

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๙๖

วันศุกร์ ที่ ๑๗ 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. นายนครินทร์ สิงห์เสณี	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๗. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๘. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๙. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๐. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๑. นายศุภชัย ยาวะประภา	กรรมการ
๑๒. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๓. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นางกิริระณา สุมาวงศ์	(ลาการประชุม)
๒. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๓. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	(ลาการประชุม)
๔. นายธีรชัย ณ นคร	(ลาการประชุม)
๕. นายอัชพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)
๖. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	(ลาการประชุม)
๗. นายธนาวัฒน์ สัมพันธ์ทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. นางสาวจินดาภรณ์ รำริน

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมการธิการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕๑ วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๙๕ วันอังคาร ที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้ปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๒๑๓ และมาตรา ๒๔๕ ตามความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของบทบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

มาตรา ๑๔๔

“มาตรา ๑๔๔ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมี ส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืน บทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการ ดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็น ผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีมีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งตั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของ รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการ ดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีมีการดำเนินการ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือ แจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรร งบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่า กรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือ บุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งกำหนด บทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ รวมถึงคณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรานี้”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ (มาตรา ๑๓๓) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- ดอกเบี้ยเงินกู้
- เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

สาเหตุที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่ม เนื่องจากการแปรญัตติเพิ่มเป็นการเพิ่มเงินงบประมาณ เป็นการสร้างโครงการขึ้นใหม่อันเป็นการก้าวหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนการลดหรือตัดทอนรายจ่ายถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า มีเป้าหมายตรงตามความจำเป็นของราษฎร และมีประสิทธิภาพ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๘๐) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๖๘) เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่มาก แต่ปัญหาเกิดจากมีการเรียกร้องขอแปรญัตติเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี และมีวงเงินสูงเพิ่มขึ้นด้วย จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๘๐ วรรคหก) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตนหรือนำไปสนับสนุนการหาเสียงในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งอาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้ว รูปแบบการโยกย้ายนำเงินงบประมาณไปใช้อย่างไม่ถูกต้องยังคงเกิดขึ้นตลอดมา

อย่างไรก็ดี ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้บัญญัติสภาพบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ชัดเจน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามความในวรรคสาม แห่งมาตรานี้ ซึ่งแบ่งโทษเป็นดังนี้

๑) การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืน โดยให้กระทำได้ภายใน ๒๐ ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

๒) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืนด้วย โดยให้กระทำได้ภายใน ๒๐ ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

ระยะเวลาที่กำหนดไว้ ๒๐ ปีดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีเวลาพอสมควรในการตรวจสอบและเรียกคืนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ที่เห็นว่ามีกรกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว

(ก) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือ มีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ เพื่อให้มีพยานในการดำเนินคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการ หรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้

(ข) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวน เป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคสาม และห้ามเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเพื่อความปลอดภัยและเพื่อให้มีผู้กล้าแจ้งเบาะแสในการดำเนินคดี”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ในข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๘๐) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๖๘) เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีได้ มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรงบ้าง มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไข ปัญหาให้บ้าง จึงเริ่มมีการแปรญัตติเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงิน ดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าว มากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๘๐ วรรคหก) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตนหรือนำไปสนับสนุนการหาเสียงในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งมีใช้หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้ว รูปแบบ การแปรญัตติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมา และมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ”

นายวรชิต สิงหเสนี โฆษกกรรมการ สอบถามว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ในข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่ง ที่แก้ไขเพิ่มเติม ความว่า “ซึ่งมีใช้หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ” เป็นส่วนขยายของข้อความใด

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ในข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่ง ย่อหน้าที่สอง ย่อหน้าที่สาม ย่อหน้าที่สี่ และย่อหน้าที่ห้า เป็นดังนี้

“(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๘๐) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๖๘) เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีได้ มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรงบ้าง มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไข ปัญหาให้บ้าง จึงเริ่มมีการแปรญัตติเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงิน ดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าว มากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหามาโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๘๐ วรรคหก) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการ ใช้จ่ายงบประมาณเพราะมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะ ดังกล่าวแล้ว รูปแบบการแปรญัตติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคง เกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ

โดยที่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้บัญญัติสภาพบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ชัดเจน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามความในวรรคสาม แห่งมาตรานี้ โดยแบ่งโทษเป็นดังนี้

๑) การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มี การนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบ โดยให้กระทำได้ภายใน ๒๐ ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

๒) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามี การกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบด้วย โดยให้กระทำได้ ภายใน ๒๐ ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่ มีมติ

ระยะเวลาที่กำหนดไว้ ๒๐ ปีดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีเวลาพอสมควรในการตรวจสอบและเรียกคืน เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะสามารถดำเนินการได้เมื่อรัฐบาลที่กระทำการอันไม่ชอบนั้นพ้นจาก ตำแหน่งไปแล้วระยะหนึ่ง”

นายวรชิต สิงหเสนี โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ระยะเวลาที่สามารถเรียกให้ชดใช้เงินคืนได้ภายใน ยี่สิบปี ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นอายุความในการติดตามให้ชดใช้เงินคืน ไม่ใช่ระยะเวลาที่ผู้กระทำ ความผิดสามารถนำเงินมาคืนได้โดยไม่ต้องรับโทษ

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ในข้อ (๒) ย่อหน้าที่สอง ย่อหน้าที่สาม ย่อหน้าที่สี่ และย่อหน้าที่ห้า เป็นดังนี้

“โดยที่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้บัญญัติสภาพบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ชัดเจน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามความในวรรคสาม แห่งมาตรานี้ โดยแบ่งโทษเป็นดังนี้

๑) การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบ โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันที่ที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

๒) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบด้วย โดยกำหนดอายุความ ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันที่ที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่ จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

อายุความที่กำหนดไว้ ๒๐ ปีดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีเวลาพอสมควรในการตรวจสอบและเรียกคืน เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะสามารถดำเนินการได้เมื่อรัฐบาลที่กระทำการอันไม่ชอบนั้นได้พ้นจาก ตำแหน่งไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง”

