

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๕๑

วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๒. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๓. นายนครชิต สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๔. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๕. นางกิริธรา สุมาวงศ์	กรรมการ
๖. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๗. นายฉัตรชัย เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๘. นายธีรชัย ฌ นคร	กรรมการ
๙. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๐. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๑. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๒. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๓. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๕. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๖. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๗. นายปรกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	(ลาการประชุม)
๒. นายชาติชาย ฌ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๓. นายธนาวัฒน์ สัจจทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ**ผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ****สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. นางสาววิลาวรรณ ไร่รื่น

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

นายเชษฐ์ โทณะวนิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๐๑ วันจันทร์ ที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๕๐ วันพฤหัสบดี ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม กล่าวว่า ในการประชุมคณะกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งตนเป็นอนุกรรมการด้วยนั้น ได้มีการหารือเกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทุกวันอังคาร และวันพฤหัสบดี เพื่อพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมคณะอนุกรรมการมีความเห็นเป็นสองแนวทาง โดยแนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรนัดประชุมเพื่อพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในวันอังคาร และวันพฤหัสบดี ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการเคยกำหนดไว้ และแนวทางที่สอง เห็นว่าควรมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญพิจารณากลับกรองความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้เสร็จก่อน จากนั้นจึงเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป กรรมการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคนมีความเห็นอย่างไร

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า หลังจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. แล้ว ถือว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติภารกิจเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติคาดว่าจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสองฉบับสุดท้าย ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ในวาระที่สองและวาระที่สามแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ ทั้งนี้ เห็นว่า หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีการนัดประชุมหลังจากวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ ควรเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วนั้น มีบทบัญญัติใดไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ กล่าวว่า การจัดทำเจตนารมณ์ไม่ได้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกาศใช้แล้ว หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงเป็นอันสิ้นสุดลง แต่เหตุที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้นก็สืบไปตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวนสิบฉบับให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ดังนั้น หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าควรมีการนัดประชุมก็ควรเป็นการนัดประชุมเพื่อพิจารณาติดตามความคืบหน้าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเท่านั้น ส่วนการพิจารณาจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ควรมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญพิจารณากลับกรองความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้แล้วเสร็จ แล้วจึงเสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่่า หลังจากที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนาธรรมณั้ร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการพิจารณาถึ้นกรองความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เสร้จแล้ว ควรส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคนนำไปพิจารณา หากกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคนใดเห็นว่าม่ประเด็นใดทีี่ควรแก้ไขเพิ่มเติมหรือควรนำมหารือร่วมกันในทีี่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้นัดประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวต่อไป

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนาธรรมณั้ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่่า เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญทีี่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านควรเข้ามาช่วยพิจารณาด้วย

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่่า ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น ควรพิจารณาจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก อย่่างไรก็ตาม ควรให้เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนาธรรมณั้ร่างรัฐธรรมนูญจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญไปทีี่ละหมวดให้แล้วเสร็จก่อน จากนั้นจึงส่งให้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญทีี่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

นายสุพจน์ ไช้มุกด์ รองประธานกรรมการ คนทีี่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในทีี่ประชุม กล่าวว่่า การจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น ควรให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนาธรรมณั้ร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการพิจารณาต่อไป หากดำเนินการในหมวดใดเสร็จแล้ว ให้ส่งให้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญทีี่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นนำเสนอต่อทีี่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาต่อไป

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. รายงานความคืบหน้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นร่างมาตรา ๙ ทีี่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในร่างมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง จากความว่่า “สภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่่าด้วยสภาองค์กรชุมชน” เป็นความว่่า “องค์กรชุมชน” แทน โดยให้เหตุผลว่่า คำว่่า “องค์กรชุมชน” ทีี่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมนั้น มีความหมายครอบคลุมถึงสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่่าด้วยสภาองค์กรชุมชนด้วยแล้ว ซึ่งในประเด็นนี้ได้ชี้แจงต่อทีี่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญว่่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้สภาองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสภาองค์กรชุมชนตามร่างมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นองค์กรชุมชนทีี่มีกฎหมายรับรอง ซึ่งทีี่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญเห็นชอบกับร่างบทบัญญัติทีี่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ประเด็นร่างมาตรา ๑๕ ทีี่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญเห็นว่า ในกรณีทีี่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งทั่วไปพร้อมกันทั้ราชอาณาจักรตามวันทีี่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดนั้น ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่่ามีเหตุใดบ้าง ซึ่งในประเด็นนี้ได้ชี้แจงต่อทีี่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญว่่า เหตุทีี่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่ระบุเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ว่่ามีกรณีใดบ้างนั้น เนื่องจากร่างมาตรา ๑๕ เป็นการบัญญัติโดยการล้้อถ้อยคำมาจากรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถทีี่จะระบุตัวอย่างของเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ไว้ในกฎหมายได้ อย่่างไรก็ตาม

