

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๘๔

วันอังคาร ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายจรูญ สิมเสถียร	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกฤษณา สุ่มาวงศ์	กรรมการ
๗. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๘. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายธีรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๑. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๒. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๓. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๔. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๕. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๖. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๗. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๘. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นางจรี วิจิตรวาทการ	(ลาการประชุม)
๒. นายอัษฎพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวรวิทย์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. นางสาวจินดาภรณ์ ร่ำริน

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอด

๒. นางสาวลลิตาพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕๑ วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๘๓ วันอังคาร ที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ รายงานต่อที่ประชุมว่า ตามที่ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี และรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๔๐๓ (กร ๑/๒ พ ๑) ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เชิญประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๑ โดยมีนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการ

การเลือกตั้ง และตัวแทนพรรคการเมืองต่างๆ เข้าร่วมหารือในการประชุมครั้งนี้ด้วย โดยประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้ตนเข้าร่วมประชุมในวันดังกล่าว สรุปสาระสำคัญของการประชุมครั้งนี้ได้ดังนี้

ปัญหาการเตรียมการจัดการเลือกตั้งทั่วไปนั้น ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เป็นอุปสรรคต่อการเตรียมการจัดการเลือกตั้งทั่วไปมีอยู่ด้วยกันจำนวนสามฉบับ ได้แก่ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓/๒๕๕๘ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๓/๒๕๖๐ ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถที่จะดำเนินการเพื่อประชุมพรรคการเมืองได้ ซึ่งในประเด็นนี้นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี มีความเห็นว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ประกาศใช้บังคับแล้ว คณะรักษาความสงบแห่งชาติอาจมีมาตรการผ่อนคลายเป็นให้พรรคการเมืองสามารถที่จะดำเนินกิจการใดๆ ในทางการเมืองได้ เช่น ดำเนินการประชุมพรรคการเมือง เปิดรับสมัครสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ และดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง รวมทั้งให้พรรคการเมืองสามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง เป็นต้น

สำหรับประเด็นกรอบระยะเวลาที่นำไปสู่การเลือกตั้งทั่วไปนั้น ต้องรอให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ซึ่งมีระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมตามมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญ และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีผลใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งภายในกำหนดหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งสี่ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว เมื่อพิจารณาจากกรอบระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ส่วนจะกำหนดให้วันใดเป็นวันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกนั้น จะต้องพิจารณาจากปัจจัยความพร้อมในด้านต่างๆ อีกครั้งหนึ่ง

ส่วนประเด็นการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมือง (primary vote) มีตัวแทนพรรคการเมืองที่เข้าร่วมหารือเสนอให้ยกเลิกหรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งในประเด็นนี้นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี มีความเห็นว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก อาจมีการกำหนดวิธีการในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมืองในระดับภาคก่อน โดยไม่ต้องดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมืองในระดับจังหวัด และในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมืองอาจจะไม่ต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองเข้าร่วมในการคัดเลือกก็ได้ โดยอาจให้พรรคการเมืองเลือกสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนเจ็ดคนเพื่อทำหน้าที่แทนหัวหน้าสาขาพรรคการเมือง เป็นต้น

ประเด็นการเก็บเงินค่าสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยบาทต่อปี และเงินทุนประเดิมในการจดทะเบียนพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งล้านบาท ตัวแทนพรรคการเมืองที่เข้าร่วมหารือส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่พรรคการเมืองมากเกินไป

สำหรับประเด็นการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนห้าสิบคนตามมาตรา ๒๖๙ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งของบประมาณในการเลือกสมาชิกวุฒิสภามากถึงหนึ่งพันล้านบาท ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไปปรับลดงบประมาณในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาลงให้เหมาะสม

ประธานกรรมการกล่าวว่า ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาเรื่องการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมืองมีสามวิธี ได้แก่ วิธีที่หนึ่ง ยกเลิกเรื่องการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมือง วิธีที่สอง ยกเลิกเรื่องการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมืองเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเท่านั้น และวิธีที่สาม ให้ดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมืองในระดับภาค ซึ่งการแก้ไขปัญหาในแต่ละวิธีนั้นมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เรื่องการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมืองนั้น มิใช่แนวความคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแต่เป็นแนวความคิดของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในพรรคการเมือง

