

บันทึกการประชุม^๑
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๖๕
วันอังคาร ที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย พุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไชยรุ่ง	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาต สุขคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วนิชวัฒน์	กรรมการ
๕. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๖. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๗. นางกีรตนา สุมาวงศ์	กรรมการ
๘. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๙. นายธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายเรียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโภวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทระ คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภูมิรัตถุน ทักษิณพงศ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วิระ โรจนวัศ	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ယาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอัชพร จาดุ Jinada	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภัยพร เจริญพาณิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๙. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

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

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ	
ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ	
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	
นายราห์ แห่งพุ่ม	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
สำนักงานเลขานุการสภาพัฒนาราชภูมิ	
ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำราญเงิน	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร

ผู้อำนวยการประจำตัวกรรมการ

- ๑. นางสุวัตรา เชื้อรอต
- ๒. นายณัฐร์ มโนกลอนันต์

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงครั้งที่ ๑๖ วันจันทร์ ที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.

ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยที่ประชุมเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการยกร่างที่ยังไม่มีความสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติในหลายเรื่อง โดยยังคงใช้หลักการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นหลักและเป็นการยกร่างตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยเฉพาะเรื่องการให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลในการกระทำที่เป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน แต่ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ตัดอำนาจการฟ้องคดีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ออกแล้ว สำหรับเรื่องการตรวจสอบก็เปลี่ยนหลักการไปจากเดิม โดยเปลี่ยนจากการให้อำนาจในการตรวจสอบเป็นการให้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงแทน ซึ่งจากภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมีการปรับแนวทางเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อหลักคิดในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติที่ยังใช้หลักการตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ อาจทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มากขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามร่างที่เสนอมา อำนาจหน้าที่บางประการจะทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหากพิจารณาถึงโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการดูภาพรวมเกี่ยวกับเหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และส่งความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลเพื่อนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปดำเนินการแก้ไขปัญหา แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้บัญญัติอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายที่ถูกกล่าวหาโดยไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่ถูกต้องในการกำหนดหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประธานกรรมการเสนอแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้สองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เชิญผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่ออธิบายถึงหลักการและเหตุผลในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งกล่าว หลังจากนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรอธิบายหลักคิดในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงตามเจตนาของร่างรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับไปปรับปรุงแก้ไขแล้วเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง

แนวทางที่สอง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเรียงลำดับเป็นรายมาตรา หากพบว่าหลักการในร่างมาตราใดขัดต่อหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบันทึกเหตุผลไว้ และส่งประเด็นดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงมาใหม่ แล้วเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาในประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่ง จากนั้นเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อรับฟังความคิดเห็น หรือมีข้อเสนอแนะ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างใหม่ทั้งฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีประเด็นสำคัญที่จะต้องบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยควรเน้นในเรื่องการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเรียงลำดับเป็นรายมาตรา ซึ่งจะทำให้ทราบได้ว่ามีร่างมาตราใดขัดต่อหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็สามารถดำเนินการแก้ไขได้ทันที และเป็นวิธีที่ทำให้เกิดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา ทั้งนี้ ไม่ควรเชิญผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมายร่วมกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขาดความเป็นอิสระในการพิจารณากฎหมาย

- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรสร้างหลักคิดในร่างกฎหมายแต่ละฉบับภายใต้กรอบของร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นควรนำกรอบแนวคิดดังกล่าวนำเสนอต่อสาธารณะชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบถึงเจตนาของมติและกรอบแนวคิดในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ หลังจากนั้น จึงดำเนินการพิจารณาตามกรอบแนวคิดที่ได้นำเสนอต่อสาธารณะชน

- ควรเขียนผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาให้ข้อมูลภาพรวมในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก่อนที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะเริ่มพิจารณาเรียงลำดับเป็นรายมาตรา

- ควรเขียนผู้แทนฝ่ายกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มากยิ่งขึ้น

- ควรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกลับไปให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยกร่างมาใหม่ โดยเฉพาะในประเด็นที่ขัดต่อหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอกลับมาให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

- เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่ได้มีการบัญญัตไว้ในร่างมาตรา ๒๔๗ ของร่างรัฐธรรมนูญ ในลักษณะการให้มีหน้าที่ในการดูภาพรวมในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น มิได้ให้อำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลแพ่งใด ดังนั้น จึงไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาเป็นหลักในการพิจารณาได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ควรมีการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นหลักสำคัญและได้รับการยอมรับของนานาประเทศมาเป็นหลักคิดโดยเฉพาะในเรื่องบทบาท หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อใช้เป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น บางประเทศจะไม่ใช้ระบบคณะกรรมการเป็นผู้ดูแล แต่จะใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมทางศาลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ควรมีการพิจารณากรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสียก่อนเพื่อเป็นการกำหนดกรอบในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป

- ควรศึกษาหลักการปารีส (The Paris Principles) โดยนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาเปรียบเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญว่าได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้มากน้อยเพียงใด แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงบริบทของคนไทยเป็นองค์ประกอบสำคัญด้วย

- เมื่อพิจารณาจากการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาด้านนี้มีหลักการเกินกว่าที่กำหนดในหลักการปารีส (The Paris Principles) ซึ่งโดยหลักองค์กรที่ดูแลในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นจะเป็นองค์กรที่ค่อยให้คำแนะนำต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่นที่ใช้อำนาจทางปกครอง หรืออาจมีการให้อำนาจบางประการในการแก้ไขปัญหาเหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยวิธีการเปิดเผยข้อมูลเหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้สังคมรับรู้ และมีความเป็นอิสระในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นรายคดีได้ แล้วรวมผลการพิจารณาเสนอต่อรัฐบาลดำเนินการต่อไป และมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลเป็นรายคดีแทนผู้เสียหาย

- ควรนำหลักการที่กำหนดในหลักการปารีส (The Paris Principles) ที่ได้มีการแปลเป็นภาษาไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศนำออกเผยแพร่แก่สาธารณะ เพื่อให้เกิดการรับรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว ประกอบกับหลักการดังกล่าวจะเป็นโยชน์ต่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย

- เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เห็นว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนเช่นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยวิธีการฟ้องคดีต่อผู้กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงหลักในการยกระดับมาตรฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้สูงขึ้นและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้มากกว่าการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น หลักการที่จะบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรคำนึงถึงหลักในการยกระดับมาตรฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้สูงขึ้นเป็นสำคัญ

- ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันระหว่างคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับเรื่องบทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และไม่ควรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกลับไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อยกร่างมาใหม่ แต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรดำเนินการพิจารณาแก้ไขให้แล้วเสร็จ หลังจากนั้นอาจส่งร่างให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ อีกครั้งหนึ่ง จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในเบื้องต้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะยังไม่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยการพิจารณาเรียงลำดับเป็นรายมาตรา แต่จะมอบหมายให้เลขานุการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไปจัดทำสรุปสาระสำคัญ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่ามีประเด็นใดบ้างที่ไม่สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณา หลังจากนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะได้มีหนังสือเชิญผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาชี้แจงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะถือโอกาสนี้ในการสร้างความเข้าใจในบทบาท หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันตามเจตนาของร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการมีหนังสือถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวันพุธ ที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๙

จากนั้น ประธานกรรมการเสนอให้นำเรื่องการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีความสอดคล้องกับประเด็นคำตามเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยประธานกรรมการเสนอให้เพิ่มความเป็นร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ความที่เสนอเป็นดังนี้

“ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่เปิดประชุมวันศุกร์แรกภายหลังการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาและมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็น

นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคดีแบบเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ของสภานิตบัญญัติแทนราชภูมิและวุฒิสภารวมกัน”

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ความว่า “...นับแต่วันที่เปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก...” เป็นการบัญญัติไม่ตรงตามความที่กำหนดไว้ในประเด็นคำตามเพิ่มเติม เนื่องจากประเด็นคำตามเพิ่มเติมใช้ความว่า “นับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรก” ดังนั้น อาจทำเกิดการตีความได้ว่าการบัญญัติแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับประเด็นคำตามเพิ่มเติมของสภานิตบัญญัติแห่งชาติได้

- เพื่อไม่ให้เกิดการตีความว่าการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับประเด็นคำตามเพิ่มเติมของสภานิตบัญญัติแห่งชาติ จึงควรใช้อัยคำเดียวกันกับที่ระบุไว้ในประเด็นคำตามเพิ่มเติมของสภานิตบัญญัติแห่งชาติ ประกอบกับหน้าที่ในการตีความว่ารัฐสภาพาชุดแรกเริ่มนับเมื่อใดนั้น ควรให้เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความ

