

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๙๓

วันอังคาร ที่ ๗ 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 สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางจรี วิจิตรวาทการ	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 โรจนนาค	กรรมการ
๑๔. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๕. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๖. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๗. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นางกิริณา สุมาวงศ์	(ลาการประชุม)
๒. นายอัษฎพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)
๓. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๒. ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด

๒. นางสาวฐิติพร 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 ๔๕๒ วันศุกร์ที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ที่ประชุมพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่มาตรา ๑๑๖ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๑๑๖

“มาตรา ๑๑๖ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่ละสภามีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ตามมติของสภา

ในระหว่างการค้ารงตำแหน่ง ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นกรรมการบริหารหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองขณะเดียวกันก็ได้”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๓๗) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อเป็นการกำหนดให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ส่วนความในวรรคสองได้มีการบัญญัติเพิ่มในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๒๔ วรรคห้า) ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติมาตรานี้เพื่อคงหลักการดังกล่าวไว้ เนื่องจากประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นตำแหน่งสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องมีการวางตัวเป็นกลาง เพื่อประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การวินิจฉัยคดีเรื่องใด ๆ ในที่ประชุมสภา เป็นกลางไม่เอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๗ (๓) หากขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๑๐)”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑๖ ให้สมบูรณ์และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑๖ เป็นดังนี้

“กำหนดให้แต่ละสภามีประธานและรองประธานและสถานะความเป็นกลางของประธานและรองประธาน”

นอกจากนี้ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๖ เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากหลักการของมาตรา ๑๑๖ นั้น มิได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๓๗) แต่อย่างไรก็ตาม หลักการในเรื่องดังกล่าวได้บัญญัติมาตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๖ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติมาตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา (ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๒) โดยกำหนดให้สภามีประธานของสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกของสภานั้น ๆ ส่วนความในวรรคสองได้มีการบัญญัติเพิ่มในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๒๔ วรรคห้า) ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติมาตรานี้เพื่อคงหลักการดังกล่าวไว้ การบัญญัติเพิ่มเติมดังกล่าว เนื่องจากแต่เดิมยึดถือประเพณีปฏิบัติว่าผู้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร แม้จะยังคงต้องดำรงสถานภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ แต่จะหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปดำเนินกิจการของพรรค อันจะทำให้เกิดความหวั่นเกรงในความไม่เป็นกลางได้ แต่ต่อมาประเพณีดังกล่าวได้ถูกละเลยมากขึ้น จึงได้บัญญัติห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิให้ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการบริหารหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองในระหว่างที่เป็น

ประธานหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกวางใจในความเป็นกลางทางการเมืองของผู้ที่จะทำหน้าที่ประธานในการประชุมหรือดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างสนิทใจ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑๖ เป็นดังนี้

“กำหนดให้แต่ละสภามีประธานและรองประธานและสถานะความเป็นกลางของประธานและรองประธาน”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๖ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติมาตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญเป็นต้นมา (ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๒) โดยกำหนดให้สภาผู้แทนของสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกของสภานั้น ๆ ส่วนความในวรรคสองได้มีการบัญญัติเพิ่มในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๒๔ วรรคห้า) ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติมาตรานี้เพื่อคงหลักการดังกล่าวไว้ การบัญญัติเพิ่มเติมดังกล่าว เนื่องจากแต่เดิมยึดถือประเพณีปฏิบัติว่าผู้เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร แม้จะยังคงต้องดำรงสถานภาพความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ แต่จะหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปดำเนินกิจการของพรรคอันจะทำให้เกิดความหวั่นเกรงในความไม่เป็นกลางได้ แต่ต่อมาประเพณีดังกล่าวได้ถูกละเลยมากขึ้น จึงได้บัญญัติห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิให้ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการบริหารหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองในระหว่างที่เป็นประธานหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกวางใจในความเป็นกลางทางการเมืองของผู้ที่จะทำหน้าที่ประธานในการประชุมหรือดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างสนิทใจ”

มาตรา ๑๑๗

“มาตรา ๑๑๗ ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งจนสิ้นอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ประธานและรองประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งจนถึงวันสิ้นอายุของวุฒิสภา เว้นแต่ในระหว่างเวลาตามมาตรา ๑๐๙ วรรคสาม ให้ประธานและรองประธานวุฒิสภายังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและ ประธานและรองประธานวุฒิสภา”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๐๔) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เป็นการกำหนดการพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานและรองประธานวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้ชัดเจนขึ้นว่า วาระการดำรงตำแหน่งของประธานและรองประธานวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งจนถึงวันสิ้นอายุของวุฒิสภา ซึ่งมีกำหนดคราวละห้าปี และเมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง ได้กำหนดข้อยกเว้นว่าให้ประธานและรองประธานวุฒิสภายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ตามมาตรา ๑๐๙ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑๗ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑๗ เป็นดังนี้

“กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานและรองประธานวุฒิสภา”

นอกจากนี้ คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๗ ข้างต้น อาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๑๑๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ นั้น เป็นการบัญญัติหลักการขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยเฉพาะในส่วนของ การดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานวุฒิสภา เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นั้น ได้บัญญัติให้ประธานและรองประธานวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันก่อนวันเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาใหม่ ซึ่งการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความไม่แน่นอนว่าจะมีการเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาใหม่เมื่อใด เนื่องจากในวาระเริ่มแรกตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นั้น สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงสามปี เมื่อสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาจะต้องพ้นจากตำแหน่ง จะต้องมีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลง อันส่งผลทำให้ต้องมีการเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาใหม่เช่นกัน ซึ่งช่วงระหว่างเวลาการสรรหานี้ อาจมีการต่อรองในเรื่องตำแหน่งประธานและรองประธานวุฒิสภาเกิดขึ้นได้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๙ วรรคสาม ว่า “เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง ให้สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่” ซึ่งหมายความว่า ผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบห้าปี ตามวาระของวุฒิสภา ดังนั้น เห็นควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๗ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๗ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๐๔) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เป็นการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานและรองประธานวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้ชัดเจนขึ้นว่า วาระการดำรงตำแหน่งของประธานและรองประธานวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งจนถึงวันสิ้นอายุของวุฒิสภาซึ่งมีกำหนดคราวละห้าปี และเมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง ได้กำหนดข้อยกเว้นว่า ให้ประธานและรองประธานวุฒิสภายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ตามมาตรา ๑๐๙ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา”

อย่างไรก็ตาม มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๗ เสียใหม่ แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑๗ เป็นดังนี้

“กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานและรองประธานวุฒิสภา”

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๗

มาตรา ๑๑๘

“มาตรา ๑๑๘ ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา ย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา ๑๑๗ เมื่อ

(๑) ขาดจากสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก

(๒) ลาออกจากตำแหน่ง

(๓) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา ก่อนครบวาระตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ความในอนุมาตรา (๔) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภาต้องพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท เช่นเดียวกับหลักการตามมาตรา ๑๐๑ (๑๓) และมาตรา ๑๑๑ (๖)”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๘ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๘ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา

ความในอนุมาตรา (๔) เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้ตรงตามความมุ่งหมายที่เคยกำหนดไว้เดิม ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งบัญญัติว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” อันเป็นถ้อยคำที่แตกต่างจากกรณีอื่น ๆ ที่บัญญัติทำนองว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” ซึ่งมุ่งหมายต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีแรกมุ่งถึงคำพิพากษาที่ให้จำคุก ส่วนกรณีหลังมุ่งถึงการถูกจำคุก แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า แม้จะเขียนต่างกันเช่นนั้น แต่ก็ต้องแปลความเหมือนกันว่า กรณีจะเข้าข่ายจะต้องเป็นการมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และต้องถูกจำคุกจริง ต่อมาในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติให้ชัดเจนขึ้นว่า ในกรณีของประธานสภาต้องการให้มีมาตรฐานที่สูงกว่าสมาชิกของสภา โดยบัญญัติว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ” เพื่อให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติให้ชัดเจนทำนองเดียวกัน เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดย

ประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท เช่นเดียวกับหลักการตามมาตรา ๑๐๑ (๑๓) และมาตรา ๑๑๑ (๖)”

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เหตุในการพ้นจากตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และตำแหน่งประธานและรองประธานวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๘ (๔) นั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดฐานดูหมิ่นตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๔ มาตรา ๑๓๖ มาตรา ๓๖๖/๔ และมาตรา ๓๔๓ จะเข้าข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความผิดฐานดูหมิ่นนั้น มิใช่ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานและรองประธานวุฒิสภา กระทำความผิดฐานดูหมิ่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาจะไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๑๘ (๔) สำหรับความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าตามมาตรา ๓๔๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น เป็นความผิดลหุโทษย่อมเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๑๘ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑๘ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๘ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๐๔ วรรคสาม) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา

ความในอนุมาตรา (๔) เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้ตรงตามความมุ่งหมายที่เคยกำหนดไว้เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งบัญญัติว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” อันเป็นถ้อยคำที่แตกต่างจากกรณีอื่น ๆ ที่บัญญัติทำนองว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” ซึ่งมุ่งหมายต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีแรกมุ่งถึงคำพิพากษาที่ให้จำคุก ส่วนกรณีหลังมุ่งถึงการถูกจำคุก แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า แม้จะเขียนต่างกันเช่นนั้น แต่ก็ต้องแปลความเหมือนกันว่า กรณีจะเข้าข่ายจะต้องเป็นการมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และต้องถูกจำคุกจริง ต่อมาในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติให้ชัดเจนขึ้นว่า ในกรณีของประธานสภาต้องการให้มีมาตรฐานที่สูงกว่าสมาชิกของสภา โดยบัญญัติว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษ” เพื่อให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติให้ชัดเจนทำนองเดียวกัน เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท เช่นเดียวกับหลักการตามมาตรา ๑๐๑ (๑๓) และมาตรา ๑๑๑ (๖)”

