

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๕๘

วันอังคาร ที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายจรูญ สิงห์เสนี	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกฤษณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๙. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายเชียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๕. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๖. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๗. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	(ลาการประชุม)
๒. นายอัษฎพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)
๓. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. นางสาวจินดาภรณ์ ร่ำริน

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๓

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอด

๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางพรพิมล สัมฤทธิ์ผ่อง

ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง

เริ่มประชุมเวลา ๑๕.๑๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕๑ วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๕๗ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่มাত্রา ๓ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๓

“มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งกำหนดกรอบแนวทางการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ โดยใช้หลักนิติธรรม”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) วรรคหนึ่ง บทบัญญัติลักษณะนี้ เป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนแปลงคำว่า “มาจาก” เป็นคำว่า “เป็นของ” ปวงชนชาวไทย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ เป็นหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยกำหนดแนวทางการใช้อำนาจว่าจะใช้ไปในแนวทางใด

(๒) วรรคสอง เป็นการกำหนดกรอบการใช้อำนาจขององค์กรหลัก ซึ่งเดิมมี ๓ องค์กร คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยได้เพิ่มองค์กรขึ้นอีก ๒ องค์กร คือ องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการใช้อำนาจนั้น องค์กรตามวรรคสองต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

สำหรับสาเหตุที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วยนั้น เนื่องมาจากหลักนิติธรรมเป็นหลักที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยสหประชาชาติได้กำหนดไว้ว่า นอกจากการดำเนินการของภาครัฐจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมแล้ว การดำเนินการของภาคเอกชนก็ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ สหประชาชาติยังกำหนดว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นการใช้อำนาจภายใต้หลักนิติธรรมด้วย เพราะอำนาจอธิปไตยไม่สามารถดำเนินการได้โดยปราศจากหลักนิติธรรม อีกทั้ง “หลักนิติธรรม” ยังเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการธำรงไว้ซึ่งเศรษฐกิจที่จะทำให้ประชาชนสามารถที่จะประกอบกิจการได้อย่างเป็นธรรม ดังนั้น “หลักนิติธรรม” จึงเป็นหลักที่นานาอารยประเทศรับรองไว้ และประเทศไทยก็เป็นภาคีของสหประชาชาติ จึงได้บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในมาตรานี้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรจัดทำคำอธิบายประกอบของมาตรา ๓ เพิ่มเติม เนื่องจากความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ความว่า “เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” บัญญัติขึ้นเพื่อขยายความในกรณีที่รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เนื่องจากองค์กรเหล่านี้นอกจากจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมด้วย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๓ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอกการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๓

มาตรา ๕

“มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตาม ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบัญญัติที่อุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มี รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) วรรคหนึ่ง บทบัญญัตินี้ คงหลักการเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งได้บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นครั้งแรก โดยได้บัญญัติขึ้นเพื่อแสดง หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of the constitution) ซึ่งตามความใน วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ จะใช้ความว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการเพิ่มเติมหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of the constitution) จึงใช้ความว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งการเรียนการสอนวิชารัฐธรรมนูญ ในอดีตจะมีการสอนว่า ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นจะพิจารณาได้จากความในมาตรานี้ เพราะกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด

(๒) วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่คงหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่เดิมจะปรากฏอยู่แต่ เฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งมีบทบัญญัติสั้น ๆ ไม่ครอบคลุมทุกกรณี จึงได้บัญญัติทางออกไว้ โดยให้ใช้ประเพณีการปกครอง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็น ฉบับถาวร ได้บัญญัติบทบัญญัตินี้ไว้เป็นครั้งแรก และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติตามมาจนยากจะตัดออกได้ ที่ผ่านมาในยามที่เกิดปัญหาขึ้นในประเทศ ประชาชนมีการ เรียกร้องให้พระมหากษัตริย์ลงมาแก้ไขปัญหาทางการเมือง ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต้องบัญญัติ วางหลักให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยในยามที่เกิดกรณีตามวรรคสองขึ้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงได้ยึดหลักการดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติความในมาตรานี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกัน”