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า หลังจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งสี่ฉบับประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายทั้งหมดแล้ว นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี จะจัดให้มีการประชุมเพื่อหารือในประเด็นเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการจัดการเลือกตั้งทั่วไป โดยเชิญตัวแทนพรรคการเมืองเข้าร่วมหารือในประเด็นต่างๆ อีกครั้งหนึ่ง

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

หมวด ๗ รัฐสภา

“หมวด ๗

รัฐสภา”

ความมุ่งหมาย

“โดยที่รัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับได้บัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชน ในอดีตรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาเคยใช้ทั้งรูปแบบสภาเดียวและสองสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ กำหนดให้มีสองสภาเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้หมวดรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรูปแบบการปกครองที่ให้รัฐสภาเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่นิติบัญญัติ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่พิจารณาเสนอร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และวุฒิสภาทำหน้าที่ในด้านกลั่นกรองกฎหมายเป็นหลัก และมีบทบาทหน้าที่ในการยับยั้งร่างกฎหมายและมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ หมวด ๗ รัฐสภา ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนที่ใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ กำหนดหน้าที่และอำนาจของประธานและรองประธานฝ่ายนิติบัญญัติ

กำหนดอำนาจในการตรากฎหมาย ตลอดทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการหาข้อยุติในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร สาระในส่วนนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักการเลือกตั้งใหม่ที่มุ่งเน้นให้คะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนนมีความหมายมากที่สุด และให้ความสำคัญทั้งตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครประกอบกัน โดยให้ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว และใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจ สามารถใช้สิทธิได้ง่าย ไม่มีความซับซ้อน และประหยัดงบประมาณ

ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จากเดิมที่กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน และจำนวนที่เหลือซึ่งมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เปลี่ยนให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๗ ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” และให้เลือกตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ไปถึงระดับประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องบทบาท หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นเรื่องของการกลั่นกรองกฎหมายเป็นหลัก ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงควรที่จะมาจากบุคคลหลายภาคส่วน หลายสาขาอาชีพเพื่อที่จะสามารถพิจารณากลั่นกรองกฎหมายได้อย่างรอบคอบและรัดกุมโดยใช้มุมมองของประชาชนที่ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ เพื่อให้สามารถมีจำนวนบุคคลจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอและครอบคลุม

ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง และส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นการบัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง หน้าที่ และอำนาจของบุคคลในสภาทั้งสอง รวมทั้งการดำเนินการในการประชุมของสภาทั้งสอง เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ประเด็นการพิจารณา

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของหมวด ๗ รัฐสภา ตามที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอนั้น เห็นว่าควรอธิบายถึงระบบโครงสร้างของรัฐสภาว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ยังคงระบบสองสภาเอาไว้ แต่ได้มีการเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาให้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยวุฒิสภาไม่มีฐานะเป็นสภาพี่เลี้ยงอีกต่อไป แต่เป็นสภาที่ทำหน้าที่ในการเติมเต็มในการทำงานเกี่ยวกับการบริหารประเทศ โดยมีที่มาจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยมาจากคนที่ความรู้ ความสามารถในด้านต่างๆ ที่มีความหลากหลายเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น วุฒิสภาก็มีใช้สภาที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่ ความมุ่งหมายของหมวด ๗ รัฐสภา ในย่อหน้าที่สี่ ควรระบุที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา มิใช่สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของหมวด ๗ รัฐสภา ในย่อหน้าที่สี่ เป็นดังนี้

“ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จากเดิมที่กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน และจำนวนที่เหลือซึ่งมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เปลี่ยนให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองในหมู่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๗ ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” และให้เลือกตั้งแต่ละระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ไปถึงระดับประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องบทบาทหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเปลี่ยนแปลงใหม่ จากเดิมที่เคยเป็นเสมือนสภาพี่เลี้ยง หรือเพื่อทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายเป็นหลัก เป็นสภาที่มีหน้าที่ในการเสนอมุมมองของประชาชนจากหลากหลายอาชีพ หลากหลายภาคส่วน ต่อการตรากฎหมายแต่ละฉบับ อันเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและอย่างมีนัยสำคัญ เพราะสมาชิกวุฒิสภาจะใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ มาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน โดยไม่อยู่ภายใต้อณัติของนโยบายของพรรคการเมือง ดังนั้น กระบวนการเลือกสรรสมาชิกวุฒิสภา จึงมุ่งที่จะให้ประชาชนจากทุกสาขาอาชีพเข้ามาสมัครรับเลือกได้ และให้แต่ละสาขาอาชีพหรือประสบการณ์หรือวิถีชีวิต เลือกกันเอง เพื่อหลีกเลี่ยงกลไกหรือกับดักทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้”

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่ ความมุ่งหมายของหมวด ๗ รัฐสภา ควรระบุถึงโครงสร้างหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง ซึ่งแท้ที่จริงแล้วความมุ่งหมายของหมวด ๗ รัฐสภา นั้น เป็นส่วนขยายความของมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการเสนอให้เพิ่มเนื้อหาขึ้นใหม่เป็นย่อหน้าที่หนึ่งในความมุ่งหมายของหมวด ๗ รัฐสภา ดังนี้

“เป็นการกำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบ และวิธีการทำงานของรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องและเป็นส่วนขยายของบทบัญญัติของมาตรา ๓ ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”

นายศุภชัย ยาวะประภาส กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณَابันทึกเจตนากรณีร่างรัฐธรรมนูญ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายในย่อหน้าที่หนึ่งที่เพิ่มขึ้นใหม่ เนื่องจากความว่ “เป็นส่วนขยาย” ครอบคลุมคำว่า “สอดคล้อง” แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเขียนคำดังกล่าวอีกเป็นดังนี้

“เป็นการกำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบ และวิธีการทำงานของรัฐสภา เพื่อให้เป็นส่วนขยายของบทบัญญัติของมาตรา ๓ ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของหมวด ๗ รัฐสภา เป็นดังนี้

“เป็นการกำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบ และวิธีทำงานของรัฐสภา เพื่อให้เป็นส่วนขยายของบทบัญญัติของมาตรา ๓ ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับได้บัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชน ในอดีตรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาเคยใช้ทั้งรูปแบบสภาเดียวและสองสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ กำหนดให้มีสองสภาเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้หมวดรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรูปแบบการปกครองที่ให้รัฐสภาเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่นิติบัญญัติ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่พิจารณา เสนอร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และวุฒิสภามีหน้าที่ในด้าน กลั่นกรองกฎหมายเป็นหลัก และมีบทบาทหน้าที่ในการยับยั้งร่างกฎหมายและมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ หมวด ๗ รัฐสภา ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนที่ใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ กำหนดหน้าที่และอำนาจของประธานและรองประธานฝ่ายนิติบัญญัติ กำหนดอำนาจในการตรากฎหมาย ตลอดจนได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการหาข้อยุติในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร สาระในส่วนนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักการเลือกตั้งใหม่ที่มุ่งเน้นให้คะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนนมีความหมายมากที่สุด และให้ความสำคัญทั้งตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครประกอบกัน โดยให้ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว และใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว เพื่อให้ประชาชนเกิดความสนใจ สามารถใช้สิทธิได้ง่าย ไม่มีความซับซ้อน และประหยัดงบประมาณ

ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จากเดิมที่กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคน และจำนวนที่เหลือซึ่งมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เปลี่ยนให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกกันเองในหมู่ประชาชนที่มีความประสงค์จะเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๗ ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้” และให้เลือกตั้งแต่ละระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ไปถึงระดับประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องบทบาท หน้าที่ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเปลี่ยนแปลงใหม่ จากเดิมที่เคยเป็นเสมือนสภาพี่เลี้ยง หรือเพื่อทำหน้าที่

