

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๙๗

วันอังคาร ที่ ๒๘ สิงหาคม 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 สุมาวงศ์	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. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๕. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๖. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๗. นายปรกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นางจรี วิจิตรวาทการ	(ลาการประชุม)
๒. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	(ลาการประชุม)
๓. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ**ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ****สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**

นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. นางสาวจินดาภรณ์ ร่ำริน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๒. ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอด

๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๒๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติรับรองบันทึกการประชุมครั้งที่ ๔๕๑ วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๕๖ วันศุกร์ ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ ที่คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทานแล้ว โดยไม่มีการแก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นายอภิชาติ สุจริตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม แจ้งต่อที่ประชุมว่า ตามที่คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมได้รับมอบหมายให้ตรวจทานความถูกต้องของบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น และคณะอนุกรรมการได้เสนอบันทึกการประชุมให้ที่ประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณารับรองจนถึงครั้งที่ ๔๕๐ แล้วนั้น ขณะนี้คณะอนุกรรมการได้ตรวจทานความถูกต้องของบันทึกการประชุมที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นจนถึงครั้งที่ ๔๙๖ วันศุกร์ ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ แล้ว และได้มอบไฟล์บันทึกการประชุมตั้งแต่ครั้งที่ ๔๕๑ ถึงครั้งที่ ๔๙๓ ให้แก่นายนาถ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มต่อจากบันทึกการประชุมเล่มที่ ๙ แล้ว เนื่องจากได้รับแจ้งว่า การจัดพิมพ์บันทึกการประชุมเป็นรูปเล่มต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร หากส่งเรื่องให้สำนักการพิมพ์ดำเนินการล่าช้าเกรงว่าจะจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มแล้วเสร็จไม่ทันภายในเดือนสิงหาคม ทั้งนี้ ขอให้ถือว่าบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ครั้งที่ ๔๕๑ ถึงครั้งที่ ๔๙๖ ที่คณะอนุกรรมการได้ตรวจทานแล้วนั้นที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้รับรองแล้ว

ประธานกรรมการสอบถามว่า หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งก่อนการจัดพิมพ์บันทึกการประชุมแล้วเสร็จ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดพิมพ์บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่อย่างไร

นายนาถ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดพิมพ์บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก่อนที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะพ้นจากตำแหน่ง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็จะดำเนินการจัดพิมพ์ต่อไป

ประธานกรรมการสอบถามว่า หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ขอให้จัดพิมพ์บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการจัดพิมพ์บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร

นายนาถ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า กรณีที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ขอให้จัดพิมพ์บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการจัดพิมพ์บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ชุด เท่านั้น เพื่อรวบรวมไว้ ณ หอสมุดรัฐสภา

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดพิมพ์ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งบทความที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแจกจ่ายหรือจำหน่ายให้หน่วยงานต่าง ๆ หรือผู้ที่ให้ความสนใจได้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างยิ่ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดพิมพ์ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งบทความที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ แต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถอ้างลิขสิทธิ์ในผลงานดังกล่าวได้ เพราะผลงานดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ให้กับราชการโดยได้รับเบี้ยประชุม และสอบถามว่า ที่ผ่านมามีการจัดพิมพ์ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่อย่างไร

นายนาถ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ที่ผ่านมาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดพิมพ์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในนามของคณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จัดหมายเหตุและตรวจรายงาน

การประชุมเพื่อแจกจ่ายให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ และบุคคลทั่วไป ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการจัดทำเจตนารมณ์

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสนใจความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นอย่างยิ่ง เพราะต้องการศึกษาความมุ่งหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า องค์กรอิสระต่าง ๆ ให้ความสนใจความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นอย่างยิ่งเช่นกัน เพราะรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีการปฏิรูปหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระหลายประการ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงควรจัดพิมพ์ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อแจกจ่ายให้แก่องค์กรอิสระและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย

นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า การดำเนินการจัดพิมพ์หนังสือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับพิเศษ สามารถดำเนินการจัดพิมพ์ได้หลังจากประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหนังสือขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตอัญเชิญพระบรมฉายาลักษณ์ไว้ในหนังสือพร้อมตัวอย่างหนังสือที่จะจัดพิมพ์ไปให้สำนักพระราชวังตรวจสอบ ส่วนการจัดพิมพ์หนังสือร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการแก้ไขรูปแบบปกหนังสือ คาดว่าภายในวันศุกร์ที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ จะดำเนินการจัดพิมพ์ได้ ในส่วนของการจัดพิมพ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๘ ฉบับ อยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์

นายนาถะ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า สำนักพระราชวังแจ้งว่า พระบรมฉายาลักษณ์ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะอัญเชิญไว้ในหนังสือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับพิเศษ นั้น เป็นพระบรมฉายาลักษณ์ที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เผยแพร่เป็นการทั่วไปแล้ว เมื่อประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่งหนังสือขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตพร้อมตัวอย่างหนังสือที่จะจัดพิมพ์ไปยังสำนักพระราชวังแล้ว สำนักพระราชวังจะดำเนินการตรวจสอบเมื่อตรวจสอบเรียบร้อยแล้วจะแจ้งกลับมาด้วยวาจาโดยไม่มีหนังสือตอบกลับมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอีก จากนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงจัดพิมพ์หนังสือดังกล่าวได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เผยแพร่พระบรมฉายาลักษณ์เป็นการทั่วไปแล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการจัดพิมพ์หนังสือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับพิเศษ ได้ทันทีหลังจากส่งตัวอย่างหนังสือที่จะจัดพิมพ์ให้สำนักพระราชวังพิจารณาเป็นการภายใน โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังสำนักพระราชวังเป็นลายลักษณ์อักษร

จากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อจากการประชุมครั้งที่ผ่านมา โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่ หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้นไป ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

หมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

“หมวด ๑๑

ศาลรัฐธรรมนูญ”

ความมุ่งหมาย

“ในอดีตก่อนปีพ.ศ. ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนให้องค์กรใดเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดว่า กฎหมายที่มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ให้เอาโทษแก่ผู้ที่มีการกระทำที่ตามกฎหมายนั้นถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม ไม่ว่าจะกระทำขึ้นก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม ซึ่งปรากฏว่าเมื่อมีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ ยืนยันถึงอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของตน หลังจากนั้นจึงเกิดการตื่นตัวกันว่า องค์กรใดควรมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๘๘ และมาตรา ๘๙) ได้มีการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และต่อมาในรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับก็ได้บัญญัติทำนองเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านมาระยะเวลาหนึ่ง หลายฝ่ายมีความเห็นว่าการจัดโครงสร้างของตุลาการรัฐธรรมนูญและการทำหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจจะทำให้เกิดตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันของฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยอ้อมซึ่งย่อมส่งผลให้เกิดความไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียใหม่โดยให้อยู่ในรูปแบบ “ศาล” เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งจะบัญญัติเป็นส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยรวมไว้ในหมวดเดียวกับศาล

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหนึ่งแยกต่างหากจากศาล เนื่องจากมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแตกต่างจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยนอกเหนือจากที่กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ยังได้เพิ่มหน้าที่และอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น เช่น การพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางหรือไม่ การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ดังนั้น จึงได้การกำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สูงกว่าที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบที่เข้มแข็งและมีความสำคัญมากกว่าเดิมซึ่งจำเป็นต่อการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๕ ไม่ได้กำหนดกระบวนการในดำเนินการกับกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในปี ๒๕๘๘ ศาลฎีกาพิพากษาว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ซึ่งกำหนดให้เอาโทษแก่ผู้ที่มีการกระทำอันถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม ไม่ว่าจะกระทำขึ้นก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

ขัดต่อรัฐธรรมนูญและตกเป็นโมฆะ จากนั้นจึงเริ่มมีแนวคิดที่จะกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ มีการกำหนดไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ กำหนดแยกการตีความรัฐธรรมนูญออกเป็นสองส่วน โดยส่วนที่หนึ่งกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ และส่วนที่สองกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายอชพร จารุจินดา กรรมการ กล่าวว่า ในปี ๒๔๘๙ ประเทศไทยเริ่มมีการตื่นตัวว่าควรให้องค์กรใดทำหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการสอบถามว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ กำหนดองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้อย่างไร