ประเด็นการพิจารณา

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ในการประชุมของคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้ปรับแก้คำอธิบายประกอบใน (๒) วรรคสอง ความว่า “ประชาชน มีการเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์ลงมาแก้ไขปัญหาทางการเมือง ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย” ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๒) วรรคสอง เป็นดังนี้ “(๒) วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่คงหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อันที่จริงบทบัญญัติในลักษณะนี้

แต่เดิมจะปรากฏอยู่แต่เฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งมีบทบัญญัติสั้น ๆ เฉพาะที่จำเป็นไม่ครอบคลุมทุกกรณี จึงได้บัญญัติทางออกไว้โดยให้ใช้ประเพณีการปกครอง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นฉบับถาวร ได้บัญญัติบทบัญญัตินี้ไว้เป็นครั้งแรก และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติตามมาจนยากจะตัดออกได้ ที่ผ่านมาในยามที่เกิดปัญหาขึ้นในประเทศ มักจะมีผู้เรียกร้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา แต่ยังไม่ปรากฏข้อยุติว่าวิธีการที่เรียกร้องนั้นถูกต้องหรือตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าประเพณีการปกครองเป็นประการใด ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงมีบทบัญญัติวางหลักให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยในยามที่เกิดกรณีตามวรรคสองขึ้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นว่าสมควรคงบทบัญญัติไว้ตามที่เคยบัญญัติไว้ เพื่อให้เกิดวิวัฒนาการไปตามสถานการณ์”

นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ควรอธิบายให้ชัดเจนว่าลำดับความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร โดยอาจเพิ่มความว่า “เดิมรัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นว่าควรบัญญัติกลไกการวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวให้ชัดเจน แต่ท้ายที่สุดเห็นว่าสมควรคงบทบัญญัติไว้ตามที่เคยบัญญัติไว้ เพื่อให้เกิดวิวัฒนาการไปตามสถานการณ์”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๒) วรรคสอง เป็นดังนี้ “(๒) วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่คงหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อันที่จริงบทบัญญัติในลักษณะนี้แต่เดิมจะปรากฏอยู่แต่เฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งมีบทบัญญัติสั้น ๆ เฉพาะที่จำเป็นไม่ครอบคลุมทุกกรณี จึงได้บัญญัติทางออกไว้โดยให้ใช้ประเพณีการปกครอง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นฉบับถาวร ได้บัญญัติบทบัญญัตินี้ไว้เป็นครั้งแรก และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติตามมาจนยากจะตัดออกได้ ที่ผ่านมาในยามที่เกิดปัญหาขึ้นในประเทศ มักจะมีผู้เรียกร้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา แต่ยังไม่ปรากฏข้อยุติว่าวิธีการที่เรียกร้องนั้นถูกต้องหรือตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าประเพณีการปกครองเป็นประการใด ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงมีบทบัญญัติวางหลักให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยในยามที่เกิดกรณีตามวรรคสองขึ้น ในชั้นร่างรัฐธรรมนูญและนำไปลงประชามติจึงได้กำหนดไว้ในร่างดังกล่าวเพื่อให้มีกลไกและขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น แต่ต่อมาได้มีการปรับแก้ไขใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๙/๑ วรรคสี่บเอ็ด คงเหลือความตามที่ปรากฏอยู่”

นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ สอบถามว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคสอง ความว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” เป็นบทบัญญัติที่ใช้อุดช่องว่างของกฎหมายกรณีไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับแก่กรณีใดหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ส่วนใหญ่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของรัฐธรรมนูญไว้อย่างครบถ้วน แต่ต่อมาทั้งรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็ได้นำบทบัญญัตินี้มาใช้สำหรับแก้ไขปัญหามากมายในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นเห็นว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้สำหรับแก้ไขปัญหามากมายในบ้านเมือง ไม่ใช่เป็นเพียงบทเสริมหรือบทอุดช่องว่างของ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม โดยหลักแล้วไม่ควรมีบทบัญญัติตามมาตรา ๕ วรรคสองไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ในการใช้กฎหมายบังคับแก่กรณีใด ควรใช้บทบัญญัติลายลักษณ์อักษรเป็นหลักในการพิจารณา