ในการกลั่นกรองกฎหมายเป็นหลัก เป็นสภาที่มีหน้าที่ในการเสนอแนะของประชาชนจากหลากหลายอาชีพ หลากหลายภาคส่วน ต่อการตรากฎหมายแต่ละฉบับ อันเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและอย่างมีนัยสำคัญ เพราะสมาชิกวุฒิสภาจะใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ มาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน โดยไม่อยู่ภายใต้อำណัติของนโยบายของพรรคการเมือง ดังนั้น กระบวนการเลือกสรรสมาชิกวุฒิสภา จึงมุ่งที่จะให้ประชาชนจากทุกสาขาอาชีพเข้ามาสมัครรับเลือกได้ และให้แต่ละสาขาอาชีพหรือประสบการณ์หรือวิถีชีวิต เลือกกันเอง เพื่อหลีกเลี่ยงกลไกหรือกับดักทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง และส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นการบัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง หน้าที่ และอำนาจของบุคคลในสภาทั้งสอง รวมทั้งการดำเนินการในการประชุมของสภาทั้งสอง เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

“ส่วนที่ ๑
บททั่วไป”

ความมุ่งหมาย

“บทบัญญัติในส่วนนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนที่ใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ กำหนดหน้าที่และอำนาจของประธานและรองประธานฝ่ายนิติบัญญัติ กำหนดอำนาจในการตรากฎหมาย ตลอดทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการหาข้อยุติในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบความมุ่งหมายของ ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๗๙

“มาตรา ๗๙ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
บุคคลจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้มีสองสภาและกำหนดหลักเกณฑ์การประชุม และสถานะของการเป็นสมาชิกแต่ละสภา”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัตินี้ กำหนดองค์ประกอบของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนที่ใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ให้ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๓) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยกำหนดให้การประชุมของรัฐสภาให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ

กำหนด ในกรณีประชุมร่วมกันได้กำหนดไว้ในส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา นอกจากนี้ ความในวรรคสามได้กำหนดห้ามเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๗๙ เป็นดังนี้

“กำหนดองค์ประกอบของรัฐสภา โดยให้มีสองสภาและกำหนดกรอบและเงื่อนไขการที่รัฐสภา จะประชุมร่วมกัน หรือแยกกัน และเงื่อนไขการเป็นสมาชิกของแต่ละสภา”

นอกจากนี้ ในประเด็นของคำอธิบายประกอบของมาตรา ๗๙ นั้น เนื่องจากคำว่า “รัฐสภา” หมายถึง สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดังนั้น รัฐสภาจะมีการประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น แม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐสภา ก็มีได้หมายความว่ารัฐสภาจะต้องมีการประชุมร่วมกันเพื่อให้ความเห็นชอบไป เพราะกิจการเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบโดยที่ประชุมร่วมกัน รัฐธรรมนูญก็จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติม คำอธิบายประกอบของมาตรา ๗๙ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้ กำหนดองค์ประกอบของรัฐสภา ให้ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๓) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยกำหนดให้การประชุมของรัฐสภา ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในกรณีประชุมร่วมกันได้กำหนดไว้ในส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกัน ของรัฐสภา บทบัญญัติในเรื่องนี้มีความมุ่งหมายเพื่อมิให้ผู้ใดสามารถใช้ประโยชน์จากการใช้สมาชิก ของสภาทั้งสองมาประชุมร่วมกันในกิจการต่างๆ ไปอันจะสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองได้ เพราะเมื่อกำหนดให้การประชุมร่วมกันจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ฝ่ายใดจึงไม่อาจตรากฎหมายเพื่อให้สภาทั้งสองมาประชุมร่วมกันนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ ความในวรรคสามที่ห้ามเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ก็เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกของแต่ละสภาพร้อมๆ กัน”

