

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๘๖
วันศุกร์ ที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙
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. นางกิริณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๙. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายเกียรติชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๗. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๘. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๙. นายปรกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๒๐. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราร์ ทุ่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอด
๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์
๓. นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์

ผู้ช่วยดำเนินงานของกรรมการ

นายอรรถสิทธิ์ กันมล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- | | |
|---------------------------|--------------------------------------|
| ๑. นางพรพิมล สัมฤทธิ์ผ่อง | ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง |
| ๒. นางสาวคณินิจ แซ่เฮง | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |
| ๓. นางรัชณี รุจิขจรเดช | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |
| ๔. นางสาวอนัญ ยศสุนทร | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม
ไม่มี**ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม**

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงครั้งที่ ๑๘๕ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา**พิจารณาแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ**

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการติดตามและรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แจ้งต่อที่ประชุมว่า คณะอนุกรรมการได้พิจารณาตรวจสอบว่ามีการบัญญัติคำว่า “สมาชิกรัฐสภา” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ซึ่งเมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า มาตรา ๑๒๗ ของร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ปรากฏคำว่า “สมาชิกรัฐสภา” แต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำดังกล่าวในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วพบว่าได้มีการบัญญัติไว้ในข้อ ๓ โดยให้ความหมายของคำว่า “สมาชิกรัฐสภา” หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความหมายของคำว่า “สมาชิกรัฐสภา” ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการเรียกชื่อสมาชิกรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ กำหนดวันส่งร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคือ

ภายในวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการจึงควรกำหนดวันที่จะสร้างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙

ต่อจากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หรือหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหนึ่งวัน เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเตรียมหาบุคลากรเพิ่มเติมในการจัดการเลือกตั้ง และเตรียมการในการรับขึ้นทะเบียนพรรคการเมือง

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการสอบถามว่า เมื่อสร้างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสัปดาห์หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น มีความหมายอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า “ระยะเวลาหกสัปดาห์” หมายถึง สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหกสัปดาห์ นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นที่มีความสำคัญในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดให้มีการเลือกตั้ง อาจแยกพิจารณาออกเป็นสองระดับ คือ การจัดการเลือกตั้งระดับชาติซึ่งอำนาจในการจัดการเลือกตั้งควรเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นไม่ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากที่ผ่านมาในทางปฏิบัติเมื่อมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ผู้อำนวยการประจำเขตเลือกตั้งที่ได้รับการแต่งตั้งก็มาจากบุคลากรในท้องถิ่นนั้นๆ และใช้งบประมาณของท้องถิ่นนั้นๆ เอง มิได้มีการใช้งบประมาณของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด ดังนั้น การดำเนินการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นควรให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้เอง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่เพียงเป็นผู้ควบคุมให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การดำเนินการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นควรดำเนินการในรูปแบบที่กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยที่มาของกรรมการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นให้มาจากผู้แทนจากภาคส่วนต่างๆ เช่น องค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น และคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะต้องกำหนดให้มีความรับผิดชอบตามกฎหมายด้วย

- หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นขึ้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจจะมีขึ้นเมื่อถึงคราวที่มีการเลือกตั้งโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้เป็นการถาวร

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากกว่าเจ็ดพันแห่งทั่วประเทศ แต่ปรากฏการร้องเรียนการกระทำทุจริตการเลือกตั้งประมาณหนึ่งหมื่นคดีซึ่งถือว่าน้อย ดังนั้น เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีความรับผิดชอบการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อต้องการให้การเลือกตั้งในท้องถิ่นเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณา

- กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้อำนาจท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งเอง และให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล ประกอบกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จึงมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้เป็นการถาวร แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจเพียงแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งท้องถิ่น และกำกับดูแลการดำเนินการเลือกตั้งเท่านั้น หากมีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นก็จะทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนแล้วพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป ดังนั้น ควรกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งท้องถิ่นเกิดขึ้นได้เอง มิใช่เกิดจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังคงทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอยู่อย่างเดิม