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๕ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕ เป็นดังนี้

“(๑) วรรคหนึ่ง บทบัญญัตินี้ คงหลักการเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นครั้งแรก โดยได้บัญญัติขึ้นเพื่อแสดงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of the constitution) ซึ่งตามความในวรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ จะใช้คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการเพิ่มเติมหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of the constitution) จึงใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งการเรียนการสอนวิชารัฐธรรมนูญในอดีตจะมีการสอนว่า ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นจะพิจารณาได้จากความในมาตรานี้ เพราะกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด

(๒) วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่คงหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อันที่จริงบทบัญญัติในลักษณะนี้แต่เดิมจะปรากฏอยู่แต่เฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งมีบทบัญญัติสั้น ๆ เฉพาะที่จำเป็นไม่ครอบคลุมทุกกรณี จึงได้บัญญัติทางออกไว้โดยให้ใช้ประเพณีการปกครอง ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นฉบับถาวร ได้บัญญัติบทบัญญัตินี้ไว้เป็นครั้งแรก และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติตามมาจนยากจะตัดออกได้ ที่ผ่านมามีปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ มักจะมีผู้เรียกร้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว ด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา แต่ยังไม่ปรากฏข้อยุติว่าวิธีการที่เรียกร้องนั้นถูกต้องหรือตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าประเพณีการปกครองเป็นประการใด ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงมีบทบัญญัติวางหลักให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยในยามที่เกิดกรณีตามวรรคสองขึ้น ในชั้นร่างรัฐธรรมนูญและนำไปลงประชามติจึงได้กำหนดไว้ในร่างดังกล่าวเพื่อให้มีกลไกและขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น แต่ต่อมาได้มีการปรับแก้ไขใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๙/๑ วรรคสี่บเ็ด คงเหลือความตามที่ปรากฏอยู่”

มาตรา ๑๑

“มาตรา ๑๑ การเลือกและแต่งตั้งองค์มนตรีหรือการให้องมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง”

ความมุ่งหมาย

“บัญญัติพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรี เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย รวมทั้งกำหนดผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ เป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นครั้งแรก

(๒) การกำหนดให้ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ เพื่อเป็นการรับรองพระปรมานุภาพของพระมหากษัตริย์ว่าเป็นพระปรมานุภาพอันแท้จริง และเพื่อให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong)”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑ ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยอธิบายแต่เพียงวัตถุประสงค์ของการให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และเหตุใดจึงให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น ส่วนมูลเหตุที่ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการควรนำไปอธิบายในมาตรา ๑๘๒ ซึ่งบัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ เหตุที่กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากพระมหากษัตริย์ต้องมีความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้นเมื่อพระมหากษัตริย์ขึ้นครองราชย์จึงกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และเมื่อพระมหากษัตริย์แต่งตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อไม่ให้พระมหากษัตริย์อยู่ใต้อาณัติของฝ่ายบริหาร แต่ให้มีความยึดโยงกับประชาชน จึงกำหนดให้ประธานรัฐสภาซึ่งถือเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรี ส่วนการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นเป็นเรื่องส่วนพระองค์ จึงกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอกการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑

มาตรา ๑๒

“มาตรา ๑๒ องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่น

ของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือข้าราชการเว้นแต่การเป็นข้าราชการในพระองค์ ในตำแหน่งองคมนตรี และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี เว้นแต่การเป็นข้าราชการในพระองค์ในตำแหน่งองคมนตรี”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ เป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามขององคมนตรี โดยการกำหนดให้องคมนตรีซึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาขององค์พระมหากษัตริย์ ต้องไม่ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ นั้น เพื่อมิให้องคมนตรีผู้นั้นต้องอยู่ภายใต้การสั่งการของผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ อันอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของคมนตรีได้ แต่การที่ไม่ห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งในภาคธุรกิจนั้น เนื่องจากเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการประกอบอาชีพ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติองคมนตรีจะดำรงตำแหน่งใดนอกเหนือจากตำแหน่งองคมนตรีจะต้องขอพระบรมราชานุญาตจากองค์พระมหากษัตริย์เสียก่อน

