ที่พบเห็นการทุจริตการเลือกตั้ง ไม่กล้าร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเนื่องจากเกรงว่าจะเกิดอันตรายต่อตนเอง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาที่ผ่านๆ มาจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลไม่อยู่ในฐานะที่จะปรึกษาเรื่องการกำหนดวันเลือกตั้งได้ เนื่องจากการยุบสภาเป็นเรื่องที่เป็นความลับของรัฐบาล ดังนั้น ควรแยกพระราชกฤษฎีกายุบสภาออกจากการกำหนดวันเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาแล้ว ให้ตราพระราชกฤษฎีกาประกาศวันเลือกตั้งแยกออกต่างหากในภายหลังได้เพื่อให้รัฐบาลมีเวลาในการขอคำปรึกษาเรื่องการกำหนดวันเลือกตั้งกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ควรพิจารณาเรื่องการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของ กกต. หรือระงับการปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดแล้วนั้นให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนดังกล่าวขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างนั้นไปก่อน โดยไม่ต้องรอให้ศาลวินิจฉัยให้คดีดังกล่าวถึงที่สุด โดยจะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ตามร่างรัฐธรรมนูญนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีสิทธิสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลที่จะวินิจฉัยเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

- คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจเพิกถอนสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริตการเลือกตั้งไว้ชั่วคราวเท่านั้น จนกว่าศาลจะได้วินิจฉัยในคดีดังกล่าวเสร็จสิ้น

- การหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดให้มีการหาเสียงของพรรคการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น การกำหนดขนาดของแผ่นป้ายโฆษณาหาเสียงจะต้องมีขนาดเท่ากันทุกพรรค เป็นต้น

นายธนาวุฒิ สังก์ทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง สรุปประเด็นที่คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติขอให้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ควรเพิ่มอำนาจให้ศาลสามารถพิจารณาคดีเลือกตั้ง คดีอาญา และคดีแพ่ง ได้ไปคราวเดียวกัน เนื่องจากที่ผ่านมาการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้งในส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตการเลือกตั้ง ต้องรอให้ศาลพิพากษาคดีเลือกตั้งให้แล้วเสร็จเสียก่อนจึงจะดำเนินคดีแพ่งได้ ซึ่งอาจใช้เวลานานและทำให้คดีแพ่งขาดอายุความได้

ประเด็นที่สอง การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหยุดปฏิบัติหน้าที่ ถ้ามีการดำเนินนโยบายที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ ก็ควรให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ทันที

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนในลำดับรองลงมาในเขตเลือกตั้งนั้นๆ เลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างโดยไม่ต้องดำเนินการเลือกตั้งซ่อม

ประเด็นที่สี่ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก็ให้เลื่อนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนในลำดับรองลงมาขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างเช่นเดียวกับกรณีการหยุดปฏิบัติหน้าที่

ประเด็นที่ห้า เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ควรกำหนดเรื่องการให้สินบนนำจับแก่ผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดเลือกตั้ง

ประเด็นที่หก ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ สรรหา หรือถอดถอนกรรมการเลือกตั้งที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

ประเด็นที่เจ็ด ควรให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการอบรมให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยและเรื่องการเลือกตั้ง

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติชี้แจงว่า ในประเด็นที่เสนอให้มีการให้สินบนนำจับแก่ผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิดเลือกตั้งได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว

ในกรณีที่ให้เลื่อนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนในลำดับรองลงมาในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างโดยไม่ต้องดำเนินการเลือกตั้งซ่อม อาจไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นๆ หากผู้ที่ได้คะแนนในลำดับสองมีคะแนนห่างจากผู้ได้รับการเลือกตั้งมาก เนื่องจากแสดงว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นไม่ต้องการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนในลำดับที่สอง ดังนั้น จึงไม่ควรให้มีการเลื่อนบัญชีรายชื่อขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่าง