นอกจากนี้ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ในข้อ (๓) เป็นดังนี้

“(๓) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือ มีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด เพื่อให้มีพยานในการดำเนินคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการ การหรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ และเป็นช่องทางสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สุจริต แต่จำต้องดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง ในอันที่จะไม่ต้องไปร่วมรับผิดด้วย”

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า เพื่อแสดงให้เห็นว่าปัญหาการแปรญัตติเพื่อให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้น ควรเพิ่มเติม ถ้อยคำในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ในข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่ง ตอนท้ายว่า “และพฤติกรรมการ ทุจริตได้เปลี่ยนรูปกลายเป็นการสมคบกันอย่างครบวงจร โดยใช้กระบวนการที่ต่อเนื่องจากฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติ”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ในข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๘๐) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๖๘) เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีได้ มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรงบ้าง มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไข ปัญหาให้บ้าง จึงเริ่มมีการแปรญัตติเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงิน ดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าว มากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(มาตรา ๑๘๐ วรรคหก) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพราะมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้ว รูปแบบการแปรญัตติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ และพฤติกรรมแห่งการกระทำมีลักษณะเป็นการดำเนินการอย่างครบวงจร โดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำ”

นางจรี วิจิตรวาทการ กรรมการ กล่าวว่าการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยตามหลักอุดมคติ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งโดยอุดมคติดังกล่าว ฝ่ายข้าราชการประจำต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา และการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับ ฝ่ายบริหารย่อมเกิดขึ้นได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็มีหน้าที่ต้องดูแลและรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทนเช่นกัน ทั้งนี้ ในบริบทของสังคมไทย ประชาชนส่วนใหญ่ต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการผลักดันความต้องการของตน จึงเป็นเหตุให้เกิดกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติขอให้นำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรงและเกิดการทุจริตนำเงินไปใช้จ่ายส่วนตัวได้ สำหรับในต่างประเทศสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเจรจาต่อรองเรื่องเงินงบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยตรงกับฝ่ายบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น หากห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติขอให้นำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างเด็ดขาด อาจทำให้ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับการแก้ไขได้ นอกจากนี้ การเขียนคำอธิบายประกอบว่า “พฤติกรรมแห่งการกระทำมีลักษณะเป็นการดำเนินการอย่างครบวงจร โดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำ” นั้น อาจเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมและไม่ถูกต้องทั้งหมด เนื่องจากในบางยุคสมัยกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติขอให้นำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนไม่ได้เกิดจากการร่วมมือกันกระทำการทุจริตของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำแต่อย่างใด

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ในข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่งเป็นดังนี้

“(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๘๐) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๖๘) เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีได้มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรงบ้าง มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไขปัญหาให้บ้าง จึงเริ่มมีการแปรญัตติเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าวมากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๘๐ วรรคหก) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพราะมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะ

ดังกล่าวแล้ว รูปแบบการแปรรูปเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ และพฤติกรรมแห่งการกระทำส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการดำเนินการอย่างครบวงจร โดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำ”

ทั้งนี้ การเจรจาต่อรองเรื่องเงินงบประมาณระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารกับกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรรูปขอเงินงบประมาณไปใช้จ่ายเป็นคนละกรณีกัน ซึ่งเดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะตั้งกระทู้ในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงปัญหาและความทุกข์ของประชาชนในพื้นที่ โดยรัฐบาลจะได้รับทราบปัญหาเหล่านั้นและนำไปแก้ไข โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารให้มีการใช้จ่ายเงินไปตามงบประมาณที่ได้รับจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายเสียเอง ย่อมไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าว อันเป็นการผิดหลักการใช้จ่ายงบประมาณและผิดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย

นายธนิต สิงห์เสนา โฆษกกรรมการ สอบถามว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากทำคำคัดค้านเป็นหนังสือว่ามีการดำเนินการดังกล่าวต้องส่งคำคัดค้านให้หน่วยงานใดหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากทำคำคัดค้านเป็นหนังสือว่ามีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ต้องส่งคำคัดค้านดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบต่อไป

นางจุรี วิจิตรวาทการ กรรมการ สอบถามว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาของตน จะพ้นจากความรับผิดตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสี่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาของตนก็พ้นจากความรับผิดได้เช่นกัน ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ วรรคสี่กำหนดเป็นทางเลือกกว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ได้จัดทำบันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด

นางจุรี วิจิตรวาทการ กรรมการ สอบถามว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากไม่ได้ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือ แต่ได้แสดงความคิดเห็นหรือทำหนังสือขอให้ทบวงการจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณดังกล่าว จะพ้นจากความรับผิดตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสี่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แสดงความคิดเห็นหรือทำหนังสือขอให้ทบวงการจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณที่เป็นการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เพื่อให้มีการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และต่อมามีการ

ดำเนินการจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณที่ถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ก็พ้นจากความรับผิดชอบ

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า กรณีรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ รัฐสภาเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภาจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อ คณะกรรมาธิการโดยตรงก็ได้ นั้น บุคคลที่เป็นผู้แปรญัตติ คือ ประธานรัฐสภาหรือหัวหน้าส่วนราชการสังกัด รัฐสภาที่เป็นฝ่ายข้าราชการประจำ

ประธานกรรมการกล่าวว่า อำนาจในการยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการอาจเป็นอำนาจ ของประธานรัฐสภาหรือหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาก็ได้ ซึ่งหากเรื่องที่ขอแปรญัตติอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นผู้ยื่นคำขอแปรญัตติ ทั้งนี้ กรณีคำขอแปรญัตติที่เป็นเรื่องทับซ้อนระหว่างอำนาจของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำ หัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่เป็นฝ่ายข้าราชการประจำก็อาจยื่นคำขอแปรญัตติแทนฝ่ายการเมืองได้ แต่ต้องไม่ใช่การแปรญัตติโดยมุ่งหมายให้ฝ่ายการเมืองนำเงินงบประมาณไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๔๔ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ (มาตรา ๑๓๓) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนด หลักเกณฑ์ในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติ เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอน รายจ่ายซึ่งมีใสรายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- ดอกเบี้ยเงินกู้
- เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