- เมื่อพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้งและจัดการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ The U.S. Election Assistance Commission (EAC) ซึ่งทำหน้าที่บริหารการเลือกตั้งระดับชาติ และกำหนดมาตรฐานการเลือกตั้งในระดับมลรัฐและในระดับท้องถิ่นเท่านั้น โดยไม่ไปดำเนินการจัดการเลือกตั้งด้วยตนเอง ดังนั้น หลักการดังกล่าวน่าจะนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง

- ในการจัดการเลือกตั้งในระดับชาติ คณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น คณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า การดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ การเลือกตั้งในระดับชาติ ให้อำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำหรับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นควรให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงกำกับดูแลให้การจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น โดยให้ท้องถิ่นนั้นๆ สามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เอง

สำหรับการกำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำท้องถิ่น โดยตำแหน่งนั้น อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้ เนื่องจากปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความเกรงกลัวต่ออดีตผู้บริหารท้องถิ่นที่ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ได้ ดังนั้น การแต่งตั้งตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำท้องถิ่น ต้องแต่งตั้งจากปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำหรับผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานครนั้นอาจแต่งตั้งจากรองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เมื่อมีแนวคิดให้การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นอำนาจของท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้เองแล้ว ความจำเป็นในการให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นการถาวรหรือไม่นั้น ควรพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียและเหตุผลความจำเป็นเป็นหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าการมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีข้อดีเพียงเพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมการเลือกตั้ง และทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง ดังนั้น หากมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ควรแต่งตั้งเป็นการชั่วคราวในช่วงที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากการหมดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่เท่ากันในแต่ละท้องถิ่น จึงส่งผลให้ต้องจัดให้มีการจัดการเลือกตั้งอยู่เป็นประจำ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงยังมีความจำเป็นต้องมีอยู่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การออกจากตำแหน่งของสมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น มิได้มีเหตุอันเนื่องมาจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระทุกกรณี ส่วนใหญ่จะพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่น จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นพร้อมกันทั่วประเทศได้ ทั้งนี้ การแบ่งหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งเฉพาะด้านนั้น ทำให้กรรมการการเลือกตั้งที่ดูแลรับผิดชอบในด้านอื่นไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องได้ ดังนั้น การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ควรแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบดังเช่นที่ผ่านมา แต่ควรปฏิบัติหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกด้านโดยรับผิดชอบในรูปแบบของคณะกรรมการ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับชาติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นให้มีคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น เหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มาจากข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการระดับสูง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเล็งเห็นว่าข้าราชการประจำยังมีความจำเป็นในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งในเรื่องการขอความร่วมมือเกี่ยวกับบุคลากรและสถานที่ในการจัดการเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงยังมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยข้าราชการที่มีตำแหน่งระดับสูงภายในจังหวัดนั้นๆ ในการบังคับบัญชาเพื่อช่วยเหลือในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและประสบความสำเร็จ

- เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. แล้วเห็นว่า ในการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นได้มีการลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลง โดยให้ทำหน้าที่ในลักษณะอำนวยการช่วยเหลือในการจัดการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น หากยังมีความจำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ควรลดจำนวนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจากเดิมห้าคน ให้เหลือเพียงสามคน ซึ่งน่าจะเป็นจำนวนที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ลดน้อยลง สำหรับการเลือกตั้งในระดับชาตินั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรกำหนดในรูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกลุ่มจังหวัด โดยให้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งในกลุ่มจังหวัดนั้นๆ และหากมีความจำเป็นเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอาจมีการสับเปลี่ยนตัวกรรมการการเลือกตั้งประจำกลุ่มจังหวัดหนึ่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มจังหวัดอื่นก็ได้