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ หรือสาขารัฐศาสตร์ อีกหกคนซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละสามคน ต่อมาในปี ๒๕๓๘ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์อีกหกคนซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละสามคน

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ย่อหน้าที่หนึ่ง ที่มีเนื้อหาอ้างอิงถึงบทความทางวิชาการของอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคน อาจไม่เหมาะสมและอาจทำให้เกิดความเข้าใจว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนำบทความทางวิชาการของอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาเป็นเหตุผลในการยกร่างบทบัญญัติในหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ความว่า “ยังได้เพิ่มหน้าที่และอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น” ในย่อหน้าที่สอง อาจไม่ถูกต้อง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยไม่ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจมากขึ้นแต่อย่างใด

นายอชพร จารุจินดา กรรมการ กล่าวว่า ความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ย่อหน้าที่สอง อาจอธิบายโดยรวมเพื่อทำให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจหลายประการ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสูงกว่าที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

ประธานกรรมการสอบถามว่า ความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ มีส่วนใดที่คัดลอกมาจากบทความทางวิชาการของอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ถ้อยคำส่วนใหญ่ปรับปรุงแก้ไขมาจากบทความทางวิชาการของอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอชพร จารุจินดา กรรมการ กล่าวว่า ความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ย่อหน้าที่หนึ่ง อาจมีถ้อยคำที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

“นับแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ๒๔๗๕ ได้มีบทบัญญัติเป็นที่ชัดเจนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ แต่มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรใด เป็นผู้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คงมีแต่บทบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญ โดยอาจจะเข้าใจว่า เมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่จะตีความรัฐธรรมนูญได้ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง รัฐบาลไทยถูกบังคับให้ลงโทษผู้กระทำการเป็นอาชญากรสงคราม รัฐบาลจึงดำเนินการตราพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ให้เอาโทษแก่ผู้ที่มีการกระทำที่ตามกฎหมายนั้นถือว่าเป็นอาชญากรสงคราม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะกระทำขึ้นก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตามและมีการนำผู้ต้องหาฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลฎีกา มีการต่อสู้คดีจนถึงชั้นศาลฎีกา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ วินิจฉัยว่าศาลฎีกามีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญได้ และได้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติอาชญากรสงครามขัดต่อรัฐธรรมนูญและตกเป็นโมฆะ ต่อมาจึงเริ่มเกิดแนวคิดที่จะบัญญัติให้อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญพ้นออกมาจากศาลยุติธรรม โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้แยกการตีความรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรก ได้แก่การตีความรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภา โดยในการตีความดังกล่าวจะต้องได้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกของทั้งสองสภา ส่วนที่สองว่าด้วยการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง เป็นประธานตุลาการคนหนึ่ง และตุลาการอีกสิบสี่คน ต่อมาในปี ๒๔๙๒ องค์กรประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงเป็นประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คนที่รัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ โครงสร้างทำนองนี้ได้ใช้มาจนสิ้นสุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ต่อมาในปี ๒๕๔๐ ได้มีแนวคิดที่จะให้องค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยเด็ดขาด จึงได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียใหม่โดยให้อยู่ในรูปแบบ “ศาล” เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งจะบัญญัติเป็นส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยรวมไว้ในหมวดเดียวกับศาล

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นศาล แต่เป็นศาลพิเศษ ที่ไม่ควรถือว่าเป็นศาลที่มีศักดิ์และฐานะรองจากศาลอื่น และเพื่อมิให้มีผู้เข้าไปจัดลำดับตามเลขที่ของ “ส่วน” จึงได้แยกศาลรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากจากศาลทั่วไป การกำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สูงกว่าที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีองค์กรประกอบที่เข้มแข็งและมีความสำคัญมากกว่าเดิมซึ่งจำเป็นต่อการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ และเพื่อให้ได้ผู้มีความรู้และประสบการณ์อย่างสูงจากศาลยุติธรรมและอัยการ จึงได้ขยายอายุให้ดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ ๗๕ ปี โดยต้องสมัครเสียก่อนอายุครบ ๖๘ ปี”