สาเหตุที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่ม เนื่องจากการแปรญัตติเพิ่มเป็นการเพิ่ม เงินงบประมาณ เป็นการสร้างโครงการขึ้นใหม่อันเป็นการก้าวก่ายหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนการลดหรือ ตัดทอนรายจ่ายถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า มีเป้าหมายตรงตามความจำเป็น ของราษฎร และมีประสิทธิภาพ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๘๐) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๖๘) เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีได้ มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรงบ้าง มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไข ปัญหาให้บ้าง จึงเริ่มมีการแปรญัตติเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงินดังกล่าว

จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าวมากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๘๐ วรรคหก) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้ว รูปแบบการแปรญัตติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ และพฤติกรรมแห่งการกระทำส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการดำเนินการอย่างครบวงจร โดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำ

โดยที่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้บัญญัติสภาพบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ชัดเจน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามความในวรรคสาม แห่งมาตรานี้ โดยแบ่งโทษเป็นดังนี้

๑) การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบ โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

๒) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบด้วย โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

อายุความที่กำหนดไว้ ๒๐ ปีดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีเวลาพอสมควรในการตรวจสอบและเรียกคืนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะสามารถดำเนินการได้เมื่อรัฐบาลที่กระทำการอันไม่ชอบนั้นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ที่เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว

(๓) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือ หรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด เพื่อให้มีพยานในการดำเนินคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ และเป็นช่องทางสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สุจริตแต่จำต้องดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง ในอันที่จะไม่ต้องไปร่วมรับผิดชอบด้วย

(๔) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคสาม และห้ามเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเพื่อความปลอดภัยและเพื่อให้มีผู้กล้าแจ้งเบาะแสในการดำเนินคดี”

มาตรา ๒๑๓

“มาตรา ๒๑๓ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักการและวิธีการในการคุ้มครองบุคคลจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติรองรับกับมาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ขยายรวมถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๑๒) ให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่ความคุ้มครองของมาตรานี้ขยายไปถึงการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยการอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีอำนาจของศาลใดเข้าไปคุ้มครอง และเพื่อให้ความคุ้มครองไม่เพียงแต่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐเท่านั้น แม้แต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐก็ได้รับความคุ้มครองของมาตรานี้เช่นกัน ซึ่งได้ให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขยายการคุ้มครองสิทธิตามวรรคหนึ่งเป็นเรื่องที่อาจมีขอบเขตกว้างขวาง และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระเกินสมควร จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิตามมาตรานี้ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

ประเด็นการพิจารณา

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ในการประชุมของคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญยังมีประเด็นข้อสงสัยว่า คำอธิบายประกอบของมาตรานี้ที่ให้คุ้มครองการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของเอกชนด้วย หมายความว่าถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของเอกชนโดยทั่วไปหรือเฉพาะเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐ

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบของมาตรานี้ที่ให้คุ้มครองการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของเอกชนด้วย หมายความว่าถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของเอกชนโดยทั่วไปด้วย

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ กำหนดว่า การจะใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ นั้น ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดของเอกชน ดังนั้น หากเขียนคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่าหมายถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของเอกชนด้วย อาจทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดแย้งกันได้ นอกจากนี้ นักวิชาการหลายฝ่ายมีความกังวลว่าการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ให้รวมถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยนั้น อาจทำให้อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวทับซ้อนกับอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงได้กำหนดให้ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ หากเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาก่อน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็นต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ให้รวมถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากมีหลายฝ่ายเห็นว่ารัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยเกินไป ทั้งนี้ ไม่ใช่ทุกกรณีที่ประชาชนทั่วไปจะกล่าวอ้างว่าการกระทำของเอกชนเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ แต่จะต้องมีการยื่นคำร้องหรือกล่าวอ้างว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อองค์กรหรือหน่วยงานใดก่อน ซึ่งกรณีที่มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองไม่ได้มีอำนาจพิจารณาการกระทำของเอกชนที่ไม่ได้ใช้อำนาจปกครองดำเนินการแต่อย่างใด หรือแม้แต่การยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถพิจารณาเรื่องได้ ต้องเป็นกรณีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกัน

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า กรณีสถานบันเทิงที่ห้ามเพศหญิงเข้าใช้บริการกรณีผู้ขับรถโดยสารสาธารณะปฏิเสธรับผู้โดยสารคนไทย หรือกรณีการเหยียดเชื้อชาติ ซึ่งมีการโต้แย้งว่าเป็นเรื่องที่ไม่มีความเสมอภาค เลือกปฏิบัติหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก็ยังมีปัญหาว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดจะมีอำนาจยกเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งปัญหาดังกล่าวถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นพิจารณาจำนวนน้อย

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ให้รวมถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่มีการบัญญัติคุ้มครองกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ เนื่องจากมีความกังวลว่าอาจเป็นการขยายขอบเขตที่กว้างขวางเกินไป แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้ริเริ่มบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นครั้งแรกซึ่งจะต้องมีการพัฒนาบทบัญญัติดังกล่าวต่อไป

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ กรรมการ สอบถามว่า กรณีผู้ปกครองนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธของโรงเรียนอนุบาลปัตตานีประกาศจุดยืนไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้นักเรียนมุสลิมของโรงเรียนอนุบาลปัตตานีแต่งกายตามหลักศาสนาโดยให้นักเรียนมุสลิมใส่ผ้าคลุม (ฮิญาบ) มาโรงเรียนได้ เพราะจะทำให้