ในการนี้ ที่ประชุมหารือเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา ในประเด็นที่ที่ประชุมได้ตัดคุณสมบัติเรื่องความสัมพันธ์ในครอบครัวออก กล่าวคือ บุคคลใดแม้มีความสัมพันธ์ในทางเครือญาติ ความเป็นสามี ภรรยา หรือบุตร ก็สามารถสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ โดยเห็นว่า ครอบครัวที่มีอาชีพเล่นการเมืองจะได้เปรียบกว่าบุคคลทั่วไปในการสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากจะสามารถส่งคนในครอบครัวของตนสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้โดยไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมเห็นควรให้มีการพิจารณา ทบทวนในประเด็นดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยให้สอบถามความเห็นจากประชาชนและสำรวจความคิดเห็น (โพล) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป

จากนั้น ที่ประชุมมีการหารือเกี่ยวกับแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรมีกฎหมายการเงินของพรรคการเมือง เนื่องจากที่ผ่านมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมืองได้

ต่อประเด็นดังกล่าว ที่ประชุมเห็นว่า ในการตรวจสอบควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมืองได้มีการบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีพระราชบัญญัติการเงินของพรรคการเมืองอีก

- การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยนายทุนเป็นเรื่องที่ควบคุมได้ยาก มีกลไกที่จะควบคุมได้เพียงให้พรรคการเมืองต้องแสดงบัญชีเงินบริจาคต่อสาธารณชนได้เท่านั้น ดังนั้น ควรไปกำหนดกลไกในเรื่องกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องมีหลักธรรมาภิบาล โดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งน่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องนายทุนพรรคการเมืองได้ในระดับหนึ่ง

- เมื่อศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและเป็นเหตุให้ต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ ควรให้ศาลที่พิจารณาคดีเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายแก่ผู้กระทำทุจริตในการเลือกตั้งไปในคราวเดียวกัน เนื่องจากเป็นกรณีที่อาศัยมูลเหตุของฐานความผิดเดียวกัน โดยไม่ควรต้องรอให้

การพิจารณาคัดเลือกตั้งแล้วเสร็จ จึงจะเริ่มต้นพิจารณาตีแฟงได้ นอกจากนั้น กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง ไม่ควรมีบทลงโทษเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ควรกำหนดให้พรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นสังกัด เข้ามาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ด้วย ด้วยเหตุว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้คัดเลือกผู้ไม่สุจริตมาลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ควรหลีกเลี่ยงการยุบพรรคการเมือง เนื่องจากอาจเกิดความไม่ยุติธรรมกับสมาชิกพรรคการเมืองบางคนที่ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำทุจริตการเลือกตั้งแต่อย่างใด

- กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง ควรให้พรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นสังกัด เข้ามาร่วมรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ควรคงโทษยุบพรรคการเมืองไว้ เนื่องจากการทุจริตเลือกตั้งของประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากการสมคบคิดของบุคคลภายในพรรคการเมือง ดังนั้น หากตัดมาตรการการยุบพรรคการเมืองออกไป ย่อมทำให้การควบคุมให้การเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรมเกิดปัญหาได้

- ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองจำนวนมาก เนื่องจากพรรคการเมืองดังกล่าวกระทำความผิดในการเลือกตั้งอย่างร้ายแรง เช่น มีการซื้อเสียง หรือจ้างผู้สมัครลงแข่งขันในเขตเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันปัญหาเหล่านี้ยังคงมีอยู่ จึงควรคงมาตรการยุบพรรคการเมืองไว้ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิทางการเมืองของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องพิจารณาการกระทำเป็นกรณี ๆ ไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า มาตรการยุบพรรคการเมืองยังคงมีการบัญญัติไว้ในกรณีพรรคการเมืองกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งอย่างร้ายแรง แต่การยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุสมาชิกพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งไม่ควรบัญญัติไว้ เนื่องจากการลงโทษที่เกินไปกว่าเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด และเป็นการไม่ยุติธรรมต่อสมาชิกพรรคการเมืองที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด สำหรับการกำหนดให้ศาลที่พิจารณาตีแฟงมีอำนาจดำเนินคดีแฟงเพื่อเรียกค่าเสียหายแก่ผู้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งไปในคราวเดียวกัน และการให้พรรคการเมืองร่วมรับผิดชอบในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการทุจริตเลือกตั้ง ควรบัญญัติรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเหมาะสมมากกว่า