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ เสนอตัดความว่า “มีการต่อสู้คดีจนถึงชั้นศาลฎีกา” ในความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ที่แก้ไขเพิ่มเติมในย่อหน้าที่หนึ่งออก เนื่องจากพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ กำหนดให้มีการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาโดยตรง และไม่ได้กำหนดให้มีการเริ่มต้นฟ้องคดีหรือการต่อสู้คดีตั้งแต่ศาลชั้นต้น

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ สอบถามว่า ความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ควรมีการอธิบายถึงที่มาและเหตุผลที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ยังคงกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ทุกองค์กรย่อมมีประวัติศาสตร์ขององค์กรไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์ในด้านที่ดีหรือไม่ดี ความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ควรมีเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นการพูดถึงข้อบกพร่องของศาลรัฐธรรมนูญ

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ กล่าวว่า ความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ควรมีการอธิบายถึงที่มาและเหตุผลที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ยังคงกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เพื่อให้มีข้อมูลทางวิชาการในการอธิบายเรื่องนี้ และเพื่อให้เห็นว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญอย่างจริงจังก่อนการยกร่างบทบัญญัติในหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

นายเชษฐา โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า หากความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ มีการอธิบายถึงที่มาและเหตุผลที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ยังคงกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็อาจเป็นการสนับสนุนข้อดีของการมีศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ความมุ่งหมายในหมวดนี้ ยังได้อธิบายถึงเหตุผลที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหนึ่งแยกออกจากหมวด ๑๐ ศาล ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงความสำคัญและความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรมีการอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับจำนวนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จนถึงรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการยกร่างบทบัญญัติในหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาถึงความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญหลายประการ และมีความเห็นว่าจำเป็นต้องกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สูงกว่าที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีหลักการที่ดีและเหมาะสม แต่อาจมีบางองค์กรที่ใช้อำนาจของตนเองเพื่อเปลี่ยนแปลงหลักการของรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการมอบหมายให้นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ ปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับแนวความคิดว่าเพราะเหตุใดจึงควรกำหนดให้มีหรือไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ และเหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สูงกว่าที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ รวมทั้งการกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุเจ็ดสิบห้าปี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาความมุ่งหมายของหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๐๐

“มาตรา ๒๐๐ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสามคน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่ง ศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการ เป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือ หัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน

ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาตาม (๑) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือก บุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้

การนับระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้นับถึงวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา แล้วแต่กรณี ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาตาม วรรคหนึ่งหรือวรรคสองลงก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่าสองปีมิได้”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดองค์ประกอบ คุณวุฒิ และการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ในด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดิน”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติแห่งมาตรานี้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนเก้าคน ซึ่งเป็นจำนวนเดิมตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้สูงขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ หน้าที่และอำนาจที่เพิ่มขึ้น โดยมีความมุ่งหมายให้มีการคัดเลือกหรือสรรหา บุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) โดยกำหนดจำนวนและคุณสมบัติจาก ผู้พิพากษาศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่นด้วย

(๒) การคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนสามคน ตามความในอนุมาตรา (๑) ได้วางหลักสำคัญใหม่ในการพิจารณาว่าผู้พิพากษาคณะใดจะได้รับการคัดเลือก เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ๑) ในขณะที่ได้รับการคัดเลือกต้องดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา

และ ๒) ต้องเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา ทั้งนี้ ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาก็มีสิทธิได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ดี ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่สามารถคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีเพื่อคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (๑) ได้นั้น ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อคงหลักการในเรื่ององค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าจะต้องมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา

(๓) การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๐๐ (๓) และ (๔) จากผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ ในสาขานิติศาสตร์จำนวนหนึ่งคน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนหนึ่งคน มีความหมายดังนี้

๑) ความว่า “ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” หมายถึง ศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ซึ่งต้องได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเฉพาะบุคคลที่มีผลงานผ่านเกณฑ์ที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดเท่านั้น ทั้งนี้ การที่กำหนดคุณสมบัติทางวิชาการสูงถึงระดับศาสตราจารย์ เนื่องจากการที่จะดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ได้นั้น บุคคลนั้นย่อมมีการศึกษากว้างขวางลึกซึ้ง คิดค้น วิจัยทางวิชาการ จนมีผลงานเป็นที่ยอมรับมากกว่านักวิชาการทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ สัมผัสประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่กรรมการในองค์กรอิสระ