นักเรียนในโรงเรียนแต่งเครื่องแบบไม่เหมือนกันนั้น เรื่องดังกล่าวอาจเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองไว้ ซึ่งในอนาคตกรณีดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ปัจจุบันกรณีที่บุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยังไม่ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ไม่สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม ในอนาคตเมื่อสังคมได้วิวัฒนาการไปถึงระยะเวลาหนึ่ง อาจมีบุคคลเรียกร้องหรือกำหนดวิธีการในการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เสนอว่า หากคำอธิบายประกอบของมาตรานี้มีความมุ่งหมายให้คุ้มครองการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของเอกชนโดยทั่วไป แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมายความว่าถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐเท่านั้น จะทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ อาจมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่หากในอนาคตมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ โดยไม่ได้เกิดจากการกระทำของรัฐ อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป อย่างไรก็ตาม ในสภาวะการณ์ปัจจุบันคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องกำหนดความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญมากที่สุด

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ กำหนดให้การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่ากรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญย่อมอาศัยอำนาจโดยตรงจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีกำหนดให้การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่ากรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น ต้องเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ไม่ใช่เงื่อนไขที่จำกัดสิทธิหรือทำให้ไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น การที่มาตรา ๔๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดกรอบว่าการจะใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐเท่านั้น ซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้หมายความรวมถึงการละเมิด

สิทธิและเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของเอกชนด้วย เนื่องจากในปัจจุบันการดำเนินชีวิตของประชาชนขึ้นอยู่กับกรดำเนินกิจกรรมของเอกชนมากกว่าการดำเนินกิจกรรมของรัฐเรียบร้อยแล้ว

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า คำว่า “การกระทำ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ เป็นกรณีที่มีความหมายเดียวกับคำว่า “การกระทำ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำว่า “การกระทำ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ เป็นถ้อยคำที่มีความหมายเดียวกับคำว่า “การกระทำ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เนื่องจากเป็นการกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกัน และเพื่อให้สามารถยื่นคำร้องกรณีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ กำหนดว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ จะครอบคลุมกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๕ กำหนดเป็นหลักการไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ดังนั้น กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงถูกบัญญัติไว้แล้วในมาตรา ๕ ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๒๑๓ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องที่ละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยได้

นายนครชิต สิงหเสนี โฆษกกรรมการ สอบถามว่า กรณีกฎหมายหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๕ หมายความว่ารวมถึงกฎหมายหรือข้อบังคับ หรือการกระทำของเอกชนด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กฎหรือข้อบังคับตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๕ เป็นกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐ ขณะที่การกระทำใดตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๕ อาจเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ได้ โดยกรณีที่เอกชนออกกฎหมายหรือข้อบังคับของตนถือเป็นการกระทำอย่างหนึ่ง ซึ่งจะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือข้อบังคับที่มีระดับต่ำกว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า องค์กรหรือหน่วยงานใดจะเป็นผู้วินิจฉัยว่า กรณีที่บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลใดนั้นย่อมเป็นไปตามธรรมชาติของเรื่องนั้น เช่น กรณีบุคคลถูกฟ้องคดีอาญา ก็เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาคดีในศาลอาญา หากถูกฟ้องเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองก็ต้องพิจารณาคดีในศาลปกครอง หรือหากถูกฟ้องเรื่องวินัยทหารก็ต้องพิจารณาคดีในศาลทหาร และเมื่อมีผู้ยกข้ออ้างขึ้นว่าการพิจารณาคดีในศาลนั้นมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมสามารถส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่ากรณีที่บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาประกอบด้วยว่าองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจตีความกรณีดังกล่าว

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งคำว่า “ศาล” หมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ในอนาคตกรณีที่มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและมูลเหตุแห่งคดีเป็นประเด็นเดียวกับประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยแล้ว กรณีเช่นว่านี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถวินิจฉัยคดีดังกล่าวให้มีผลแตกต่างไปจากแนวคำวินิจฉัยเดิมของศาลรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีวิธีดำเนินการอย่างไร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายใช้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เขียนรองรับไว้แล้วว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้มีผลผูกพันศาลรัฐธรรมนูญด้วย แต่มีข้อยกเว้นว่ากรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคดีหลังให้มีผลแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยในคดีก่อนได้ก็ต่อเมื่อคดีหลังมีมูลเหตุหรือพฤติการณ์แห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป หรือบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากคดีก่อน ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถมีคำวินิจฉัยในคดีหลังแตกต่างไปจากแนวคำวินิจฉัยในคดีก่อนได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องแสดงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงไว้ในคำวินิจฉัยด้วย

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ในชั้นการพิจารณาข่างบทบัญญัติมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ โดยเฉพาะการบัญญัติความว่า “การกระทำ” ส่วนตัวได้นำรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาไปเปรียบเทียบ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีบทบัญญัติรองรับคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้นั้นรวมถึงคดีที่เกิดจากการกระทำด้วย หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อขอให้วินิจฉัยว่าการกระทำนั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ ตัวอย่างเช่น การกระทำของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ กรณีร้ายแรงทำให้เกิดความไม่เสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความรับรอง เช่น ร้านอาหารกำหนดเงื่อนไขการจำหน่ายอาหารว่าจะจำหน่ายอาหารให้เฉพาะคนผิวขาวเท่านั้น การกระทำดังกล่าวถือว่าการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกามีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำของเอกชนดังกล่าว

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีการกระทำของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ เช่น ภาคเอกชนเปิดร้านอาหารแต่กำหนดเงื่อนไขของผู้ที่มีสิทธิเข้าใช้บริการว่าจะต้องเป็นบุคคลที่สูบบุหรี่เท่านั้น และพนักงานของร้านทุกคนจะต้องเป็นผู้ที่สูบบุหรี่ การกำหนดเงื่อนไขของร้านอาหารในลักษณะดังกล่าวส่งผลกระทบต่อบุคคลทั่วไปอย่างไร และเหตุใดประเทศไทยจึงไม่สามารถกระทำได้นอกจากนั้น การที่กระทรวงสาธารณสุขได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดสภาพและลักษณะของเขตสูบบุหรี่โดยกำหนดห้ามมิให้มีการสูบบุหรี่ในร้านอาหาร ดังนั้น หากมีผู้สูบบุหรี่ในร้านอาหารจะถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยถือว่าเป็นผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงหรือไม่