มาตรา ๑๑๙

“มาตรา ๑๑๙ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานสภามีหน้าที่และอำนาจตามที่ประธานสภามอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาเมื่อประธานสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธาน และรองประธานวุฒิสภาไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกแห่งสภานั้น ๆ เลือกกันเองให้สมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานในคราวประชุมนั้น”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหน้าที่และอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาและรองประธานของทั้งสองสภา”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๒๓) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาในการดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละสภา ส่วนบทบัญญัติตามวรรคสองที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ได้มีการบัญญัติเพิ่มขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีประธานชั่วคราว ในกรณีที่ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่อยู่ในที่ประชุม เพื่อให้การประชุมสภานั้น ๆ สามารถดำเนินไปได้”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นชอบความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๙ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑๙ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. เห็นชอบคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๑๙ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๒๐

“มาตรา ๑๒๐ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกำหนดองค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

รายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป เว้นแต่กรณีการประชุมลับหรือการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดองค์ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หลักเกณฑ์การลงมติ และวิธีการออกเสียงลงคะแนน”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๔๐) ซึ่งบัญญัติให้องค์ประชุมของพฤฒิสภา หรือของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ซึ่งจะแตกต่างกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ (มาตรา ๑๑๗) โดยได้มีการเปลี่ยนให้การประชุมวุฒิสภาก็ดี หรือของสภาผู้แทนราษฎร ก็ดีต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การลงมติ และการออกเสียงลงคะแนนในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนการกำหนดข้อยกเว้นในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระ กระทำ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกำหนดองค์ประชุมเป็นอย่างอื่นก็สามารถทำได้โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติรายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๐ ย่อหน้าที่สอง เป็นการอธิบายในเรื่องใด

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๐ ย่อหน้าที่สอง เป็นการอธิบายว่า การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การลงมติ และการออกเสียงลงคะแนนในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนการกำหนดข้อยกเว้นในการพิจารณาระเบียบวาระ กระทำ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจกำหนดองค์ประชุมเป็นอย่างอื่นโดยให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมแต่ละสภาได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๐ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๐ ในย่อหน้าที่สอง และย่อหน้าที่สาม เป็นดังนี้

“การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การลงมติ และการออกเสียงลงคะแนนในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เนื่องจากว่า ภารกิจสำคัญของสภาคือการตรากฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวนสมาชิกที่จะเข้าร่วมประชุมและวิธีการออกเสียงลงคะแนนจึงเป็นส่วนสำคัญ และจำเป็นต้องกำหนดองค์ประชุมไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการอาศัยเสียงข้างมากปกติไปกำหนดให้ผิดแผกไป ส่วนการกำหนดข้อยกเว้นในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทำในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา รัฐธรรมนูญอนุญาตให้กำหนดองค์ประชุมขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะได้ ก็เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีได้เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญอันจะมีผลกระทบต่อประชาชน

เป็นการทั่วไป การกำหนดองค์ประชุมให้น้อยลงเป็นอย่างอื่นเพื่อให้สามารถดำเนินการโดยลุล่วงไปได้จึงไม่มีผลกระทบอย่างใดที่สำคัญ

นอกจากนี้ การบัญญัติให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไปถึงรายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๐ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๐ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘ (มาตรา ๔๐) ซึ่งบัญญัติให้องค์ประชุมของพฤฒสภา หรือของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ซึ่งจะแตกต่างกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ (มาตรา ๑๑๗) โดยได้มีการเปลี่ยนให้การประชุมวุฒิสภาที่ดี หรือของสภาผู้แทนราษฎรที่ดีต้องมีสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การลงมติ และการออกเสียงลงคะแนนในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เนื่องจากว่า ภารกิจสำคัญของสภาคือการตรากฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวนสมาชิกที่จะเข้าร่วมประชุมและวิธีการออกเสียงลงคะแนนจึงเป็นส่วนสำคัญ และจำเป็นต้องกำหนดองค์ประชุมไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการอาศัยเสียงข้างมากปกติไปกำหนดให้ผิดแผกไป ส่วนการกำหนดช้อยกเว้นในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทำในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา รัฐธรรมนูญอนุญาตให้กำหนดองค์ประชุมขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะได้ ก็เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีได้เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญอันจะมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นการทั่วไป การกำหนดองค์ประชุมให้น้อยลงเป็นอย่างอื่นเพื่อให้สามารถดำเนินการโดยลุล่วงไปได้จึงไม่มีผลกระทบอย่างใดที่สำคัญ

นอกจากนี้ การบัญญัติให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไปถึงรายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

มาตรา ๑๒๑

“มาตรา ๑๒๑ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย ๆ หนึ่งให้มีกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ขยายเวลาออกไปก็ได้

การปิดสมัยประชุมสามัญประจำปีก่อนครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันจะกระทำได้อีกแต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

วันประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง ให้เป็นไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด แต่ในกรณีที่การประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่งมีเวลาจนถึงสิ้นปีปฏิทินไม่เพียงพอที่จะจัดให้มีการประชุมสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง จะไม่มีการประชุมสมัยสามัญประจำปีครั้งที่สองสำหรับปีนั้นก็ได้”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียกประชุมและระยะเวลาการประชุมของรัฐสภา”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๒๘) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียกประชุมและระยะเวลาการประชุมของรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการใหม่ในการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก โดยให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งมาตรา ๘๕ วรรคสี่ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อตรวจสอบเบื้องต้นแล้ว มีเหตุอันควรเชื่อว่าผลการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของเขตเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องตรวจสอบเบื้องต้นและประกาศผลการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ต้องไม่ช้ากว่า ๖๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งกำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๒) บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการกำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มาประชุมเป็นครั้งแรก รวมทั้งกำหนดสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาสามารถออกข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาเพื่อกำหนดสมัยประชุมแต่ละสมัยว่าจะพิจารณาเรื่องใดได้

นอกจากนี้ การกำหนดสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาเป็นสองสมัย โดยไม่แยกออกเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติดังเช่นที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๒๗ วรรคสอง) เพื่อให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการตรากฎหมายให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

วันประชุมครั้งแรกเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมครั้งที่สองให้เป็นไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่ ในอดีตรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมัยประชุมของรัฐสภาเพียงหนึ่งสมัย เนื่องจากฝ่ายบริหารเห็นว่าหากมีสมัยประชุมของรัฐสภาเป็นสองสมัย ก็อาจทำให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในสมัยประชุมของรัฐสภาทั้งสองสมัย ต่อมารัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้มีสมัยประชุมของรัฐสภาเป็นสองสมัย โดยแบ่งเป็นสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติและสมัยประชุมสามัญทั่วไป ซึ่งในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ รัฐสภาต้องประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเป็นหลัก ส่วนรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัยเช่นกัน แต่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในสมัยประชุมสามัญได้เพียงหนึ่งสมัยเท่านั้น และสอบถามว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทยหรือไม่

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ในต่างประเทศ มีการกำหนดสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาเช่นกันแต่ก็จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยบางประเทศอาจมีการแบ่งสมัยประชุมออกเป็นปีๆ ตามอายุของสภา โดยในการประชุมพิจารณา ร่างกฎหมายของรัฐสภาในต่างประเทศนั้น รัฐสภาจะทราบล่วงหน้าว่าในแต่ละสมัยประชุมจะต้องพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับใดบ้าง

นายเอียรชัย ุณ นคร กรรมการ กล่าวว่ ในประเทศเวียดนาม รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องจัดทำแผนงานในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ทำให้ทราบล่วงหน้าว่าในแต่ละสมัยประชุม จะมีการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดบ้าง ซึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งอาจใช้ระยะเวลา ยาวนานถึงสิบปี แต่ในระหว่างที่ร่างกฎหมายฉบับนั้นยังไม่ประกาศใช้บังคับ รัฐบาลก็สามารถออกกฎหมายอื่น หรือระเบียบต่างๆ เพื่อใช้บังคับไปก่อนได้

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่ ตามที่คณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ศึกษา ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิญาณตนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ ผลการศึกษาค้นคว้าข้อมูล ในเรื่องดังกล่าวเป็นประการใด

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่ การปฏิญาณตน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ แบ่งออกเป็นสามประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง เป็นกลุ่มประเทศในเครือจักรภพแห่งอังกฤษ ซึ่งผู้นำประเทศและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณตนต่อสมเด็จพระราชินีนาถของประเทศอังกฤษ ประเภทที่สอง เป็นกลุ่มประเทศที่มี พระมหากษัตริย์ ซึ่งผู้นำประเทศและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องถวายสัตย์ปฏิญาณตนต่อ พระมหากษัตริย์ของประเทศนั้น และประเภทที่สาม เป็นกลุ่มประเทศที่ไม่มีพระมหากษัตริย์ เช่น ประเทศ สหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีจะต้องทำพิธีปฏิญาณตนต่อประธานศาลฎีกา ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้นำแห่ง องค์กรอำนาจฝ่ายหนึ่งจะต้องปฏิญาณตนต่อผู้นำแห่งองค์กรอีกฝ่ายหนึ่ง และยังมีประเทศในแถบทวีป อเมริกากลางและอเมริกาใต้ ประเทศในแถบทวีปยุโรปตะวันออก ประเทศอียิปต์ ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งผู้นำประเทศก็จะต้องทำพิธีปฏิญาณตนเช่นกัน แต่อาจมีรูปแบบการปฏิญาณตนที่แตกต่างกันไป

ประธานกรรมการกล่าวว่ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ อาจมีหลักการในเรื่องสมัยประชุมของรัฐสภา ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ ดังนั้น มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กเจตนาธรรมณ์ ร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๑ โดยอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของ การกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัยด้วย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๑ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กเจตนาธรรมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอกการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๑