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การกระทำที่อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ บัญญัติรายละเอียดไว้ในมาตรา ๙๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งหลักการดังกล่าวควรนำไปบัญญัติเพิ่มเติมในร่างรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๘๙ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่มีส่วนรู้เห็นหรือไม่ยับยั้งการกระทำอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งของผู้สมัคร อาจถูกเพิกถอนสิทธิการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีการทุจริตนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งความดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทำให้อาจเกิดปัญหาในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองควรบัญญัติรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยร่างมาตรา ๘๙ ข้างต้น ไม่ใช่กรณีพรรคการเมืองกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งโดยตรง แต่เป็นกรณีที่พรรคการเมืองไม่ยับยั้งการกระทำอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง จึงไม่ใช่เหตุของการยุบพรรคการเมือง ส่วนกรณีใดที่พรรคการเมืองกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ ควรกำหนดบทลงโทษดังกล่าวไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การบัญญัติรายละเอียดเรื่องเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญไม่ควรยึดติดกับหลักการในกฎหมายฉบับเดิมมากเกินไป เพื่อให้สามารถพัฒนาแนวทางในการปฏิรูปการเมืองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การบริหารพรรคการเมืองควรกำหนดมาตรการในการควบคุมเงินบริจาคของกลุ่มนายทุนพรรคการเมือง และกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนกฎหมายไว้ด้วย เพื่อป้องกันมิให้นายทุนพรรคการเมืองสามารถครอบงำการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองได้

- ควรกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเรื่องการยุบพรรคการเมืองในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในระบอบประชาธิปไตย การบัญญัติกฎหมายเรื่องเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่ควรกำหนดรายละเอียดเรื่องการยุบพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตั้งหรือการยุบเลิกพรรคการเมืองควรเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญเพียงกำหนดหลักการทั่วไปเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงเรื่องเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไปยังกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ เรื่องการยุบพรรคการเมืองไม่มีการบัญญัติรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้บัญญัติรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแทน

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า พรรคการเมืองไม่ได้ถูกตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ แต่เกิดจากกฎหมายพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองถูกตั้งขึ้นโดยกฎหมายพรรคการเมือง การสิ้นสุดลงของพรรคการเมืองก็ควรเป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมืองเช่นกัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองหลักในระบอบประชาธิปไตย เหตุใดจึงไม่บัญญัติให้พรรคการเมืองถูกตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า การตั้งพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการจดทะเบียนตามกฎหมายพรรคการเมือง ดังนั้น สภาพความเป็นพรรคการเมืองจึงถูกตั้งขึ้นจากกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งทำให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยกำหนดหลักการให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ

- มีกรรมการสอบถามว่า หากรัฐธรรมนูญไม่บัญญัติเรื่องการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้จะสามารถตั้งพรรคการเมืองได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า แม้รัฐธรรมนูญไม่บัญญัติเรื่องการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก็สามารถตั้งพรรคการเมืองได้ เนื่องจากบุคคลย่อมมีสิทธิกระทำการใด ๆ ได้ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นการตัดสิทธิบุคคลที่ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องมาจากการทำกรทุจริต สมควรเลื่อนบุคคลที่ได้คะแนนลำดับถัดไปขึ้นมาแทน โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีตัดสิทธิบุคคลที่ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องมาจากการทำกรทุจริต และเลื่อนบุคคลที่ได้คะแนนลำดับถัดไปขึ้นมาแทน โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้ง

ใหม่ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชน โดยเฉพาะหากบุคคลที่ได้คะแนนลำดับถัดไปได้คะแนนน้อยกว่าบุคคลที่ถูกตัดสิทธิซึ่งชนะการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การตัดสิทธิบุคคลที่ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องมาจากการทำททุจริต และเลื่อนบุคคลที่ได้คะแนนลำดับถัดไปขึ้นมาแทน โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่เป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากอาจเกิดข้อโต้แย้งว่าผู้ที่เลื่อนลำดับขึ้นมาแทนเป็นผู้แทนของประชาชนจริงหรือไม่