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า สายการบินของต่างประเทศได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับน้ำหนักของผู้โดยสารว่าจะต้องมีน้ำหนักไม่เกินจำนวนที่กำหนด หากผู้โดยสารรายใด

มีน้ำหนักเกินจะต้องซื้อที่นึ่งเพิ่ม เหตุใดในต่างประเทศจึงสามารถกระทำได้นอกจากนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสามารถนำไปบังคับกับภาคเอกชนได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถบังคับเอกชนได้ แต่สามารถบังคับให้การกระทำนั้นเกิดผลในทางกฎหมายได้ เช่น การที่บริษัทไลเฟนังงานออก และพนักงานนำคดีฟ้องศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ บริษัทจะต้องรับพนักงานเข้าทำงานตามเดิม เป็นต้น ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยลักษณะเดียวกับคำพิพากษาของศาลแรงงาน คือมีสภาพบังคับเอกชนให้ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลแรงงาน

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีสภาพบังคับปัจเจกบุคคลได้อย่างไร และมาตรการในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีวิธีดำเนินการอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจบังคับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐใด แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการบังคับแทน เช่น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับหนึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ” กรณีที่ภาคเอกชนยกข้อต่อสู้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันภาคเอกชนด้วย กรณีเช่นว่านั้นสามารถกระทำได้อหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ ในทางปฏิบัติองค์กรเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ดำเนินการบังคับเอกชนเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ในอดีตการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งเป็นการออกระเบียบตามมติคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นไม่รวมถึงบริษัทเอกชนด้วย แต่ในทางปฏิบัติหากบริษัทเอกชนไม่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว หน่วยงานของรัฐก็จะไม่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างบริษัทเอกชนดังกล่าว ดังนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุย่อมมีสภาพบังคับบริษัทเอกชนด้วย เป็นต้น

นอกจากนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๑๓ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติรองรับกับมาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ขยายรวมถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๑๒) ให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่ความคุ้มครองของมาตรานี้ขยายไปถึงการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนด้วยการอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มียานของศาลใดเข้าไปคุ้มครอง และเพื่อให้ความคุ้มครองไม่เพียงแต่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือแม้แต่การกระทำของเอกชนก็อยู่ในข่ายที่อาจถูกโต้แย้งว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน แม้แต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐก็ได้รับความคุ้มครองของมาตรานี้เช่นกัน ซึ่งได้ให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขยายการคุ้มครองสิทธิตามวรรคหนึ่งเป็นเรื่องที่อาจมีขอบเขตกว้างขวาง และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระเกินสมควร จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิตามมาตรานี้ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๒๑๓ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๑๓ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติรองรับกับมาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ขยายสิทธิของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ขยายรวมถึง “การกระทำ” ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๑๒) ให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่ความคุ้มครองของมาตรานี้ขยายไปถึงการกระทำนั้น เป็นการเพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มียานของศาลใดเข้าไปคุ้มครอง และเพื่อให้ความคุ้มครองไม่เพียงแต่การละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือแม้แต่การกระทำของเอกชนก็อยู่ในข่ายที่อาจถูกโต้แย้งว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน แม้แต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกิดจากเอกชนซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐก็ได้รับความคุ้มครองของมาตรานี้เช่นกัน ซึ่งได้ให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขยายการคุ้มครองสิทธิตามวรรคหนึ่งเป็นเรื่องที่อาจมีขอบเขตกว้างขวาง และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระเกินสมควร จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิตามมาตรานี้ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

มาตรา ๒๔๕

“มาตรา ๒๔๕ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน

การคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดมาตรการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่กำหนดมาตรการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการเงินการคลังของรัฐโดยตรงและมีโอกาสที่จะตรวจพบการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงมากที่สุด จึงกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่งได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเข้าข่ายการทุจริตได้ และยังเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการเข้าไต่ถามการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารโดยไม่มีเหตุผลที่รัดกุมหรือชัดเจนเพียงพอ

ทั้งนี้ การที่ให้องค์กรทั้ง ๓ องค์กรนี้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วยนั้น เพื่อเป็นการดูแลให้การดำเนินการของรัฐเป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลัง อันเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่อให้เกิดแรงผลักดันจากสาธารณชนให้รัฐต้องพิจารณาเรื่องการใช้จ่ายเงินให้รอบคอบ”

ประเด็นการพิจารณา

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญมีข้อสังเกตว่า ความว่า “การระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ” ที่บัญญัติในมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ หมายความว่ารวมถึงการตรวจสอบในเรื่องการตรากฎหมายด้วยหรือไม่

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า การกระทำทุจริตเชิงนโยบายมิได้มีแต่เฉพาะการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้จ่ายเงินตามนโยบายของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อเปิดช่องให้มีการกระทำในลักษณะที่เป็นการหาผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งถือว่ามีลักษณะเป็นการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐ ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน ดังนั้น ความว่า “การระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ” ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ควรครอบคลุมถึงกระบวนการกฎหมายเพื่อเปิดช่องให้มีการกระทำในลักษณะที่เป็นการหาผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่กระบวนการตรวจสอบตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายออกมาใช้บังคับแล้วฝ่ายบริหารเข้าไปดำเนินการหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการกระทำทุจริต เนื่องจากกระบวนการในการตรวจสอบเพื่อระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญ นั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ว่าร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเมื่อมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การระงับหรือยับยั้งตามมาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญได้ เพราะในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถเข้าไปดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการใดๆ ของฝ่ายบริหารได้

นางจรี วิจิตรวาทการ กรรมการ กล่าวว่า การทุจริตเชิงนโยบายที่จะนำไปสู่การระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ หากไม่ครอบคลุมถึงการตรวจสอบในเรื่องการตรากฎหมายด้วย ในทางปฏิบัติจะมีวิธีการตรวจสอบอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประชาชนและฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบเองว่ากฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐหรือไม่จนนำไปสู่การระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๔๕ ให้สมบูรณ์ ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๔๕ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่กำหนดมาตรการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการเงินการคลังของรัฐโดยตรงและมีโอกาสที่จะตรวจพบการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงมากที่สุด จึงกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่งได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปรีกษาหารีหรือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเข้าข่ายการทุจริตได้ และยังเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการเข้าไปก้าวล่วงการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารโดยไม่มีเหตุผลที่รัดกุมหรือชัดเจนเพียงพอ