- ในการพิจารณาเรื่องการเลือกตั้งควรพิจารณาเป็นสองส่วนเพื่อให้เกิดความชัดเจน ส่วนที่หนึ่งคือ เรื่องการจัดการการเลือกตั้ง (electoral management) ซึ่งเท่าที่ผ่านมาไม่พบว่าการจัดการเลือกตั้งมีปัญหา นอกจากเรื่องงบประมาณที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งมากกว่ากระทรวงมหาดไทย จึงสามารถอนุมานได้ในเบื้องต้นว่าการจัดการการเลือกตั้งมีความเหมาะสมแล้ว และส่วนที่สองคือการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้ง (electoral justice) หลักคือคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสามารถทำงานอย่างเป็นอิสระและยุติธรรม (free and fair) ดังนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณา คือคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทำงานได้อย่างอิสระและยุติธรรมหรือไม่ หากทำได้แต่ไม่ครบถ้วนมีปัญหาตรงจุดใด และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรเป็นอย่างไร ควรให้มีอำนาจหน้าที่เหมือน

คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จหรือไม่ หรือต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจชี้ขาดเบ็ดเสร็จในตัวเองเฉพาะบางกรณี เช่น ก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ กรณีมีการเสนอให้ตัดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลปัญหาการอำนวยความสะดวกเที่ยงธรรมในการเลือกตั้งภายในจังหวัด จะทำให้มีเรื่องร้องเรียนส่งตรงมายังคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนมากอันอาจก่อให้เกิดปัญหาได้

- คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจยังมีความจำเป็นต้องดำรงอยู่แต่อาจต้องปรับเปลี่ยนจำนวนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้น้อยลง นอกจากนี้ การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องไม่มีลักษณะเป็นงานประจำ จึงต้องพิจารณาว่าสมควรให้ข้าราชการประจำในพื้นที่ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออัยการจังหวัด เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือไม่ หากเห็นว่าข้าราชการประจำในพื้นที่ยังคงมีความจำเป็นก็ขอเสนอให้ข้าราชการตุลาการในจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อจะได้ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการติดตามและรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เมื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนการกระทำความผิดในการเลือกตั้ง แต่ที่ผ่านมากลับมีการร้องเรียนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนซึ่งเป็นผลมาจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอให้ตัดอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งตัดอำนาจในส่วนอื่นออกด้วย คงเหลือไว้เพียงอำนาจในการกำกับดูแลทั่วไปเท่านั้น โดยเน้นไปในเรื่องของการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งไม่ใช่การจัดการเลือกตั้ง ส่วนการได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากภาคเอกชนมาเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแทนข้าราชการประจำ เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และยังเป็นกำลังเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้ง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมาจากการสรรหาจากภาคเอกชน อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการสั่งการเหมือนข้าราชการประจำ

- คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังควรต้องมีข้าราชการประจำเป็นกรรมการ เนื่องจากมีความจำเป็นในการประสานงานด้านต่าง ๆ เช่น สถานที่ในการจัดการเลือกตั้ง หรือการมอบหมายให้ข้าราชการมาเป็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีข้าราชการเข้าร่วมเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วย

สำหรับแนวคิดที่ต้องการให้ผู้พิพากษามาเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น ไม่สามารถกระทำได้ตามระเบียบของกระทรวงยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพนักงานอัยการยังสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ แต่ในอนาคตแนวนโยบายอาจจะเปลี่ยนแปลงจนทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็เป็นได้

ส่วนข้อเสนอแนะที่ต้องการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจมีปัญหาในการประสานงานกับทางราชการ การขาดความรู้และประสบการณ์ในการเลือกตั้ง รวมทั้งการไม่มีความรู้ทางกฎหมายอย่างเพียงพอ

นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน กล่าวว่า การให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เพื่อให้การเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรม ปัจจุบันประชาชนได้แสดงความเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นเพียงเสือกระดาษเท่านั้น และฝ่ายที่สองเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ควรมีอำนาจมากเกินไปเนื่องจากในอดีตคณะกรรมการการเลือกตั้งเคยใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่ถูกต้อง แต่ควรมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ประชาชนยังแสดงความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรอิสระมากเกินไป ทำให้พื้นที่ของฝ่ายการเมืองลดน้อยลง ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรต้องพิจารณาวิเคราะห์ความถูกต้องและความเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจในการจับกุม แม้พบการกระทำความผิดซึ่งหน้าก็ไม่สามารถดำเนินการใดได้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ซึ่งพบว่ามีกรณีการแทรกแซงจากภายนอกทำให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนได้อย่างเหมาะสม คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอให้ตั้งกรรมการการเลือกตั้งและพนักงานการเลือกตั้งเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และให้มีอำนาจในการขอออกหมายจับ หมายค้น รวมถึงดำเนินการกับผู้กระทำความผิดซึ่งหน้าได้ คณะกรรมการจึงควรพิจารณาว่าจะเห็นชอบตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอหรือไม่ และหากไม่เห็นชอบจะมีกลไกอย่างไรในการอำนวยความสะดวกเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง

- เพื่ออำนวยความสะดวกเที่ยงธรรมในการเลือกตั้งควรต้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและพนักงานการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในระดับหนึ่ง เช่น อำนาจในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า เป็นต้น แต่ทั้งนี้เมื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและพนักงานการเลือกตั้งมีอำนาจมากขึ้นก็ควรมีการคัดกรองผู้จะมาเป็นกรรมการการเลือกตั้งและพนักงานการเลือกตั้ง โดยอาจกำหนดคุณสมบัติของพนักงานการเลือกตั้งว่าต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในระดับเนติบัณฑิตเพื่อให้รู้ชัดแจ้งเกี่ยวกับข้อกฎหมายและมีความระมัดระวังในการไม่ปฏิบัติในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ส่วนเรื่องการขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถบันทึกเสียงในการสอบสวนได้เพื่อไม่ให้พยานกลับคำให้การในภายหลังนั้น ควรต้องพิจารณาว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่เพียงใด

- การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงนั้น โดยมากเป็นการรู้เห็นเป็นใจระหว่างผู้ให้และผู้รับ ดังนั้น การเพิ่มอำนาจเรื่องการจับการค้น อาจไม่สามารถแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้ นอกจากนี้ ความผิดในเรื่องการเลือกตั้งมีหลายกรณีซึ่งแตกต่างกันออกไป การเสนอให้เพิ่มอำนาจให้พนักงานการเลือกตั้งเป็นเจ้าพนักงานทางปกครองจึงอาจไม่สามารถแก้ปัญหาการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การจะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจได้นั้น ต้องวิเคราะห์ก่อนว่าพฤติกรรมกรรมการกระทำความผิดกับอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้ในเรื่องใดที่ไม่สอดคล้องกันซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติได้ โดยควรพิจารณาแก้ไขเฉพาะส่วนที่ไม่สอดคล้องและเป็นปัญหา สำหรับการสร้างกลไกเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทำงานอย่างเป็นอิสระและยุติธรรมนั้น อาจพิจารณาจากประเด็นใหม่ ๆ เช่น เรื่องลงทะเบียนหวัคเนน เป็นต้น

- หากจะเพิ่มอำนาจตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ จะมีกลไกใดหรือไม่ที่สามารถจะควบคุมหรือถ่วงดุลอำนาจดังกล่าว

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการติดตามและรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เรื่องการถ่วงดุลในปัจจุบันมีกระบวนการในการตรวจสอบอยู่แล้วทั้งจากประชาชนและฝ่ายการเมือง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังคงมีความจำเป็นจึงควรดำรงไว้ แต่เนื่องจากในปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่วนมากเป็นข้าราชการประจำ ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมาจากการสรรหาจากภาคส่วนต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ควรต้องมีการวิเคราะห์ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ นั้นจะมีความรู้ความสามารถในการทำหน้าที่หรือไม่ และจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง ถูกต้อง และเหมาะสมหรือไม่