มาตรา ๑๒๒

“มาตรา ๑๒๒ พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม

พระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งแรกด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระรัชทายาทซึ่งทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้แทนพระองค์ มาทำรัฐพิธีก็ได้

เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุม สมัยวิสามัญก็ได้

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๒๓ และมาตรา ๑๒๖ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

ความมุ่งหมาย

“บัญญัติเรื่องการเรียกประชุมรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีและสมัยวิสามัญ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๒๙) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดให้ การเรียกประชุม การเปิดประชุม และการปิดสมัยประชุมสามัญและสมัยวิสามัญเป็นพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ ซึ่งให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นไปตามประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณำบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๒ ให้สมบูรณ์โดยอธิบายเพิ่มเติมถึงความเชื่อมโยงกัน ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญด้วย

มติที่ประชุม

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๒ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณำบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอกการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๒

มาตรา ๑๒๓

“มาตรา ๑๒๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ ทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการ ประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓๒) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ การเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถร้องขอให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญได้โดยลำพัง หากสมาชิกวุฒิสภาจะร้องขอให้มีการประชุมรัฐสภาจะต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญจึงสามารถกระทำได้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๓ ให้สมบูรณ์โดยอธิบายเพิ่มเติมว่ามาตรา ๑๒๓ เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ เนื่องจากสมาชิกของทั้งสองสภาอาจมีประเด็นที่เห็นว่าควรนำมาหารือร่วมกัน ส่วนการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถร้องขอให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญได้โดยลำพังนั้น เนื่องจากที่ผ่านมามีสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจึงจำเป็นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญด้วย

มติที่ประชุม

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๓ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข
๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๓

มาตรา ๑๒๔

“มาตรา ๑๒๔ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแกล้งขู่เท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอด

การประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใดซึ่งได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสถานนั้นด้วยโดยอนุโลม”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาที่จะได้รับในขณะประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติตามความในวรรคแรกนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๒๗) เพื่อคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมแห่งสภา โดยกำหนดให้เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ (มาตรา ๕๐) ได้บัญญัติให้ขยายการคุ้มครองรวมถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามคำสั่งสภา รวมทั้งบุคคลอื่นที่ประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในที่ประชุม และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ เพื่อให้สมาชิกสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ปลอดภัย ด้วยความสุจริตใจ ปราศจากความกดดันและการคุกคาม รวมทั้งป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้ง หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือทำร้ายในระหว่างการประชุม และเนื่องจากหลักดังกล่าวนี้เป็นบทยกเว้นหลักความเสมอภาค จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดขอบเขตของสิทธิพิเศษนี้ให้ชัดเจนเพื่อมิให้ใช้สิทธิในทางที่ผิดเอาเปรียบบุคคลอื่น ๆ จนกลายเป็นอภิสิทธิ์หรือการใช้เอกสิทธิ์โดยมิชอบ จึงได้มีการกำหนดข้อยกเว้นของเอกสิทธิ์ที่ไม่คุ้มครองกรณีในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากการกล่าวถ้อยคำนั้นกระทบต่อบุคคลอื่น โดยได้เริ่มบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ (มาตรา ๑๓๑) และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๕๗) ได้เพิ่มความตามวรรคสามเพื่อให้ประธานแห่งสถานนั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงหากสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสถานนั้นได้รับความเสียหาย แต่การโฆษณาคำชี้แจงดังกล่าวไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักการลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ รวมทั้งได้เพิ่มถ้อยคำในวรรคสี่ว่า “... ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด ...” เพื่อให้ครอบคลุมรวมถึงผู้บรรยายภาษามือ และการถ่ายทอดการประชุมที่มีลักษณะเป็นการภายในหรือใช้ระบบวงจรปิดให้ได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา ๑๒๔ นี้ด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๔ ให้สมบูรณ์และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๔ เป็นดังนี้

“กำหนดเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา”

ส่วนความว่า “รวมทั้งป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้ง หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือทำร้ายในระหว่างการประชุม” ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๔ ย่อหน้าที่หนึ่ง ไม่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๒๔ และคำอธิบายประกอบย่อหน้าที่สอง ยังอธิบายไม่ชัดเจนว่าเจ้าของสถานวิทยุโทรทัศน์ที่ทำการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ จะได้รับการคุ้มครองตาม

มาตรา ๑๒๔ ด้วยหรือไม่ ดังนั้น มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์
ร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๔ ให้สมบูรณ์

มติที่ประชุม

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๔ เป็นดังนี้
“กำหนดเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา”
๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๔

มาตรา ๑๒๕

“มาตรา ๑๒๕ ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา
เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นการจับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงาน
ไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และเพื่อประโยชน์ในการประชุมสภา ประธานแห่งสภา
ที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับเพื่อให้มาประชุมสภาได้