ทั้งนี้ การที่ให้องค์กรทั้ง ๓ องค์กรนี้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วยนั้น เพื่อให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้พิจารณาหรือติดตามการดำเนินการด้วยความใกล้ชิดอันเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่อให้เกิดแรงผลักดันจากสาธารณชนให้รัฐต้องพิจารณาเรื่องการใช้จ่ายเงินให้รอบคอบ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๕ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๔๕ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่กำหนดมาตรการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการเงินการคลังของรัฐโดยตรงและมีโอกาสที่จะตรวจพบการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงมากที่สุด จึงกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่งได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปรีกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเข้าข่ายการทุจริตได้ และยังเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการเข้าไปก้าวก้าวการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารโดยไม่มีเหตุผลที่รัดกุมหรือชัดเจนเพียงพอ

ทั้งนี้ การที่ให้องค์กรทั้ง ๓ องค์กรนี้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วยนั้น เพื่อให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้พิจารณาหรือติดตามการดำเนินการด้วยความใกล้ชิด อันเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่อให้เกิดแรงผลักดันจากสาธารณชนให้รัฐต้องพิจารณาเรื่องการใช้จ่ายเงินให้รอบคอบ”

จากนั้น ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๕ และมาตรา ๑๙๗ เพื่อให้ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๑๙๕

“มาตรา ๑๙๕ ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้เลือกเป็นรายคดี

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา

การวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคสี่ ให้ดำเนินการโดยองค์คณะของศาลฎีกา ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาซึ่งไม่เคยพิจารณา คดีนั้นมาก่อน และได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนเก้าคน โดยให้เลือกเป็นรายคดี และเมื่อองค์คณะของศาลฎีกาดังกล่าวได้วินิจฉัยแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาให้ผู้ใดพ้นจาก ตำแหน่ง หรือคำพิพากษานั้นมีผลให้ผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะมีการอุทธรณ์ตามวรรคสี่หรือไม่ ให้ผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา

หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ตามวรรคสี่ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคห้า ให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ซึ่งมีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักเกณฑ์ องค์ประกอบ วิธีพิจารณาคดี วิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากล”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๓๑๐ และมาตรา ๓๑๑) และได้บัญญัติทำนองเดียวกัน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๑๙ มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๗๘) ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาโดยบัญญัติไว้ ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ เพื่อมุ่งให้เกิดผลในการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มเติมหลักการใหม่ โดยได้เปิดโอกาสให้โจทก์และจำเลยสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ เพื่อให้สอดคล้องกับ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และได้กำหนดรูปแบบการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการจัดตั้งองค์คณะของศาลฎีกาเพื่อทำหน้าที่ในการ พิจารณาพิพากษาอุทธรณ์แทนที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

(๒) องค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดว่า ต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ทั้งนี้ ให้เป็นดุลพินิจของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในคัดเลือกกำหนดองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี แต่จำนวนองค์คณะผู้พิพากษาต้องไม่น้อยกว่า ห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้เลือกเป็นรายคดี

การที่กำหนดให้เลือกองค์คณะผู้พิพากษาเป็นรายคดีนั้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และ อำนวยความสะดวกในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สำหรับความว่า “ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” ให้หมายถึง ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาและให้หมายความรวมถึงผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งอดีตเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า

ผู้พิพากษาศาลฎีกาแต่ปัจจุบันได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์หรือศาลชั้นต้นด้วย ผู้พิพากษาอาวุโสดังกล่าวก็สามารถได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเป็นองค์คณะผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

(๓) “คดีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” ที่อยู่ในอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง

(๓.๑) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ร่ำรวยผิดปกติ ททุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และรวมถึงตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว

(๓.๒) คดีที่คณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ากรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ททุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(๓.๓) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อจงใจให้กระทำการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

(๓.๔) คดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน

(๔) กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระบบไต่สวน และเป็นไปโดยรวดเร็ว เพื่อให้เหมาะสมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมากกว่าบุคคลทั่วไป และเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการใหม่โดยกำหนดให้การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา โดยให้สิทธิคู่ความยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการปฏิบัติเช่นเดียวกับในนานาประเทศ และสอดคล้องต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ในมาตรานี้ไม่ได้จำกัดอนุญาตเฉพาะผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ที่จะมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเท่านั้น แต่ได้เปิดกว้างให้สิทธิคู่ความสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง โดยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากหลักการเดิมตามที่เคยบัญญัติไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๖) สำหรับองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาในการวินิจฉัยอุทธรณ์คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ปรับให้จำนวนองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาที่พิจารณาในชั้นอุทธรณ์แตกต่างกับองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นต้น โดยให้มีจำนวน

เก้าคน และต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา และต้องไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะตั้งองค์คณะขึ้นมาพิจารณาอุทธรณ์ โดยกระทำการในนามของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยให้เลือกเป็นรายคดี”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙๕ ให้สมบูรณ์ ดังนั้นเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙๕ เป็นดังนี้

“กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้เกิดความรวดเร็ว”

นอกจากนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ในข้อ (๑) เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๓๑๐ และมาตรา ๓๑๑) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๑๙ มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๗๘) ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ เพื่อมุ่งให้เกิดผลในการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังและรวดเร็ว ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มเติมหลักการใหม่ โดยได้เปิดโอกาสให้โจทก์และจำเลยสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และได้กำหนดรูปแบบการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการจัดตั้งองค์คณะของศาลฎีกาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอุทธรณ์แทนที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา”