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความว่า “เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดทำหน้าที่ในฐานะสมาชิก ของแต่ละสภาพร้อม ๆ กัน” มีหลักมาจากการที่อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีความต่างกัน หากให้บุคคลใดทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกของแต่ละสภาพร้อม ๆ กัน อาจทำให้เกิดการขัดกัน ในอำนาจและหน้าที่ได้

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้บัญญัติให้ประเทศไทยมีสองสภา ได้แก่ พุฒสภาและสภาผู้แทน และได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๓ ว่า “บุคคลใดจะเป็นสมาชิกพุฒสภาและสภาผู้แทนในขณะเดียวกันไม่ได้” ทั้งนี้ เห็นว่า การบัญญัติดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่สภาทั้งสองมีอำนาจหน้าที่และการได้มาที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของสภาทั้งสองและหลักการบทบาทขัดกัน (role conflict) จึงมีการบัญญัติมาตรา ๒๓ ขึ้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลเป็นสมาชิกของทั้งสองสภาในเวลาเดียวกัน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๗๙ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้ กำหนดองค์ประกอบของรัฐสภา ให้ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๓) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยกำหนดให้การประชุมของรัฐสภา

ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในกรณีประชุมร่วมกันได้กำหนดไว้ในส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา บทบัญญัติในเรื่องนี้มีความมุ่งหมายเพื่อมิให้ผู้ใดสามารถใช้ประโยชน์จากการให้สมาชิกของสภาทั้งสองมาประชุมร่วมกันในกิจการทั่ว ๆ ไปอันจะสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองได้ เพราะเมื่อกำหนดให้การประชุมร่วมกันจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะฝ่ายใดจึงไม่อาจตรากฎหมายเพื่อให้สภาทั้งสองมาประชุมร่วมกันนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้นอกจากนี้ ความในวรรคสามที่ห้ามเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ก็เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกของแต่ละสภาในขณะเดียวกัน เพราะแต่ละสภามีหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกันซึ่งจะต้องเสริมกันหรือตรวจสอบกันและกัน”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๗๙ เป็นดังนี้

“กำหนดองค์ประกอบของรัฐสภา โดยให้มีสองสภาและกำหนดกรอบและเงื่อนไขการที่รัฐสภาจะประชุมร่วมกัน หรือแยกกัน และเงื่อนไขการเป็นสมาชิกของแต่ละสภา”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๗๙ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้ กำหนดองค์ประกอบของรัฐสภา ให้ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๓) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยกำหนดให้การประชุมของรัฐสภาให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในกรณีประชุมร่วมกันได้กำหนดไว้ในส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา บทบัญญัติในเรื่องนี้มีความมุ่งหมายเพื่อมิให้ผู้ใดสามารถใช้ประโยชน์จากการให้สมาชิกของสภาทั้งสองมาประชุมร่วมกันในกิจการทั่ว ๆ ไปอันจะสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองได้ เพราะเมื่อกำหนดให้การประชุมร่วมกันจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะฝ่ายใดจึงไม่อาจตรากฎหมายเพื่อให้สภาทั้งสองมาประชุมร่วมกันนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้นอกจากนี้ ความในวรรคสามที่ห้ามเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ก็เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกของแต่ละสภาในขณะเดียวกัน เพราะแต่ละสภามีหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกันซึ่งจะต้องเสริมกันหรือตรวจสอบกันและกัน”

มาตรา ๘๐

“มาตรา ๘๐ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน

ในระหว่างที่ประธานวุฒิสภาต้องทำหน้าที่ประธานรัฐสภาตามวรรคสอง แต่ไม่มีประธานวุฒิสภา และเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในระหว่างไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ให้รองประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา ถ้าไม่มีรองประธานวุฒิสภา ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอายุมากที่สุดขณะนั้นทำหน้าที่ประธานรัฐสภา และให้ดำเนินการเลือกประธานวุฒิสภาโดยเร็ว

ประธานรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ

ประธานรัฐสภาและผู้ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

รองประธานรัฐสภา มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำหน้าที่ และอำนาจ รวมตลอดถึงการวางตนในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภา รองประธาน และผู้ทำหน้าที่แทนในกรณีต่าง ๆ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๗๔) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา การทำหน้าที่ประธานรัฐสภา รวมถึงกรณีการทำหน้าที่ดังกล่าวแทน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มเติมในเรื่องการวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภาในวรรคสี่ เนื่องจากประธานรัฐสภาหรือผู้ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภานั้นอาจมาจากพรรคการเมืองที่หลากหลาย”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๘๐ เป็นดังนี้

“เพื่อกำหนดฐานะและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานแต่ละสภาในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นรัฐสภา”

นอกจากนี้ ในส่วนของคำอธิบายประกอบนั้น ใจความสำคัญของมาตรานี้คือการกำหนดให้ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา” ดังนั้น ในการอธิบายควรอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเหตุใดจึงกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งการกำหนดเช่นนั้นมาจากแนวความคิดที่ว่า แม้ว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาสูงและตามหลักสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นกลางและไม่สังกัดพรรคการเมือง แต่เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยแต่เดิมมาจากการแต่งตั้ง จึงมีข้อโต้แย้งว่าควรให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาเพราะมาจากประชาชน อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาในบางกรณีก็ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา จึงควรเพิ่มรายละเอียดไว้ในคำอธิบายประกอบว่าที่ผ่านมาประธานรัฐสภาคนใดบ้างที่มาจากวุฒิสภาและประธานรัฐสภาคนใดบ้างที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร และประธานรัฐสภาแต่ละคนเป็นประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญใด ทั้งนี้ เห็นว่าในอนาคตหลังจากมีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว อาจมีประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาด้วยว่าการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น สมาชิกวุฒิสภามาจากประชาชน แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากผู้แทนประชาชน ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาคนใดควรเป็นประธานรัฐสภา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติให้สภามีสภาเดียว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นประธานรัฐสภา ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ บัญญัติให้มีสองสภา และบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ก็บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา หลังจากนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรอธิบายว่าในรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธาน

รัฐสภา และรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดให้มีสภาเดียวหรือสองสภาเพราะหากรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดให้มีสภาเดียวเท่ากับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นกำหนดให้มีสภาแต่ไม่มีรัฐสภา

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๘๐ เป็นดังนี้

“เพื่อกำหนดฐานะและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานแต่ละสภาในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นรัฐสภา”

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๘๐

มาตรา ๘๑

“มาตรา ๘๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔๕ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมาย และขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติตามความในวรรคแรกนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓๖) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มหลักการขึ้นใหม่เป็นวรรคสอง เพื่อให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในมาตรา ๑๔๕ ที่กำหนดระยะเวลาไว้ห้าวันเพื่อความรอบคอบ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า มาตรา ๘๑ เป็นมาตราที่มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องมาจากมาตรา ๓ กล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการตรากฎหมายคือพระมหากษัตริย์ แต่การตรากฎหมายนั้นต้องได้รับความคำแนะนำและได้รับความยินยอมจากรัฐสภา จึงเป็นเรื่องกลไกในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๘๑ เป็นดังนี้

“กำหนดกลไกในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ”

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า คำอธิบายประกอบของมาตรานี้ ควรต้องอธิบายให้ชัดเจนว่ามาตรา ๘๑ มีความเกี่ยวข้องกับมาตรา ๓ อย่างไร

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” ส่วนมาตรา ๓๖ บัญญัติว่า “บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลาย จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” ดังนั้น เพื่อให้คำอธิบายประกอบสมบูรณ์ครบถ้วน ควรอ้างอิงถึงมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ช่วงที่ประเทศไทยปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น กฎหมายคือพระบรมราชโองการ พระราชกฤษฎีกา หรือคำสั่งของพระมหากษัตริย์ แต่ต่อมาหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง กฎหมายคือพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๘๑ ควรต้องอธิบายว่าอำนาจในการตรากฎหมายนั้นแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์แต่หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองอำนาจในการตรากฎหมายของพระมหากษัตริย์ยังคงอยู่ เพียงแต่ในการตรากฎหมายนั้นต้องได้รับคำแนะนำและได้รับความยินยอมจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทัก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า คำว่า “กลไก” มีความหมายรวมถึงขั้นตอนและองค์หรือไม่ กล่าวคือหมายถึงความรวมถึงว่าใครต้องทำอะไรด้วยหรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “กลไก” ว่าหมายถึง ตัวจักรต่าง ๆ โดยปริยายหมายความว่าบุคคลผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ระบบหรือองค์การที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ปฏิบัติงานร่วมกันดูเครื่องจักร ระบบที่จะให้งานสำเร็จตามประสงค์ เช่น กลไก การปกครอง (ภาษาอังกฤษ mechanism)