- หากบุคคลที่ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกตัดสิทธิ เนื่องจากการทำททุจริต และมีการจัดให้เลือกตั้งใหม่ คะแนนที่ได้จะต้องนำไปคำนวณเพื่อจัดสรรให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อด้วย ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ที่สำคัญมีสองประการ คือ ๑) เหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลกระทำททุจริตในการเลือกตั้ง และ ๒) เหตุที่บุคคลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น ลาออกหรือตาย เป็นต้น กรณีดังกล่าวหากมีการเลือกตั้งใหม่จะมีวิธีคำนวณคะแนนอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า การตัดสิทธิบุคคลที่ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการทำททุจริต และเลื่อนบุคคลที่ได้คะแนนลำดับถัดไปขึ้นมาแทน โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่อาจทำให้เกิดปัญหาตามมา เนื่องจากต้องนำคะแนนของผู้ที่ชนะในแต่ละเขตเลือกตั้งมาคำนวณเพื่อจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อด้วย ดังนั้น หากบุคคลที่ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกตัดสิทธิเนื่องมาจากการทำททุจริต ควรกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่จะเหมาะสมมากกว่า

กรณีภายหลังคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว มีการจัดให้เลือกตั้งใหม่เพราะเหตุปกติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ชนะการเลือกตั้งตาย กรณีนี้ไม่มีผลกระทบต่อคะแนนเสียงที่ได้มีการเลือกไปแล้ว แต่หากมีการจัดให้เลือกตั้งใหม่เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ชนะการเลือกตั้งกระทำททุจริต จะมีผลกระทบต่อคะแนนเสียงที่ได้มีการเลือกไปแล้ว จึงต้องมีการคำนวณคะแนนใหม่เพื่อกำหนดสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองควรได้

สำหรับเรื่องสินบนหรือรางวัลนำจับ กรณีผู้แจ้งเรื่องการกระทำททุจริตในการเลือกตั้งควรบัญญัติรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ที่ประชุมควรพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ไม่มีการบัญญัติห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็ไม่ได้บัญญัติห้ามเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

- อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้มีความแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว ดังนั้น การไม่บัญญัติห้ามบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงสามารถกระทำได้

นายธนาวุฒิ สังกัฑทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า บทเฉพาะกาลตามความในวรรคสามของมาตรา ๒๙๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ห้ามมิให้ผู้เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะมีการได้มาเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ และมีให้นำบทบัญญัติ

มาตรา ๑๑๕ (๙) และมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาใช้บังคับกับผู้เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งครั้งล่าสุดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้แตกต่างจากการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน จึงไม่สร้างความได้เปรียบหรือเสียเปรียบมากนัก ดังนั้น ไม่มีความจำเป็นที่ต้องบัญญัติห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

- การจะบัญญัติห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ อาจต้องพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีความสอดคล้องกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เว้นแต่บุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามบางประการ เช่นเดียวกับบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามบางประการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็ไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ จะบัญญัติห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีเพียงการกำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระตามความในวรรคสองของมาตรา ๑๑๗ ส่วนบทบัญญัติเรื่องการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาในร่างรัฐธรรมนูญนี้ เดิมบัญญัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ที่ประชุมเห็นควรแก้ไขให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งได้คราวละห้าปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า การจะบัญญัติให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้หรือไม่ ควรบัญญัติเงื่อนไขไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) มีประเด็นเกี่ยวกับบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดสามประเด็น คือ ๑) สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งได้เพียง ๒๒ วัน ก่อนที่วุฒิสภาจะถูกห้ามปฏิบัติหน้าที่ ๒) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา และ ๓) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง ดังนั้น หากคณะกรรมการจะบัญญัติยกเว้นให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ ก็ควรพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เมื่อกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวก็ไม่ควรตัดสิทธิบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพราะเหตุที่บุคคลดังกล่าวเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลว่าหากไม่ห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ อาจมีการนำเรื่อง