นายอภิชาติ สุจริตกุล รองประธานกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า ในชั้นการพิจารณายกร่างบทบัญญัติมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายประเด็นการกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาว่า การกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในแต่ละคดีอาจกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาไม่เท่ากัน โดยพิจารณาจากลักษณะคดีแต่ละคดีว่าจะกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาจำนวนเท่าใด แต่ทั้งนี้การกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ในชั้นการพิจารณายกร่างบทบัญญัติมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น ที่ประชุมได้มีการอภิปรายแสดงความเห็นในประเด็นการกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาว่าลักษณะคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากคดีทุจริตต่อหน้าที่แล้ว ยังมีคดีที่เกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จด้วยซึ่งเป็นคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากในการพิจารณาคดี จำนวนองค์คณะผู้พิพากษาอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะผู้พิพากษาจำนวนเก้าคนก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในชั้นการพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นการกำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ศาลยุติธรรมมีข้อเสนอแนะว่าควรให้เป็นดุลพินิจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการพิจารณากำหนดจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาแต่ละคดี

ประธานกรรมการสอบถามว่า ความว่า “ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” ในมาตรา ๑๙๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการใหม่ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ใช่หรือไม่

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ความว่า “ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” ในมาตรา ๑๙๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการใหม่ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เนื่องจากในอดีตเคยเกิดปัญหาการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามาตรมรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยมีปัญหาว่าผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาสามารถได้รับแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภามาตรมรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้หรือไม่ ดังนั้น เพื่อความชัดเจนมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกาให้หมายความรวมถึงผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาด้วย และสอบถามว่า ความว่า “สำหรับความว่า “ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” ให้หมายถึง ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาและให้หมายความรวมถึงผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งอดีตเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา แต่ปัจจุบันได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์หรือศาลชั้นต้นด้วย ผู้พิพากษาอาวุโสดังกล่าวก็สามารถได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเป็นองค์คณะผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้” ในคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ย่อหน้าที่สาม ถูกต้องหรือไม่

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความว่า “สำหรับความว่า “ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” ให้หมายถึง ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาและให้หมายความรวมถึงผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งอดีตเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาแต่ปัจจุบันได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์หรือศาลชั้นต้นด้วย” ในคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ย่อหน้าที่สาม นั้น ไม่ถูกต้อง เนื่องจากความว่า “ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” หมายถึงผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงผู้พิพากษาที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาแต่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลชั้นต้นด้วย

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ สอบถามว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ในข้อ (๒) ย่อหน้าที่สาม ซึ่งคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญอ้างอิงว่านำข้อมูลมาจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๐๘ วันจันทร์ ที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ถูกต้องหรือไม่ เนื่องจากในชั้นการพิจารณาร่างบทบัญญัติมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญ แนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการบัญญัติมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหมายให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาและปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา จึงจะสามารถได้รับแต่งตั้งให้เป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญได้

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ในข้อ (๒) ย่อหน้าที่สาม นั้น คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณา

บันทึกเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญได้อ้างอิงว่านำข้อมูลมาจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๐๘ วันจันทร์ ที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เป็นการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในการเขียนคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญควรนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาประกอบการพิจารณาด้วย

ประธานกรรมการสอบถามว่า กรณีที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ ต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา กรณีเช่นนี้สามารถได้รับแต่งตั้งเป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า ผู้พิพากษาที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา จะต้องแต่งตั้งจากผู้พิพากษาที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาเท่านั้น โดยไม่สามารถแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษาศาลชั้นต้นให้มาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาได้

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่เกษียณอายุในศาลฎีกาสามารถได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาได้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีผู้พิพากษาอาวุโสในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์เท่านั้น ทำให้ประธานศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาศาลฎีกาที่เกษียณอายุหากจะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสจะต้องไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติเดียวกับที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ในข้อ (๒) เป็นดังนี้

“(๒) องค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดว่า ต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ทั้งนี้ ให้เป็นดุลพินิจของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในคัดเลือกกำหนดองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี แต่จำนวนองค์คณะผู้พิพากษาต้องไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้เลือกเป็นรายคดี โดยมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่กำหนดไว้เป็นจำนวนแน่นอน คือเก้าคน แต่ตามรัฐธรรมนูญนี้เปิดให้สามารถตรากฎหมายกำหนดองค์คณะได้ตามความเหมาะสมซึ่งต้องไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน เพื่อให้สามารถกำหนดจำนวนองค์คณะให้เหมาะสมกับลักษณะแห่งคดีได้

การที่กำหนดให้เลือกองค์คณะผู้พิพากษาเป็นรายคดีนั้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และอำนวยความสะดวกในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สำหรับความว่า “ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” บัญญัติขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาก็มีสิทธิร่วมเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกามาก่อน”

นอกจากนั้น คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ในข้อ (๕) และข้อ (๖) ควรปรับปรุงเขียนใหม่ โดยมีสาระสำคัญว่า หลักการการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๑๙๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ จะต้องอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาโดยองค์คณะของศาลฎีกาจำนวนเก้าคนเพื่อพิจารณาอุทธรณ์นั้น เป็นการทำหน้าที่แทนที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยให้ถือว่าการพิจารณาขององค์คณะของศาลฎีกาเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ในนามของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ดังนั้น มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ในข้อ (๕) และข้อ (๖) ตามประเด็นดังกล่าว

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ สอภถามว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ในข้อ (๓) คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญนำมาจากที่ใด

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ในข้อ (๓) นำมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕ ในข้อ (๓) ควรตัดออก กรณีที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าควรเขียนไว้ ก็ควรปรับปรุงแก้ไขโดยเขียนไล่ลำดับตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ และใส่เลขมาตราของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙๕ เป็นดังนี้

“กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้เกิดความรวดเร็ว”

๒. รอกการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๕

มาตรา ๑๙๗

“มาตรา ๑๙๗ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระนั้น ๆ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระนั้น ๆ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ (มาตรา ๑๙๕) โดยบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๔๐ (มาตรา ๒๗๖) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดลักษณะคดีปกครองไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๒๓) แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติแตกต่างจากเดิม คือ ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของคดีปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองได้กำหนดลักษณะของคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน บทบัญญัติในวรรคหนึ่งจึงได้บัญญัติหลักการว่า คดีปกครองคือคดีใดบ้างนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมเป็นไปตามสภาวะการณ์