- มีกรรมการเสนอให้มีศาลเลือกตั้งโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องใบเหลืองใบแดง เพื่อเป็นการลดภาระและถ่วงดุลคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ควรเพิ่มบทกำหนดโทษของคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีกระทำความผิดจะต้องรับโทษเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า

- หากต้องการการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดมีเหตุอันควรสงสัย หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าทุจริตการเลือกตั้ง ต้องห้ามบุคคลผู้นั้นลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งจะเหมือนกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรก แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้โอกาสผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าทุจริตการเลือกตั้งสามารถอุทธรณ์ได้ เป็นการให้โอกาสคนไม่ดีเข้าสู่การเลือกตั้งซึ่งจะส่งผลให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ดังนั้น เรื่องอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงควรพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังไม่มีข้อมูลรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนต่างๆ ที่ร้องเรียนมายังคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีปัญหาในเรื่องใดบ้าง และแต่ละปัญหานั้นมีเรื่องร้องเรียนจำนวนเท่าใด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการติดตามและรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอเรื่องการกันบุคคลเป็นพยานโดยไม่ต้องรับโทษ เพื่อให้ผู้ขายเสียงหรือผู้รับเงินไม่ต้องรับโทษ และเรื่องการคุ้มครองพยาน เนื่องจากในปัจจุบันคดีเลือกตั้งไม่ใช่คดีอาญา กระทรวงยุติธรรมจึงไม่สามารถให้การคุ้มครองพยานได้ ดังนั้น เพื่อความปลอดภัยของพยานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องการมีอำนาจในการคุ้มครองพยานอย่างไรก็ดี ควรต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการกันบุคคลเป็นพยานโดยไม่ต้องรับโทษ และเรื่องการคุ้มครองพยาน

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แจ้งต่อที่ประชุมว่า คณะอนุกรรมการจะจัดรับฟังความเห็นจากหน่วยงานราชการและองค์กรภาคเอกชนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๙ (หน่วยงานราชการ) และวันพฤหัสบดี ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ (องค์กรภาคเอกชน) ระหว่างเวลา ๐๙.๓๐ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๓๕๐๑ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓ จึงขอเชิญกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมรับฟังความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ตามกำหนดวันและเวลาข้างต้น

๔.๒ ที่ประชุมมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายศุภชัย ยาวะประภาษ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายเชียรชัย ณ นคร | รองประธานอนุกรรมการ |
| ๓. นายภัทรระ คำพิทักษ์ | อนุกรรมการ |
| ๔. พลตรี วีระ โรจนนาค | อนุกรรมการ |
| ๕. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ | อนุกรรมการ |
| ๖. นางสาวจิรวรรณ ภักดีบุตร | อนุกรรมการ |
| ๗. นายเชาวนะ ไตรมาศ | อนุกรรมการ |
| ๘. นายทศพร ศิริสัมพันธ์ | อนุกรรมการ |
| ๙. นางสาวณปภัช โพธิ์ทัด | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นายปกรณ์ ศิริประกอบ | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นายพีรเดช ทองอำไพ | อนุกรรมการ |
| ๑๒. นายภักดี รัตน์ผล | อนุกรรมการ |
| ๑๓. นายสมชาติ เจศรีชัย | อนุกรรมการ |
| ๑๔. นายสุริยะ ประสาทบัณฑิตย์ | อนุกรรมการ |
| ๑๕. นายอำนาจ ศรีพูนสุข | อนุกรรมการ |
| ๑๖. นางสาวพรรณทิภา นิลโสภณ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๗. นายจิรพันธ์ ทองบุญเรือง | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
- โดยให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๒. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย

๔.๓ ที่ประชุมมีมติแต่งตั้งอนุกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมเพิ่มเติม จำนวน ๑ คน คือ นายสุพจน์ ไช้มุกด์

๔.๔ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันจันทร์ ที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๑๐ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์