๒) ความหมายของการมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ มิได้หมายถึงเพียงการที่บุคคลดังกล่าวยังคงแสดงความรู้ความสามารถทางวิชาการในสาขาที่เคยได้รับตำแหน่งทางวิชาการโดยเฉพาะ การผลิตงานเขียนตำรา งานวิจัย หรือบทความ แต่ยังเป็นคุณสมบัติของบุคคลที่ยังดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในทางวิชาการสาขานั้น ๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น ยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นอาจารย์หรือเป็นวิทยากรบรรยายในสาขาที่เคยได้รับตำแหน่งทางวิชาการในงานสัมมนาทางวิชาการต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ หรือผลงานวิชาการที่เคยสร้างสรรค์มานั้นยังได้รับการยอมรับ ตีพิมพ์ หรืออ้างอิงอยู่อย่างสม่ำเสมอ

(๔) ความในอนุมาตรา (๕) กำหนดให้ผู้ที่เข้ามาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน โดยไม่ได้มุ่งหมายผู้ทรงคุณวุฒิที่ประสบความสำเร็จด้านวิชาการแต่เพียงด้านเดียว และไม่ได้จำกัดว่าผู้ที่สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามอนุมาตรา (๕) ต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มุ่งหมายให้เป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่รับหรือเคยรับราชการไว้ว่าจะต้องรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมิได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นต้องเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี เช่น ปลัดกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หรือเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่ง

เทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี ซึ่งมีได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี เช่น รองปลัดกระทรวง รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

การที่กำหนดให้ต้องมีฐานะอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมุ่งเน้นความเป็นหัวหน้าส่วนราชการ เนื่องจากเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบังคับบัญชาและบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ ในระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดี มาแล้วตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้มั่นใจได้ว่าเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ รวมทั้งเชื่อได้ว่าในเวลาใช้อำนาจในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการขององค์กรอิสระแล้ว จะทำให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ รอบด้านอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

ในกรณีที่ว่า “ต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี” นั้น การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องหรือติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี แต่สามารถนับระยะเวลาต่อเนื่องรวมกันได้

นอกจากนี้ เมื่อใช้คำว่า “หัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า” ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการ จึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “หัวหน้าส่วนราชการ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้ เช่น กรณีอธิการบดีมหาวิทยาลัยเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากรม อธิการบดีมหาวิทยาลัยจึงมีคุณสมบัติตามความใน (๕) ของมาตรา ๒๐๐ แต่สำหรับตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการพลเรือนผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ หรือศาสตราจารย์ระดับ ๑๑ ไม่ใช่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการจึงไม่ถือเป็นคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในมาตรานี้เป็นต้น

(๕) วรรคสาม ความว่า “...ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการสรรหาจะประกาศลดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองลงก็ได้ แต่จะลดลงเหลือน้อยกว่าสองปีมิได้” หมายความว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิที่รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง หรือผู้พิพากษาในศาลฎีกาตามวรรคสอง อาจจำเป็นต้องลดระยะเวลาคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งเหลือเพียงสองปี โดยคณะกรรมการสรรหาจะประกาศให้ทราบเป็นกรณี ๆ ไป”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๐ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๐ เป็นดังนี้

“กำหนดองค์ประกอบ และคุณลักษณะและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

ส่วนคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๐ ควรปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๓) ย่อหน้าที่หนึ่ง ของมาตรา ๒๐๐ เป็นดังนี้

“๑) ความว่า “ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” หมายถึง ศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ซึ่งต้องได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเฉพาะบุคคลที่มีผลงานผ่านเกณฑ์ที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดเท่านั้น ทั้งนี้ การที่กำหนดคุณสมบัติทางวิชาการสูงถึงระดับศาสตราจารย์ เนื่องจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ได้นั้น บุคคลนั้นย่อมมีการศึกษากว้างขวางลึกซึ้ง คิดค้น วิจัยทางวิชาการ จนมีผลงานเป็นที่ยอมรับมากกว่านักวิชาการทั่วไป

ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ สัมผัสประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

นอกจากนี้ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๔) ย่อหน้าที่สอง ของมาตรา ๒๐๐ เป็นดังนี้

“ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่กำหนดว่าต้องรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมีได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นต้องเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด
ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นหัวหน้าส่วนราชการ
ที่เทียบเท่าอธิบดี เช่น ปลัดกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักงาน
ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หรือเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ
ในต่างประเทศ แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี
ซึ่งมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับ
ปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี เช่น รองปลัดกระทรวง
รองผู้อำนวยการสำนักงาน ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีตำแหน่งเป็นหัวหน้า
ส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า คำอธิบายประกอบข้อ (๔)
ของมาตรา ๒๐๐ อาจมีประเด็นปัญหาในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีส่วนราชการ
ในต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาอาจตีความว่า บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ
ในต่างประเทศไม่มีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากส่วนราชการดังกล่าว
ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น สถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ ซึ่งการตีความในลักษณะดังกล่าว
เป็นการตีความอย่างแคบ ทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศดังกล่าวเสียโอกาส
ในการที่จะได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ดังนั้น คำอธิบายประกอบข้อ (๔)
ของมาตรา ๒๐๐ ควรอธิบายให้ชัดเจนว่า หัวหน้าส่วนราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดีนั้น
ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็มีสิทธิได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

ประธานกรรมการมอบหมายให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
แก้ไขคำอธิบายประกอบข้อ (๔) ของมาตรา ๒๐๐ โดยให้อธิบายเพิ่มเติมเฉพาะประเด็นของส่วนราชการ
ที่ไม่ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการดังกล่าวต้องมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตำแหน่ง
อธิบดี แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบข้อ (๒) ของมาตรา ๒๐๐ ที่อธิบายว่า
“ทั้งนี้ ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาก็มีสิทธิได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้”
อาจเป็นการอธิบายที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากมาตรา ๒๐๐ (๑) ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ว่า ผู้พิพากษาอาวุโส
ในศาลฎีกามีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะแตกต่างจากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ใน
มาตรา ๑๙๕ ที่กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโส
ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในชั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๕ คณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาก็มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเป็นองค์คณะในการพิจารณา
คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เนื่องจากผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
ผู้พิพากษาศาลฎีกาถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาจึงสามารถเป็นองค์คณะได้ ซึ่งจะมี

ถ้อยคำที่แตกต่างจากมาตรา ๒๐๐ ที่บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาและต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี...” ซึ่งจะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาและจะต้องดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีด้วย จึงจะมีสิทธิได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า เมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๒๐๐ (๑) แล้วเห็นว่า ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์ประกอบของมาตรา ๒๐๐ (๑) นั้น จะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาและต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาไม่สามารถดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาได้

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง ตั้งข้อสังเกตว่า ความในมาตรา ๒๐๐ (๑) จะหมายความรวมถึงผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น หรือจะหมายความรวมถึงผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้ว ต่อมาผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาคงกล่าวมีความประสงค์จะไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์ จะมีสิทธิได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายเชษฐา โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เมื่อเปรียบเทียบถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๐๐ (๑) แล้วเห็นว่า ทั้งสองมาตราจะบัญญัติถ้อยคำที่มีความแตกต่างกันในประเด็นของผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา ซึ่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาตามมาตรา ๑๙๕ วรรคหนึ่ง สามารถดำรงตำแหน่งเป็นองค์คณะผู้พิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๐ (๑) นั้น จะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาและต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งถ้อยคำที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของมาตรา ๒๐๐ (๑) คือ “ผู้พิพากษาในศาลฎีกา” กล่าวคือ แม้ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี แต่ต่อมาได้ย้ายมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลฎีกา ผู้พิพากษาอาวุโสคนดังกล่าวก็ไม่มีสิทธิได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๐๐ (๑) เนื่องจากในขณะนั้นผู้พิพากษาอาวุโสคนดังกล่าวไม่ใช่ผู้พิพากษาในศาลฎีกาแล้ว

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า คุณสมบัติของผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๐๐ (๑) นั้น จะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาเท่านั้น แต่คุณสมบัติของผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นองค์คณะผู้พิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๑๙๕ เป็นเรื่องของการตั้งองค์คณะขึ้นมาพิจารณาคดี ดังนั้น มาตรา ๑๙๕ จึงบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้รวมถึงผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาสามารถเป็นองค์คณะผู้พิพากษาได้