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อน
สมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันที
ถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ โดยศาลจะสั่งให้มีประกันหรือมิประกัน และหลักประกัน
ด้วยหรือไม่ก็ได้

ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอก
หรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมก็ได้ แต่ต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่
สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดขอบเขตความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในกรณีตกเป็น
ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งทางการเมือง”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ
เพื่อกำหนดความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มิให้ถูกกลั่นแกล้งทางการเมืองด้วย
วิธีการจับกุม คุมขัง หรือเรียกตัวไปสอบสวนในระหว่างสมัยประชุม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่ถูกกระทบกระเทือน และป้องกันการขัดขวางการปฏิบัติ
หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย
ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๔

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการใหม่ว่า
การจับกุม คุมขัง เรียกตัวไปทำการสอบสวน หรือฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
ในคดีอาญาได้ แต่ต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา หมายความว่า ความคุ้มกันนี้
จะมีเฉพาะเพื่อประโยชน์แห่งการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นมาร่วมประชุมสภา
เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การอำนวยความสะดวกทางอาญาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งต่างจากเดิมที่รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ วรรคสาม กำหนดให้ในกรณีที่มีการฟ้อง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวาง ต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๕ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๕ เป็นดังนี้

“กำหนดเอกสิทธิ์เกี่ยวกับเสรีภาพของสมาชิกสภาเพื่อป้องกันการก่อกวนก่อกำลังทางการเมือง”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า มาตรา ๑๒๕ อาจไม่ได้มีความมุ่งหมายในเรื่องการกำหนดเอกสิทธิ์เกี่ยวกับเสรีภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่มีความมุ่งหมายในเรื่องการกำหนดความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

ประธานกรรมการกล่าวว่า มาตรา ๑๒๕ เป็นเรื่องเอกสิทธิ์ที่เกี่ยวกับเสรีภาพทางร่างกายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเช่นกัน

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะไม่ถูกจับกุมหรือคุมขังในระหว่างสมัยประชุม อาจมีลักษณะคล้ายคลึงกับความคุ้มกันทางการทูตของผู้แทนทางการทูต

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “ซึ่งต่างจากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๕ ย่อหน้าที่สอง อาจไม่ถูกต้อง เนื่องจากมาตรา ๑๒๕ มีหลักการที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

นายเจริญ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในประเทศอังกฤษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมแห่งสภามีเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ทางรัฐสภา อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาของประเทศอังกฤษอาจถูกจับกุม คุมขัง หรือเรียกตัวไปสอบสวนในระหว่างสมัยประชุมได้เช่นกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาและประชาชน มีสิทธิเท่าเทียมกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๕ อาจไม่ถูกต้อง เนื่องจากมาตรา ๑๒๕ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องการจับกุม คุมขัง หรือเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวน แต่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการเฉพาะเรื่องการฟ้องร้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญาเท่านั้น ดังนั้น มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๕ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๕ เป็นดังนี้

“กำหนดความคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพของสมาชิกสภา เพื่อป้องกันการก่อกวนก่อกำลังทางการเมือง”

นายเจริญ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคุมขังหรือจำคุกสามารถเดินทางมาประชุมสภาได้ แต่เมื่อปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องถูกคุมขังหรือจำคุกดังเดิม

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับโทษจำคุกต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทันที

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า ความว่า “ต้องสั่งปล่อยทันที” ในมาตรา ๑๒๕ วรรคสาม หมายความว่าถึงการปล่อยตัวชั่วคราว และหลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคุมขัง ปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องถูกคุมขังดังเดิม หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “ต้องสั่งปล่อยทันที” ในมาตรา ๑๒๕ วรรคสาม ไม่ได้หมายความว่าถึงการปล่อยตัวชั่วคราว

นายเชษฐา โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๕ โดยอธิบายเพิ่มเติมว่า มาตรา ๑๒๕ วรรคสี่ เป็นหลักการใหม่ที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุมได้ ซึ่งอาจส่งผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกในระหว่างสมัยประชุม

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบของมาตรานี้ส่วนใหญ่จะอธิบายว่าบทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับใด และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แต่ไม่ได้อธิบายเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงหลักการของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในการประชุมคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมมีการยกตัวอย่างกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งกระทำความผิดอาญา โดยการใช้อาวุธปืนฆ่าผู้อื่น ซึ่งภายหลังได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมตัว แต่ก็ยังสามารถเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรานี้จึงควรบัญญัติขึ้นเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่กระทำความผิดอาญาอาศัยความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญทำให้ตนไม่ถูกจับกุมหรือคุมขังได้ ทั้งนี้ มีแนวคิดว่าเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำความผิดอาญา ควรถูกจับกุมคุมขัง หรือหมายเรียกตัวไปสอบสวนได้ แต่หากศาลยังไม่ได้ตัดสินว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้สมาชิกผู้นั้นถูกปล่อยตัวมาร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ และเมื่อประชุมแล้วเสร็จ สมาชิกผู้นั้นควรถูกนำตัวไปคุมขังไว้ตามเดิม