(๒) คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความถึงข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำด้วย เพื่อให้ครอบคลุมตำแหน่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ประเภทอื่นของรัฐทั้งหมด

(๓) สาเหตุที่ไม่มีคำว่า “ตุลาการศาลปกครอง” เนื่องจากตุลาการศาลปกครองมีตำแหน่งเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ จึงต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำรงตำแหน่งองคมนตรีได้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรจัดทำคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒ ใน (๒) เพิ่มเติมว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒ นี้ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามขององคมนตรีแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นอย่างไร ซึ่งควรอธิบายว่าข้าราชการทั่วไปไม่สามารถดำรงตำแหน่งองคมนตรีได้ เว้นแต่การเป็นข้าราชการในพระองค์ในตำแหน่งองคมนตรี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒ ตามที่คณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒

มาตรา ๑๓

“มาตรา ๑๓ ก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอลถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

ความมุ่งหมาย

“องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ก่อนเข้ารับหน้าที่”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ เป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นครั้งแรก ที่ต้องมีการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ขององคมนตรี ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อแสดงความจงรักภักดี แสดงปณิธานที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และแสดงความยืนยันที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การถวายสัตย์ปฏิญาณ หมายถึง การแสดงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเป็นประมุขแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่ง องคมนตรี ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐมนตรี ผู้พิพากษาและตุลาการ ต้องกระทำก่อนเข้ารับหน้าที่ การถวายสัตย์ปฏิญาณนี้ มีความแตกต่างจากการปฏิญาณตนตรงที่การถวายสัตย์ปฏิญาณต้องกระทำต่อหน้าพระพักตร์ขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นการเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณ ในขณะที่การปฏิญาณตนเป็นการกระทำต่อหน้าพระบรมสาทิสลักษณ์ขององค์พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลกถือว่า การกระทำสัตย์ปฏิญาณสาบานตน ก่อนเข้ารับตำแหน่งที่สำคัญในการบริหารประเทศชาติ เช่น ตำแหน่งประธานาธิบดีหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต้องทำ สำหรับประเทศไทยซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข นายกรัฐมนตรีหรือบุคคลต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งผู้พิพากษาและตุลาการ จะต้องกระทำสัตย์ปฏิญาณก่อนการเข้ารับหน้าที่เช่นกัน พิธีนี้เรียกว่า “การถวายสัตย์ปฏิญาณ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษต้องถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือไม่

นายจรูญ สิงหเสนี โฆษกกรรมการ ชี้แจงว่า โดยปกติเมื่อพรรคการเมืองใดในประเทศอังกฤษได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนให้จัดตั้งรัฐบาล หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นจะต้องเข้าเฝ้ากษัตริย์เพื่อรายงานเรื่องการจัดตั้งรัฐบาล โดยไม่มีการถวายสัตย์ปฏิญาณแต่อย่างใด แต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องสาบานตนต่อคัมภีร์ไบเบิลก่อนเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๓ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. เห็นชอบคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๓ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๕

“มาตรา ๑๕ การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการในพระองค์ รวมถึงการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) วรรคหนึ่ง บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง เป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์

(๒) วรรคสอง บทบัญญัตินี้เป็นพระราชอำนาจเฉพาะของพระมหากษัตริย์ในการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคล โดยให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมหลักการจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เนื่องจากเดิมไม่มีการบัญญัติถึงรายละเอียดในการดำเนินการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการในพระองค์ไว้ ทำให้ต้องบังคับตามกฎหมาย ข้าราชการพลเรือน ซึ่งเกิดปัญหาว่าไม่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงได้เพิ่มความเป็นวรรคสองดังกล่าว