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกานั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาเท่านั้น ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์ หรือศาลชั้นต้นนั้น ไม่สามารถแต่งตั้งผู้พิพากษาคงกล่าวให้มาดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาได้

ประธานกรรมการสอบถามว่า ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาสามารถดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาได้หรือไม่

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาไม่สามารถดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาได้ แต่อาจมีกรณีที่ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาคนดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งเป็นการดำรงตำแหน่งก่อนที่จะไปเป็นผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาก็อาจมีได้ ดังนั้น กรณีดังกล่าวจะถือว่าผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาคนดังกล่าวมีคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๐ (๑) หรือไม่

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา ๒๐๐ (๑) แล้วเห็นว่า นอกจากจะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาแล้วยังจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในขณะนั้นด้วย จึงจะมีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเกษียณอายุราชการของผู้พิพากษาโดยขยายอายุเกษียณราชการเป็นเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ จึงทำให้มีตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสเกิดขึ้น ดังนั้น มาตรา ๒๐๐ (๑) จึงบัญญัติให้สิทธิแต่เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในขณะที่มีการคัดเลือกจึงจะสามารถมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะเห็นจุดที่แตกต่างกัน เนื่องจากกรณีของมาตรา ๑๙๕ เป็นเพียงการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาสามารถมาเป็นองค์คณะผู้พิพากษาได้ ดังนั้น ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่ง ของมาตรา ๒๐๐ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่ง ของมาตรา ๒๐๐ เป็นดังนี้

“(๒) การคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนสามคนตามความในอนุมาตรา (๑) ได้วางหลักสำคัญใหม่ในการพิจารณาว่าผู้พิพากษาคงจะได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ๑) ในขณะได้รับการคัดเลือกต้องดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา และ ๒) ต้องดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี สำหรับผู้พิพากษาอาวุโสในเมื่อไม่อยู่ในฐานะที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะในศาลฎีกาในระหว่างเป็นผู้พิพากษาอาวุโสจึงไม่เข้าข่ายที่จะเข้ารับการพิจารณาได้”

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบข้อ (๔) ย่อหน้าที่สี่ ของมาตรา ๒๐๐ ควรอธิบายให้ชัดเจนว่า ไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี แต่สามารถนับระยะเวลาที่ไม่ต่อเนื่องมารวมกันได้

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๔) ย่อหน้าที่สี่ ของมาตรา ๒๐๐ เป็นดังนี้

“สำหรับความที่ว่า “ต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี” นั้น การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องหรือติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี แต่สามารถนับระยะเวลาที่ไม่ต่อเนื่องมารวมกันได้”

นอกจากนี้ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ของมาตรา ๒๐๐ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติแห่งมาตรานี้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคน ซึ่งเป็นจำนวนเดิมตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้สูงขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มขึ้นและเกิดความเชื่อมั่นในความรู้และประสบการณ์แก่สังคมยิ่งขึ้น โดยมีความมุ่งหมายให้มีการคัดเลือกหรือสรรหา บุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (๑) (๒) (๓)

(๔) และ (๕) โดยกำหนดจำนวนและคุณสมบัติจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิ
 สาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่นด้วย”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๐๐ เป็นดังนี้
 “กำหนดองค์ประกอบ และคุณลักษณะและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”
๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๐๐

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ ตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/(ส) ๔๕๑๗ ลงวันที่
 ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ ขอทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการได้มาซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ในขั้นตอน
 การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา (เพิ่มเติม) นั้น ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มอบหมายให้
 คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาเรื่องดังกล่าว แล้วเสนอต่อ
 ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๔.๒ ตามที่กองกฎหมาย กรมสรรพากร มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๗๐๒(กม)/๑๖๒๑ ลงวันที่
 ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ ขอความอนุเคราะห์ขอเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๐
 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น ประธานกรรมการ
 ร่างรัฐธรรมนูญ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ
 เป็นผู้พิจารณาเรื่องดังกล่าว แล้วเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๔.๓ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดี ที่ ๓๐
 สิงหาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการมาธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒
 อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและ
 กล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ

วิทยากรชำนาญการ

นายสกนธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการมาธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์