ประธานกรรมการมอบหมายให้นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง จัดทำ คำอธิบายประกอบของมาตรา ๘๑ ให้เป็นไปตามความเห็นของที่ประชุมแล้วเสนอที่ประชุมพิจารณา อีกครั้งหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๘๑ เป็นดังนี้
“กำหนดกลไกในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ”
๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๘๑

มาตรา ๘๒

“มาตรา ๘๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง

มิให้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสอง เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบตนเองเกี่ยวกับความสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การกำหนดการสิ้นสุดของสมาชิกภาพให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิส่งเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๘๑) โดยกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าห้าคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มาตรา ๑๐๕) ได้เพิ่มจำนวนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มเติมหลักการใหม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องให้หยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องนั้น และการกำหนดไม่ให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

(๒) วรรคหนึ่ง กรณี “สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒)” ให้ดูคำอธิบายประกอบมาตรา ๑๐๑

(๓) วรรคหนึ่ง คำอธิบายเกี่ยวกับ “สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) ให้ดูคำอธิบายประกอบมาตรา ๑๐๑

(๔) วรรคสอง เป็นบทบัญญัติใหม่ เพื่อกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องให้หยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องนั้น และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ใดสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ และได้บัญญัติรับรองการกระทำของสมาชิกผู้นั้นว่าการพ้นจากสมาชิกภาพไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นตำแหน่ง

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้มีบทบัญญัติให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่สมาชิกผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวซึ่งเคยมีบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๙๒)

(๕) วรรคสาม เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อป้องกันปัญหาในการนับองค์ประชุม จึงกำหนดไม่ให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสองเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

(๖) วรรคสี่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการได้ด้วยเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๙๑ วรรคท้าย) แต่ให้คณะกรรมการ

การเลือกตั้งส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้โดยตรง ไม่ต้องส่งผ่านประธานแห่งสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นเป็นสมาชิก”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๘๒ เป็นดังนี้

“กำหนดกลไกในการดำเนินการเมื่อมีเหตุสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาแต่ละสภาสิ้นสุดลง และผลแห่งการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพ”

นอกจากนี้ ในส่วนของคำอธิบายประกอบนั้น ควรอธิบายเพิ่มเติมว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มเติมหลักการใหม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องให้หยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า “การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภายหลังจากวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งหรือสรรหามาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมา เนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว” ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่รู้ตัวว่าพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติ ใช้กลไกตามมาตรา ๙๒ ในการประวิงเวลาสร้างความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งและยังคงปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องให้หยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติทั้งในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ และการรับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

นอกจากนั้น ตั้งข้อสังเกตว่า คำอธิบายประกอบในแต่ละมาตรามีการแยกอธิบายเป็นรายวรรค ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ดังนั้น หากความในแต่ละวรรคไม่มีประเด็นใดที่ต้องอธิบายเป็นกรณีพิเศษก็ควรอธิบายรวมกันทั้งมาตรา หากวรรคใดมีความจำเป็นต้องอธิบายเป็นพิเศษ ก็ให้อธิบายเฉพาะวรรคนั้น

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๘๒ เป็นดังนี้

“กำหนดกลไกในการดำเนินการเมื่อมีเหตุสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาแต่ละสภาสิ้นสุดลง และผลแห่งการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพ”

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๘๒

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๕๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง
นิติกรชำนาญการ
นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมวิธีการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์