(๓) คำว่า “การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์” หมายรวมถึงการจัดการเรื่องการเงินและทรัพย์สินส่วนพระองค์ด้วย โดยการตั้งงบประมาณจะเป็นไปตามระบบงบประมาณปกติ แต่การใช้เงินและทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

(๔) สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในวรรคสองเป็นไปตามหลักการบัญญัติกฎหมายทั่วไป โดยไม่ต้องกำหนดระยะเวลาจัดทำพระราชกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาใดในบทเฉพาะกาล”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบสวนว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๕ วรรคสอง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ บัญญัติขึ้นในช่วงเวลาใดของการร่างรัฐธรรมนูญ

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ควรให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ ร่างรัฐธรรมนูญตรวจสอบให้ชัดเจนก่อนว่าบทบัญญัติในมาตรา ๑๕ วรรคสอง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นในช่วงเวลาใดของการร่างรัฐธรรมนูญ

มติที่ประชุม

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๕ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอกการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕

มาตรา ๑๖

“มาตรา ๑๖ ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะทรงแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้น ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างที่ทรงบริหารงานไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นครั้งแรก โดยได้เพิ่มความเพื่อรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติราชการต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรจัดทำคำอธิบายประกอบเพิ่มเติมว่า บทบัญญัติในมาตรานี้ ได้เขียนเปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติเดิมของรัฐธรรมนูญที่เคยมีมาในอดีต ซึ่งกำหนดไว้ตายตัวว่าในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร จะต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ปัจจุบันการติดต่อสื่อสารและการเดินทางมีความรวดเร็ว และไม่มีปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นการจะกำหนดให้ต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทุกครั้งที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรอาจไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติหรืออาจเกิดปัญหาได้ จึงได้ปรับปรุงบทบัญญัตินี้ใหม่ โดยกำหนดว่า เมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือไม่ก็ได้

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖ เป็นดังนี้ “บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นครั้งแรก โดยได้เพิ่มความเพื่อรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติราชการต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง”

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำว่า “ตามพระราชอัธยาศัย” หมายถึง ตามความจำเป็น ดังนั้นหากพระมหากษัตริย์เห็นว่าจำเป็นต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ย่อมสามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ตามพระราชอัธยาศัยอยู่แล้ว

นายภัทรหะ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖ ให้ครอบคลุมเรื่องการรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรด้วย นอกจากนี้ ควรแก้ไขความว่า “ในระหว่างที่ทรงบริหารงานไม่ได้” เป็นความว่า “ในระหว่างที่ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖ เป็นดังนี้ “เพื่อรองรับพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖ เป็นดังนี้
“เพื่อรองรับพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์”
๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖

มาตรา ๑๗

“มาตรา ๑๗ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๖ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ

นิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น แต่ต่อมามีคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และไม่อาจกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งได้ทันการ ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะ ตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แล้วแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดวิธีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในระหว่างที่ทรงบริหารงานไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นครั้งแรก แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ปรับปรุงหลักการจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในกรณีพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๗ เป็นดังนี้ “กำหนดวิธีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีที่มิได้มีการแต่งตั้งไว้แล้วเกิดความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้น” และควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบให้ชัดเจนว่า กรณีที่คณะองคมนตรีพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นสมควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และไม่อาจกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งได้ทันการ คณะองคมนตรีจะเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะหรือจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ได้

นายภัทรหะ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ในคำอธิบายประกอบควรอ้างอิงมาตรา ๑๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ และควรอธิบายด้วยว่ามาตรา ๑๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ แตกต่างจากมาตรา ๑๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ อย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากจะอ้างอิงรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ต้องอธิบายว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ นั้นมีวิวัฒนาการในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างไร มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นบุคคล และ/หรือคณะบุคคลเมื่อใด และในตอนท้ายต้องอธิบายว่า การให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องเป็นไปตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ไม่ใช่แต่งตั้งบุคคลทั้งหมดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

นายภัทรหะ คำพิทักษ์ กรรมการ สอบถามว่า ความในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีความแตกต่างกันอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า มาตรา ๑๖ เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เอง ส่วนมาตรา ๑๗ เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยพระองค์เอง แต่เป็นการเสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะเพื่อแต่งตั้งเป็น