ดังกล่าวไปเทียบเคียงกับเรื่องการห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากต้องคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำการทุจริต โดยอาจมีผู้โต้แย้งว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่ม และตัดสิทธิบุคคลบางกลุ่มได้

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า กรณีห้ามบุคคลมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเนื่องจากต้องคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำการทุจริต เป็นการร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่กำหนดให้ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด ซึ่งหากนำไปเปรียบเทียบกับเรื่องการไม่ห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ ก็สามารถอธิบายได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามระบบที่ถูกต้อง และบุคคลดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะบัญญัติห้ามมิให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้อีก

นายเชษฐา โทณะวนิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ปรากฏว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีแนวคิดไปในแนวทางเดียวกันกับมาตรา ๓๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยเห็นว่าควรตัดสิทธิทางการเมืองผู้กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมตลอดชีวิต ดังนั้น หากบุคคลใดโต้แย้งแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว เท่ากับเป็นการโต้แย้งความคิดเห็นของประชาชนด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การไม่บัญญัติห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ อาจอธิบายกับประชาชนว่าเป็นการเทียบเคียงจากหลักการเดิมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การไม่บัญญัติห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ควรอ้างว่านำมาจากหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งเกินหนึ่งวาระได้ เพียงแต่ห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกัน แต่ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้อีก ดังนั้น ปัญหาสำคัญ คือ จะบัญญัติห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ซึ่งหากไม่ห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ สามารถอธิบายได้ว่าเนื่องจากที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่ง รวมถึงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จึงไม่มีเหตุผลที่จะห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้

- มีกรรมการสอบถามว่า ควรบัญญัติห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่

- ปัญหาของสังคมไทย คือ หากกำหนดให้ดำรงตำแหน่งใดเป็นเวลานาน มักจะเกิดการสร้างอิทธิพลและแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น จึงควรกำหนดให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดภายในรัฐได้เพียงวาระเดียว

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติห้ามคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งหากคณะกรรมการบัญญัติห้ามองค์กรอื่นดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย อาจเกิดข้อขัดแย้งตามมาได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อไม่บัญญัติห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะห้ามองค์กรดังกล่าวข้างต้นดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเช่นกัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ที่ประชุมควรพิจารณาประเด็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเจตนาเลียงไม่เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง เพื่อไม่ให้เกิดกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองกระทำความผิด อันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยไม่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริงเนื่องจากมีช่องทางที่สามารถหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ การป้องกันปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเจตนาเลียงไม่เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองที่ยินยอมให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเข้ามาบริหารพรรคโดยมีเจตนาไม่สุจริต หรือการรับเงินสนับสนุนจากบุคคลต่างด้าว หรือยินยอมให้บุคคลต่างด้าวชี้นำหรือควบคุมการบริหารพรรคการเมือง เป็นเหตุที่อาจนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองได้

- มีกรรมการสอบถามว่า บุคคลที่ถือสองสัญชาติถือเป็นคนต่างด้าวหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า บุคคลที่ถือสองสัญชาติถือเป็นคนต่างด้าว แต่ในขณะเดียวกันก็ถือเป็นคนไทยด้วย ความว่า “ผู้มีสัญชาติไทย” จึงไม่รวมถึงบุคคลที่ถือสองสัญชาติเพราะบุคคลที่ถือสองสัญชาติมีสัญชาติไทยด้วย ทั้งนี้ ควรแก้กฎหมายพรรคการเมืองโดยห้ามมิให้พรรคการเมืองรับเงินจากบุคคลต่างด้าว และห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมให้คนต่างด้าวเข้ามาบริหารกิจการพรรคการเมือง เพื่อห้ามมิให้คนต่างด้าวมาชี้นำหรือเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารกิจการพรรคการเมือง บุคคลที่ถือสองสัญชาติจึงต้องเลือกถือสัญชาติไทยสัญชาติเดียวหากต้องการเข้ามามีส่วนในการบริหารกิจการพรรคการเมือง

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า การเลือกตั้งในต่างประเทศจะมีปัญหาหรือไม่ เนื่องจากบุคคลที่มาเลือกตั้งเป็นบุคคลที่ถือสองสัญชาติ