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในระหว่างสมัยประชุม แม้ศาลจะออกหมายจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่กระทำความผิดอาญาแล้ว การจะจับสมาชิกที่กระทำความผิดอาญาก็ต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกก่อน หรือเป็นการจับในขณะที่กระทำความผิด แต่หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำความผิดอาญานอกสมัยประชุม สามารถจับสมาชิกผู้นั้นได้ทันทีอย่างไรก็ตาม ประเด็นที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิม คือ ความในมาตรา ๑๒๕ วรรคสี่ ที่กำหนดให้ศาลพิจารณาคดีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุมได้ ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุมก็ตาม แต่ต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ วรรคสาม ที่กำหนดให้ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก เนื่องจากไม่มีเหตุที่ศาลต้องขออนุญาตต่อสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกในการที่จะพิจารณาคดีต่อไปตราบเท่าที่การพิจารณาคดีนั้นไม่ทำให้สมาชิกผู้นั้นมาประชุมสภาไม่ได้ นอกจากนี้ ศาลถือเป็นองค์อำนาจหนึ่งของอำนาจอธิปไตยจึงควรมีอิสระในการพิจารณาคดี แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องไม่เป็น

การขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา ซึ่งเหตุที่ต้องกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเพื่อป้องกันการเอาเปรียบหรือกีดกันแก่สิ่งทางการเมืองด้วยวิธีการจับกุม คุมขัง หรือเรียกตัวไปสอบสวนในระหว่างสมัยประชุม เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นไม่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงมติในการประชุมสภาได้

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า กรณีที่มีการกีดกันทางการเมืองเพื่อมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดมาประชุม หากในท้ายที่สุดที่ประชุมสภามีมติอนุญาตให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกผู้นั้นไปทำการสอบสวนในระหว่างสมัยประชุม บุคคลนั้นก็ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมสภาได้เช่นกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิด ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับเพื่อให้มาเข้าร่วมประชุมสภาได้ หรือถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ โดยศาลจะสั่งให้มีประกันหรือมีประกัน และหลักประกันด้วยหรือไม่ก็ได้

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ประธานแห่งสภาจะร้องขอต่อพนักงานสอบสวนหรือศาลให้ปล่อยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีมาเข้าร่วมประชุมสภาหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในทางปฏิบัติกรณีที่ประธานแห่งสภาร้องขอต่อพนักงานสอบสวนหรือศาลให้ปล่อยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีมาเข้าร่วมประชุมสภามีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือศาลขออนุญาตที่ประชุมสภาเพื่อจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญามากกว่า ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามักจะไม่อนุญาตให้ศาลพิจารณาคดีในสมัยประชุมในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา

นายเชษฐา โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความในมาตรา ๑๒๕ วรรคสอง กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการประชุมสภา ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับเพื่อให้มาประชุมสภาได้นั้น หากตีความตามตัวอักษรย่อมหมายถึงการปล่อยตัวสมาชิกผู้นั้นมาร่วมประชุมสภาเท่านั้น ไม่ใช่การปล่อยตัวถาวร ดังนั้น เมื่อการประชุมสภาแล้วเสร็จสมาชิกผู้นั้นควรถูกนำตัวไปคุมขังตามเดิม

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในมาตรา ๑๒๕ วรรคสอง หากตีความตามตัวอักษรอาจหมายถึงการปล่อยตัวสมาชิกผู้นั้นมาร่วมประชุมสภาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ต้องพิจารณาคำขอให้ปล่อยตัวของประธานสภาและคำสั่งให้ปล่อยตัวของพนักงานสอบสวนหรือศาลด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะเป็นการปล่อยตัวถาวรโดยมีประกันหรือหลักประกันมากกว่าการปล่อยตัวให้สมาชิกผู้นั้นมาร่วมประชุมสภาเท่านั้น

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๕ วรรคสอง คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเคยมีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๒๕ วรรคสอง หมายถึงการปล่อยตัวสมาชิกผู้นั้นให้มาร่วมประชุมสภาเท่านั้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในบางกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอาจถูกกีดกันแก่สิ่งทางการเมืองด้วยการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา เพื่อให้สมาชิกผู้นั้นถูกจับ คุมขังหรือหมายเรียกตัวไปสอบสวนอันทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมสภาก็ได้ ดังนั้น การตีความว่าความในมาตรา ๑๒๕ วรรคสอง หมายถึงการปล่อยตัวสมาชิกผู้นั้นมาร่วมประชุมสภาเท่านั้น อาจเป็นการตีความที่แคบเกินไป

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ควรกำหนดความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๕ ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการกีดกันทางการเมืองด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ได้กำหนดความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๕ ให้ครอบคลุมเรื่องการป้องกันการกีดกันทางการเมืองไว้แล้ว

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๕ เป็นดังนี้

“กำหนดความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพของสมาชิกสภา เพื่อป้องกันการกีดกันทางการเมือง”