นอกจากนี้ ได้กำหนดอำนาจศาลปกครองให้เกิดความชัดเจนว่าการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระและองค์กรอัยการที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการกระทำตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์การอิสระอื่น ๆ ขององค์การอิสระก็เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้รูปแบบหนึ่งจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของศาลปกครองด้วย อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบความชอบในการดำเนินการขององค์การอิสระว่าเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่นั้น เป็นหลักการทั่วไปที่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบได้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดให้อำนาจศาลปกครองไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระตามความในวรรคสาม ก็มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ด้วยเช่นกัน และควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙๗ ให้สมบูรณ์และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙๗ เป็นดังนี้

“กำหนดอำนาจของศาลปกครอง และชั้นของศาล”

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรานี้ โดยตัดคำว่า “และองค์กรอัยการ” ออกจากคำว่า “ได้กำหนดอำนาจศาลปกครองให้เกิดความชัดเจนว่าการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระและองค์กรอัยการที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการกระทำตามรัฐธรรมนูญ” เพราะความในมาตรานี้เป็นกรณีเฉพาะขององค์อิสระเท่านั้น ในส่วนขององค์กรอัยการมีการกำหนดไว้ในมาตรา ๒๔๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ความว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๗ ให้สมบูรณ์และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๗ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ (มาตรา ๑๙๕) โดยบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๗๖) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดลักษณะคดีปกครองไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๒๓) แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติแตกต่างจากเดิม คือ ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของคดีปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ คงบัญญัติเพียงหลักสำคัญของคดีปกครองไว้ว่า “คดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง” ส่วนรายละเอียดให้ไปบัญญัติในกฎหมาย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวขึ้น

นอกจากนี้ ได้จำกัดอำนาจศาลปกครองมิให้ก้าวล่วงไปยังการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ เฉพาะที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นไป โดยอิสระอย่างแท้จริง”

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณา บันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์กรอิสระน่าจะเป็น การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระด้วย เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอิสระ แต่ละองค์กรมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ประธานกรรมการกล่าวว่า การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์กรอิสระไม่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ ส่วนเหตุที่ต้องกำหนดให้ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญว่า การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เพราะที่ผ่านมาเกิดปัญหาเรื่องอำนาจของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการข่มขู่ความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาส่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่ศาลปกครองเห็นว่าแม้การข่มขู่ความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ตาม แต่เมื่อหัวหน้าส่วนราชการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข่มขู่ความผิดแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวก็เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และเมื่อรับคดีไว้พิจารณาศาลปกครองก็จะพิจารณาถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นด้วยว่ากระทำความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข่มขู่ความผิดหรือไม่อย่างไรได้ด้วย ในประเด็นนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ซึ่งปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในประเด็นนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า กรณีดังกล่าวให้ถือ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นหลักก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข่มขู่ความผิดมีสิทธิในการฟ้องคดี ต่อศาลปกครองได้ และกำหนดให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติทราบ และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณี ในคดีได้ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข่มขู่ความผิดมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ อาจทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการด้วยความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้ศาลปกครองจะมี ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ แต่ความในมาตรานี้ไม่ได้กำหนดไว้เช่นนั้น คำอธิบายประกอบของมาตรานี้ จึงควรอธิบายให้ชัดเจนว่าเหตุใดจึงไม่ได้กำหนดให้มีศาลปกครองในชั้นอุทธรณ์ไว้ด้วย

ประธานกรรมการสอบถามว่า มาตราใดในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ และกำหนด ไว้อย่างไร

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า มาตรา ๒๒๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดไว้ว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

ประธานกรรมการสอบถามว่า ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยหรือไม่อย่างไร

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า มาตรา ๒๗๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดไว้ว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๗ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ (มาตรา ๑๙๕) โดยบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๗๖) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดลักษณะคดีปกครองไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๒๓) แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติแตกต่างจากเดิม คือไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของคดีปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ คงบัญญัติเพียงหลักสำคัญของคดีปกครองไว้ว่า “คดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง” ส่วนรายละเอียดให้ไปบัญญัติในกฎหมาย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวขึ้น

นอกจากนี้ ได้จำกัดอำนาจศาลปกครองมิให้ก้าวล่วงไปยังการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระเฉพาะที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นไปโดยอิสระอย่างแท้จริง

ในการกำหนดชั้นของศาลปกครองนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่าอาจมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ตัดความส่วนนี้ออก เพราะเห็นว่าการมีศาลปกครองสองระดับน่าจะเป็นการเหมาะสมแล้ว มิฉะนั้นจะทำให้คดีปกครองมีขั้นตอนยืดยาวออกไปอีกอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙๗ เป็นดังนี้

“กำหนดอำนาจของศาลปกครอง และชั้นของศาล”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๗ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ (มาตรา ๑๙๕) โดยบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๗๖) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดลักษณะคดีปกครองไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๒๓) แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติแตกต่างจากเดิม คือไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของคดีปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ คงบัญญัติเพียงหลักสำคัญของคดีปกครองไว้ว่า

“คดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง” ส่วนรายละเอียดให้ไปบัญญัติในกฎหมาย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวขึ้น

นอกจากนี้ ได้จำกัดอำนาจศาลปกครองมิให้ก้าวล่วงไปยังการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระ เฉพาะที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นไปโดยอิสระอย่างแท้จริง

ในการกำหนดชั้นของศาลปกครองนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่าอาจมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ตัดความส่วนนี้ออก เพราะเห็นว่าการมีศาลปกครองสองระดับน่าจะเป็นการเหมาะสมแล้ว มิฉะนั้นจะทำให้คดีปกครองมีขั้นตอนยืดยาวออกไปอีกอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้”

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการฯ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

นายณฤพนธ์ ฐลีจันทร์
 นิติกรปฏิบัติการ
 นายรัฐภูมิ คำศรี
 นิติกรชำนาญการพิเศษ
 นายเฉลิมศักดิ์ ใจธานี
 วิทยากรชำนาญการ
 ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
 สำนักกรรมการฯ ๒
 ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์