ประธานกรรมการชี้แจงว่า คุณสมบัติของผู้มาเลือกตั้งตามกฎหมายคือผู้มีสัญชาติไทย หากมีสัญชาติไทยสามารถเลือกตั้งได้ จึงรวมถึงบุคคลที่ถือสองสัญชาติด้วย

- มีกรรมการสอบถามว่า ควรนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” หรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ได้ให้นิยามของ “คนต่างด้าว” ว่า คือบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย เป็นการใช้หลักสัญชาติไทยเป็นเกณฑ์

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรนิยามว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลที่มีสัญชาติอื่นซึ่งไม่ใช่สัญชาติไทย

- มีการแสดงความเห็นว่า หากกำหนดเรื่องบุคคลที่ถือสองสัญชาติเป็นบุคคลต่างด้าว อาจไม่เหมาะสมเนื่องจากบุคคลที่ถือสองสัญชาติที่มีสัญชาติไทยเห็นว่าตนเองเป็นคนไทยไม่ใช่คนต่างด้าว และหากบุคคลที่ถือสองสัญชาติทำการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองอาจก่อให้เกิดปัญหาได้

- ในประเทศสหรัฐอเมริกาและอีกหลายประเทศมีการห้ามมิให้บุคคลถือสองสัญชาติ โดยบุคคลที่ถือสองสัญชาติต้องเลือกว่าจะถือสัญชาติใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า กฎหมายของประเทศไทยให้ความสำคัญกับสัญชาติไทย และไม่บังคับให้บุคคลละสัญชาติ

- มีการแสดงความเห็นว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในหลายประเทศมีการจำกัดให้บุคคลที่ถือสองสัญชาติลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เพียงประเทศเดียว เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

- มีการสอบถามว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วต้องมีการทำประชามติหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการไม่ชอบ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ผ่านการทำประชามติ ดังนั้น หากจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะต้องผ่านการทำประชามติใช่หรือไม่

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าเหตุที่การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการไม่ชอบนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ผ่านการทำประชามติ การแก้ไขหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จึงต้องทำประชามติ แต่ไม่ได้กำหนดว่าในการทำประชามตินั้นจะต้องทำก่อนหรือหลังร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเรื่องต้องทำประชามติหรือไม่ แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านการทำประชามติ การจะแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงควรผ่านการทำประชามติด้วย

นายเจริญ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แสดงความเห็นว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญควรต้องทำประชามติ แต่ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่นที่ไม่ได้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือในสาระสำคัญก็ให้ใช้คะแนนเสียงของสภาเท่าที่กำหนด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วกำหนดคะแนนเสียงไว้โดยต้องเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แต่ในร่างรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเกินหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา จะทำให้จำนวนเสียงน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วหรือไม่

ประธานกรรมการชี้แจงว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้คะแนนเสียงต้องเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และในคะแนนเสียงดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาเกินหนึ่งในสาม เพื่อให้ผู้มีคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หากสมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นชอบ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๒๖๒ (๖) ที่กำหนดว่า ในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่พรรคการเมืองขนาดเล็กมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนนั้นไม่เห็นด้วย จะทำให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นสอดคล้องตรงกันจึงจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ในกรณีที่พรรคการเมืองขนาดเล็กมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนนั้นมีเอกสิทธิ์ ทั้งนี้ อาจแก้ไขให้พรรคการเมืองที่มีสิทธิจะต้องมีจำนวนสมาชิกอย่างน้อยเท่าใด โดยอาจกำหนดให้สิทธิเฉพาะพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบคนขึ้นไป ส่วนพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงสิบคนรวมกันแล้วต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงสิบคนทั้งหมดรวมกัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้อาจทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมาก ซึ่งอาจมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ถึงสิบคน จึงควรกำหนดไว้ตามเดิม แต่เพิ่มข้อยกเว้นโดยไม่รวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือในสาระสำคัญ เช่น การตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรต้องให้ประชาชนเห็นชอบด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญนี้ต้องผ่านการลงประชามติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือในสาระสำคัญจึงควรต้องมีการลงประชามติด้วย ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือในสาระสำคัญ สามารถกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องลงประชามติ แต่ควรต้องกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ไม่มีการทำประชามติ การกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้จากกลายเป็นอุปสรรค และก่อให้เกิดปัญหาได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญควรแก้ไขเพิ่มเติมได้เพื่อให้สอดคล้องกับพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปและเป็นไปตามกลไกของสังคม โดยร่างรัฐธรรมนูญนี้มีการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แล้ว ส่วนเรื่องการกำหนดให้ต้องทำประชามติหรือไม่ควรต้องพิจารณาต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ก็เพื่อเป็นการป้องกัน เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะใช้เสียงข้างมากในรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้พรรคการเมืองของตนมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ทั้งนี้ไม่ได้ปิดกั้นไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเรื่องใดที่พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นการเฉพาะจะกระทำได้ยาก นอกจากนี้ กระบวนการที่สร้างขึ้นยังเป็นกระบวนการเพื่อคุ้มครองเสียงส่วนน้อย และการให้ความสำคัญกับวุฒิสภาก็เพื่อให้เกิดความเห็นที่หลากหลายจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดว่าเรื่องใดในรัฐธรรมนูญที่ต้องมีการทำประชามติ เช่น หมวด ๑ หมวด ๒ และคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยการทำประชามติ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในส่วนของการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรมีกฎเกณฑ์และแนวทางที่ง่าย โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจผ่านการลงประชามติ

- หากในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีกฎเกณฑ์และแนวทางที่ง่าย โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจผ่านการลงประชามติ จะทำให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ทันทีเพราะมีฐานเสียงอยู่แล้ว ต่างจากการต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกพรรคการเมืองที่กระทำได้ยากกว่า

- เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอาจต้องพิจารณาเป็นรายประเด็น โดยอาจยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าประเด็นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญหรือไม่ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ หรือต้องมีการทำประชามติหรือไม่ เป็นต้น

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับควรต้องมีการทำประชามติ และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาถือเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยควรต้องสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ และในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่สาระสำคัญก็ไม่ควรต้องทำประชามติ

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว (๒๕๕๘) ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ไม่ผ่านความเห็นชอบส่วนหนึ่งมาจากการมอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใดที่ต้องทำประชามติ และการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแทบทุกเรื่องจะต้องทำประชามติ ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญควรต้องกระทำได้ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องใดที่ต้องทำประชามติก็ควรมีการกำหนดให้ชัดเจน

- มีกรรมการสอบถามว่า พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้แต่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามอำเภอใจไว้ด้วย และต้องให้ความสำคัญกับความเห็นของพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วย

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า การกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ยาก อาจทำให้เกิดปัญหาต่อพลวัตของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ส่วนการกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ง่าย ก็อาจทำให้เกิดปัญหาที่ฝ่ายการเมืองแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามอำเภอใจ นอกจากนี้ ในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญเท่านั้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องสำคัญที่ควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ

๑. บทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒
๒. เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
๓. เรื่องที่เป็นารลดอำนาจหน้าที่ของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือทำให้องค์กรอิสระปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ไม่ได้
๔. เรื่องที่จะแก้ไขวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เรื่องสำคัญที่ควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นควรเพิ่มเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย เนื่องจากเป็นหลักการสำคัญของการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้

ประธานกรรมการเสนอให้เพิ่มเติมเรื่องสำคัญที่ควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกหนึ่งเรื่อง คือ เรื่องการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

- เรื่องสำคัญที่ควรกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเนื้อหาส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญที่อาจแข็งตึงเกินไปในสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ที่ประชุมจึงควรพิจารณาว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่จะเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางเรื่องได้โดยไม่ต้องมีการออกเสียงประชามติ เช่น เรื่องวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

- อาจกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าภายในกำหนดระยะเวลาใดเวลาหนึ่งห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องสำคัญต้องมีการออกเสียงประชามติก่อน ก็ไม่จำเป็นต้องไปกำหนดระยะเวลาห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีก

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันศุกร์ ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๕๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นายณณพณ์ ฐิติจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจธานี

วิทยากรปฏิบัติการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์