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๕

มาตรา ๑๒๖

“มาตรา ๑๒๖ ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าด้วยเหตุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ หรือเหตุอื่นใด จะมีการประชุมวุฒิสภาได้ เว้นแต่

(๑) มีกรณีที่รัฐสภาต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๑๗๗

(๒) มีกรณีที่วุฒิสภาต้องประชุมเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้วุฒิสภาดำเนินการประชุมได้ โดยให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีตาม (๑) ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา แต่การให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗๗ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักเกณฑ์การประชุมวุฒิสภา กรณีที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นไปโดยต่อเนื่องไม่ขาดตอน”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๒๘) โดยบัญญัติว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ การประชุมพฤษภาทศวรรษจะกระทำมิได้ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา ๓๖ ว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ ถ้าจำเป็นจะมีการประชุมวุฒิสภาก็ทำได้ โดยบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ได้บัญญัติเพื่อกำหนดให้มีการประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติในอนุมาตรา (๑) และ (๒) เท่านั้น

(๒) บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นการบัญญัติข้อยกเว้นให้สมาชิกวุฒิสภำทำหน้าที่ในส่วนของวุฒิสภำได้ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุด หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบหรือเหตุอื่นใด เฉพาะในกรณีที่ เป็นเรื่องสำคัญที่ไม่มีผลผูกพันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาสู่ตำแหน่งใหม่ เช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ การอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ การเห็นชอบในการ ประกาศสงคราม และการพิจารณาให้บุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(๓) ในการดำเนินการที่เรียกประชุมวุฒิสภำให้ประธานวุฒิสภำนำความกราบบังคมทูลเพื่อมี พระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และในการประชุมตาม อนุมาตรา (๑) ดังกล่าววุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาด้วย แต่กรณีให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามตาม มาตรา ๑๗๗ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภำ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๖ ให้สมบูรณ์ และเสนอ แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๖ เป็นดังนี้

“กำหนดหลักการให้มีการประชุมวุฒิสภำ ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่เป็นกรณี จำเป็นที่วุฒิสภำจะต้องทำหน้าที่รัฐสภา หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้”

นอกจากนี้ ควรเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๑) ด้วยว่า เหตุที่กำหนดให้ในระหว่างที่ไม่มี สภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะด้วยเหตุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ หรือเหตุอื่นใด จะมี การประชุมวุฒิสภำมิได้ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภำ ดังนั้น เมื่อไม่มีสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ใช่รัฐสภา โดยหลักจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม บางกรณีที่มีความจำเป็นซึ่งเป็นหน้าที่ของวุฒิสภำโดยตรง วุฒิสภำย่อมสามารถประชุมได้ หรือกรณีที่ วุฒิสภำต้องปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาเพราะมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้น หรือกรณีที่วุฒิสภำต้องทำหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนด เช่น การพิจารณาแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบบุคคลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับคำอธิบายประกอบในข้อ (๒) ควรแก้ไขใหม่ เนื่องจากการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์และการอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปวงชน ชาวไทย จึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เมื่อเกิดกรณีที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าไม่มี รัฐสภา จึงจำเป็นต้องกำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภา ดังนั้น คำอธิบายประกอบในข้อ (๒) จึงควรอธิบายว่า เมื่อมีกรณีที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญจึงต้องปิดช่องว่างดังกล่าว โดยการให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภา เพราะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ไม่อาจรอให้มีสภาผู้แทนราษฎรได้ เช่น การอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ หรือการเห็นชอบในการประกาศสงคราม เป็นต้น ทั้งนี้ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณำบันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญยกร่างคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๖ เสนอให้คณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ สอบถามว่า ในกรณีที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและไม่มีประธาน วุฒิสภำในขณะนั้น หากให้รองประธานวุฒิสภำทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภำในการประชุมวุฒิสภำเพื่อ พิจารณาแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๖ (๒) ที่กำหนดว่า “มีกรณีที่วุฒิสภำต้องประชุมเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” จะกระทำได้อย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า การตั้งคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลชุดใหม่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา แต่เป็นเรื่อง ของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เมื่อไม่มีสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถตั้งคณะรัฐมนตรีได้ เนื่องจาก

ไม่สามารถกำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรได้ แต่สามารถกำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาได้ ทั้งนี้ โดยหลักรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภำ เมื่อขาดสภาใดสภาหนึ่งไป สภำที่เหลืออยู่ จึงไม่สามารถทำหน้าที่ได้ แต่อาจมีบางกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาหรือมีเหตุจำเป็น บางอย่างที่ไม่ใช่อำนาจโดยตรงของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภำจึงสามารถทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๒๖ เป็นดังนี้

“กำหนดหลักการให้มีการประชุมวุฒิสภำ ในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่เป็นกรณี จำเป็นที่วุฒิสภำจะต้องทำหน้าที่รัฐสภา หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้”

๒. รอกำรพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๒๖

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันศุกร์ ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและ กล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๔๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นายสกันธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายณฤพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์