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยคณะองคมนตรี ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องเป็นไปตามลำดับที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมกำหนดไว้ก่อนแล้วว่าทรงมีพระประสงค์ให้แต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในลำดับที่หนึ่ง หากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จึงให้แต่งตั้งบุคคลในลำดับที่สองเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. รอการพิจารณาความมุ่งหมายของมาตรา ๑๗
๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๘

“มาตรา ๑๘ ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๗ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่ง หรือในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคสอง ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีมิได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นหรือทำหน้าที่แทนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวโดยประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีมิได้ ในระหว่างที่ตนเป็นหรือทำหน้าที่แทนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้เลือกองคมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราว ในกรณีที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่แต่งตั้งขึ้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาแก่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอให้ตัดคำว่า “โดยประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีมิได้ ในระหว่างที่ตนเป็นหรือทำหน้าที่แทนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้เลือกองคมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน” ในความมุ่งหมายของมาตรา ๑๘ ออก เนื่องจากความมุ่งหมายของมาตรา ๑๘ คือ การกำหนดตัวบุคคลให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงควรเขียนความมุ่งหมายให้ชัดเจนตรงประเด็น และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณายกเลิกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขปรับปรุงความมุ่งหมายของมาตรา ๑๘ แล้วนำเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. รอการพิจารณาความมุ่งหมายของมาตรา ๑๘
๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘

จากนั้น นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. รายงานต่อที่ประชุมว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก้ไขร่างมาตรา ๔๐ โดยเพิ่มความเป็น (๖/๑) ดังนี้ “(๖/๑) ในกลุ่มใดมีผู้ไม่ได้รับคะแนนเลือกเลยมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้สมัครและแสดงตนในกลุ่มนั้น แต่ไม่น้อยกว่าสามคน ให้สันนิษฐานว่ามีการสมยอมกันในการเลือกและถือว่าการเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ ดำเนินการให้ผู้สมัครในกลุ่มนั้น เลือกกันเองใหม่ โดยให้ผู้ไม่ได้รับคะแนนเลือกนั้นหมดสิทธิที่จะเลือก และได้รับเลือก และต้องออกจากสถานที่เลือก” และแก้ไขร่างมาตรา ๔๑ โดยเพิ่มความเป็น (๖/๑) ดังนี้ “(๖/๑) ในกลุ่มใดมีผู้ไม่ได้รับคะแนนเลือกเลยมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ ของจำนวนผู้สมัครและแสดงตนในกลุ่มนั้น แต่ไม่น้อยกว่าสามคน ให้สันนิษฐานว่ามีการสมยอมกันในการเลือกและถือว่าการเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด ดำเนินการให้ผู้สมัครในกลุ่มนั้นเลือกกันเองใหม่ โดยให้ผู้ไม่ได้รับคะแนนเลือกนั้นหมดสิทธิที่จะเลือก และได้รับเลือก และต้องออกจากสถานที่เลือก” เหตุที่คณะกรรมาธิการวิสามัญใช้คำว่า “ไม่น้อยกว่า” แทนคำว่า “ตั้งแต่” เนื่องจากเห็นว่าคำว่า “ไม่น้อยกว่า” มีความชัดเจน และเป็นถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นอกจากนี้ การบัญญัติความว่า “โดยให้ผู้ไม่ได้รับคะแนนเลือกนั้นหมดสิทธิที่จะเลือก และได้รับเลือก และต้องออกจากสถานที่เลือก” ก็เพื่อให้เชื่อมโยงกับร่างมาตรา ๗๑ และสามารถลงโทษบุคคลที่ไม่ยอมออกจากสถานที่เลือกได้

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดี ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๔๐ นาฬิกา

นายณฤพณ์ รุสสีจันทร์
 นิติกรปฏิบัติการ
 นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร
 วิทยากรชำนาญการพิเศษ
 ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักบรรณานุกรม ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์