- เมื่อพิจารณาเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกสภานิตบัญญัติแทนราชภูมิแล้ว สมาชิกภาพจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้งสภานิตบัญญัติแห่งชาติ นิใช่เริ่มนับสมาชิกภาพนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้ง หรือนับแต่วันที่เปิดประชุมรัฐสภาพาชุดแรก สำหรับจำนวนสมาชิกสภานิตบัญญัติแทนราชภูมิที่จะถือว่าเป็นสภานิตบัญญัติแห่งชาติได้นั้นจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกสภานิตบัญญัติแห่งชาติ

- เมื่อพิจารณาความในร่างมาตรา ๑๕ วรรคสาม ของร่างรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้การลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำการลงคะแนนโดยเปิดเผย ดังนั้น จึงควรบัญญัติความในประเด็นของการลงคะแนนโดยเปิดเผยมาใช้กับการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุที่ไม่นำความในร่างมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ของร่างรัฐธรรมนูญมาบัญญัติ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติหลักเกี่ยวกับการเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีที่กระทำการลงคะแนนโดยเปิดเผย ดังนั้น การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้ความสอดคล้องกับประเด็นคำตามเพิ่มเติมนั้น จะแก้ไขโดยการบัญญัติเฉพาะประเด็นที่เป็นการยกเว้นเท่านั้น ซึ่งประเด็นที่เป็นข้อยกเว้นคือการลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่ต้องกระทำการโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จึงนำข้อยกเว้นดังกล่าวมาบัญญัติเพิ่มเป็นร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หากกรณีเป็นเรื่องการเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามร่างมาตรา ๑๕ ของร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนเรื่องการลงมติให้ความเห็นชอบเท่านั้นให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะเป็นการบัญญัติที่ชัดเจนตรงตามเจตนาرمณ์ของประเด็นคำตามเพิ่มเติมของสภานิตบัญญัติแห่งชาติ

- หากไม่บัญญัติโดยอ้างถึงร่างมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ของร่างรัฐธรรมนูญ จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ร่างมาตรา ๑๕ วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “...การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕ ...” นั้น หมายถึงการเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ร่างมาตรา ๑๕ ทั้งมาตราฯใช้บังคับเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการเสนอรายชื่อ ส่วนการลงมติให้ความเห็นชอบต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ เสนอให้เพิ่มความเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๒๗๒ ดังนี้ “ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีตั้งแต่วันที่มีรัฐสภาพาชุดแรก

(เปิดประชุมรัฐสภารั้งแรก) ภายหลักการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาพัฒนาราษฎรและวุฒิสภาร่วมกัน”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความว่า “เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา” อาจทำให้เกิดการตีความว่า วุฒิสภามีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า เดิมร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ของร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สภาพัฒนาราษฎรเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗๒ เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นคำถามเพิ่มเติมที่ประชาชนลงมติเห็นชอบนั้น กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม วุฒิสภามีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นอำนาจของสภาพัฒนาราษฎรตามร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในร่างมาตรา ๒๗๒ ตอนท้าย ที่กำหนดให้มีอีที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติยกเว้นให้ไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อยื่นบัญชีรายชื่อที่พระครุการเมืองแจ้งไว้ให้สภาพัฒนาราษฎรดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ต่อไป นั้น ความดังกล่าวควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากำกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นคำถามเพิ่มเติมที่ประชาชนลงมติเห็นชอบ

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๗๒ ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีบ้างแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรก (เปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก) ภายหลักการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาพัฒนาราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อยื่นบัญชีรายชื่อที่พระครุการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๔๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาพัฒนาราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาพัฒนาราษฎรทั้งหมด เท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อยื่นบัญชีรายชื่อที่พระครุการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๔๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้สภาพัฒนาราษฎรดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้มีชื่อยื่นบัญชีรายชื่อที่พระครุการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๔๘ หรือไม่ก็ได้”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗๒ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อยกเว้นกรณีไม่สามารถเลือกนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อยูในบัญชีรายชื่อที่พระคurren เมืองแจ้งไว้ได้ซึ่งความเดิมบัญญัติได้ขัดเจนและมีความเหมาะสมแล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า การแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗๒ กระทำเพื่อให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับประเดิมคำตามเพิ่มเติมที่ประชาชนลงมติเห็นชอบ

- มีกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า อาจทำให้เกิดการตีความว่า ในระหว่างเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรก ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาสามารถมีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อยูในบัญชีรายชื่อที่พระคurren เมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๔๙ ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๗๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติไว้ซัดเจนว่าให้ใช้สำหรับในระหว่างเริ่มแรกเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว และไม่สามารถแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อยูในบัญชีรายชื่อที่พระคurren เมืองแจ้งไว้ได้ ซึ่งแตกต่างจากความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๗๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมที่บัญญัติให้ในระหว่างเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรก ภายหลังการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

- มีกรรมการกล่าวว่า ตามเอกสารประดิษฐ์คำตามเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การที่ประดิษฐ์คำตามเพิ่มเติมกำหนดให้ใช้ในระหว่างห้าปีแรก หมายความว่าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก รัฐสภาร่วมกันเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วงห้าปีแรกนั้นแต่มีการเลือกตั้งและมีรัฐสภาชุดแรก โดยไม่จำกัดว่าจะเลือกนายกรัฐมนตรีกี่คน ซึ่งตามร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ กำหนดอายุของสภาผู้แทนราษฎรทุกชุดมีกำหนดคราวละสี่ปี ดังนั้น หากประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประดิษฐ์คำตามเพิ่มเติมนี้ เมื่อ สภาผู้แทนราษฎรชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ครบวาระและมีการเลือกตั้งใหม่ การเลือกนายกรัฐมนตรี คนต่อไปก็ยังเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกกุลิสภาร่วมกัน เท่ากับว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกกุลิสภาระร่วมกันเลือกนายกรัฐมนตรีได้อย่างน้อยสองคน และหากนายกรัฐมนตรีทั้งสองคนอยู่ครบวาระ ประเทศไทยจะมีนายกรัฐมนตรีที่เข้ามาทำให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติเป็นเวลาแปดปี หรือถ้าหากในระยะเวลาห้าปีแรก นายกรัฐมนตรีที่เข้ารับตำแหน่งลาออกจาก หรือยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ หรือต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก รัฐสภาจะร่วมกันเลือกนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ทั้งนี้ หากประดิษฐ์คำตามเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ ย่อมส่งผลให้การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบโดยไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นการเลือกเฉพาะครั้งแรกหลังจากที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลบังคับใช้ แต่จะต้องมีการดำเนินการทุกครั้งที่มีเหตุต้องเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาห้าปีนับตั้งแต่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขาธุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า โดยทั่วไปสภาผู้แทนราษฎรมีภาระ การดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายในห้องการดำรงตำแหน่งไปได้หนึ่งปี ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยการเลือกบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรียังคงกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่อยู่นอกบัญชีรายชื่อที่พระคurren เมืองแจ้งไว้ตามวรรคสองของร่างมาตรา ๒๗๒ ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๗๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า ในระหว่างเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกภายหลังการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ อาจมี สภาผู้แทนราษฎรหลายชุดหรือนายกรัฐมนตรีหลายคนก็ได้ แต่ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๗๒

ที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่าในวาระเริ่มแรกเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๔ แล้ว หากมีกรณีไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พระคยากรเมืองแจ้งไว้ไม่ว่าด้วยเหตุใดการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่อยู่นอกบัญชีรายชื่อที่พระคยากรเมืองแจ้งไว้ให้กระทำได้โดยสภาผู้แทนราษฎรเพียงชุดเดียว จึงไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการไว้เหมือนกับความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๗๒

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ที่ประชุมเคยพิจารณาประเด็นตามร่างมาตรา ๒๗๒ และมีมติว่าในวาระเริ่มแรกเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากเกิดกรณีไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พระคยากรเมืองแจ้งไว้ได้ เช่น พระคยากรเมืองไม่ส่งรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พระคยากรเมืองแจ้งไว้ได้ โดยกรณีดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๔

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๒๗๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ ยังไม่เป็นที่ยุติ ทั้งนี้ มอบหมายให้กรรมการทุกท่านศึกษารายละเอียดร่างมาตรา ๒๗๒ โดยที่ประชุมจะพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันศุกร์ ที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา

นายเฝ่าพันธุ์ นวลส่ง
นิติกรชำนาญการ
นายนฤพน์ ชุลีจันทร์
นิติกรปฏิบัติการ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมาธิการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกสาร ยุทธนากรชัย/พิมพ์