หากมีปัญหาว่ากรณีใดจะถือว่าเป็นเหตุจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวเอง นอกจากนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง หมายถึงมติสองในสามของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมด หรือมติสองในสามของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ท้ายที่สุด เพื่อให้เกิดความชัดเจนที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงแก้ไขถ้อยคำเป็นมติสองในสามของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ประเด็นร่างมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีหรือการยื่นคำร้องเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งอันมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่จะฟ้องคดีหรือยื่นคำร้อง แต่มิให้นำมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับ” ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งข้อสังเกตว่า เหตุใดจึงบัญญัติความในลักษณะดังกล่าว ซึ่งในประเด็นนี้ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในกรณีอื่นๆ ไว้แล้ว ดังนั้นร่างมาตรา ๑๗ จึงเป็นบทบัญญัติรองรับในกรณีอื่นๆ ที่ไม่ได้บัญญัติเรื่องเขตอำนาจศาลไว้โดยเฉพาะ ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ก็สามารถฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ประกอบกับในอดีตเคยมีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับประเด็นการแบ่งเขตเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การออกระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดเขตเลือกตั้งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นร่างมาตรา ๑๗ วรรคสอง ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรแก้ไขเกี่ยวกับการพิจารณาคดีและการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด โดยให้ออกเป็นระเบียบของศาลปกครองสูงสุดแทนการออกเป็นข้อบังคับของศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากการออกระเบียบของศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ร่างมาตรา ๑๗ วรรคสอง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ศาลปกครองสูงสุดออกเป็นข้อบังคับ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการกำหนดวิธีพิจารณาคดีตามร่างมาตรา ๑๗ ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

นางสาวจิรารัตน์ จันทรัตน์ เลขาธิการอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. รายงานต่อที่ประชุมว่า ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

๑) ตำแหน่งประธานกรรมการการเลือกตั้ง เปลี่ยนแปลงจากพลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ เป็นนายวิทยา ผิวผ่อง

๒) ตำแหน่งรองประธานกรรมการการเลือกตั้ง คนที่หนึ่ง เปลี่ยนแปลงจากพลเอก สกนธ์ สัจจานิตย์ เป็นนายบัญญัติ จันทร์เสนะ

นอกจากนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. เรียงลำดับเป็นรายมาตรา ตั้งแต่ร่างมาตรา ๒๖ ถึงร่างมาตรา ๓๕ โดยมีประเด็นข้อสังเกต ดังนี้

๑) ในร่างมาตรา ๒๗ ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญตั้งข้อสังเกตว่า ความในร่างมาตรา ๒๗ (๓) ไม่ควรบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากพรรคการเมืองเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง

๒) ในร่างมาตรา ๓๓ ร่างมาตรา ๓๔ และร่างมาตรา ๓๕ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแจ้งเหตุที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญตั้งข้อสังเกตว่า ควรยึดถือปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับการถูกจำกัดสิทธิทางการเมืองอย่างทั่วถึงด้วย ทั้งนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง ไว้ก่อน เนื่องจากอาจเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่ไม่มาใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งมีโทษรุนแรงเกินไป

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง ในฐานะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. รายงานความคืบหน้าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ดังนี้

๑) ร่างมาตรา ๑๑ ประเด็นเรื่องการแบ่งกลุ่มของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญมีมติให้รอการพิจารณา

๒) ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการนับระยะเวลาสิบปี ในร่างมาตรา ๑๓ (๓) ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสงสัยว่าเหตุใดจึงไม่นำมาใช้บังคับแก่สตรีซึ่งสมัครในกลุ่มตามร่างมาตรา ๑๑ (๑๔)

๓) ในร่างมาตรา ๑๗ ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญมีมติให้ตัดออกทั้งมาตรา เนื่องจากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องคืนเงินค่าธรรมเนียมการสมัครแก่ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าผู้สมัครคนดังกล่าวจะเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ก็ตาม

๔) ในร่างมาตรา ๒๒ ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญมีมติให้รอการพิจารณา โดยมอบหมายให้ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกลับไปพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับระยะเวลาในการประกาศรายชื่อผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแยกเป็นรายกลุ่ม ซึ่งกำหนดให้ประกาศภายในห้าวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลารับสมัครตามร่างมาตรา ๒๒ นั้น ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

จากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเริ่มพิจารณาในหมวด ๑๒ องค์กฤษฎีการ ตั้งแต่มาตรา ๒๒๓ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๒๒๓

“มาตรา ๒๒๓ กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในระหว่างที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ถ้ามีกรรมการการเลือกตั้งเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คนให้กระทำได้แต่เฉพาะการที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ กรณีมีกรรมการการเลือกตั้งเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คนให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เฉพาะมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับวาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระอื่น

(๒) วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า ถ้ามีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คน ให้กระทำได้แต่เฉพาะการที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ”

ประเด็นการพิจารณา

นายวรชิต สิงหเสนี โฆษกกรรมการ กล่าวว่ คำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๒๓ (๒) ความว่า “ให้กระทำได้แต่เฉพาะการที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น” อาจเกิดปัญหาในการตีความ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในคำอธิบายประกอบควรนำถ้อยคำในมาตรา ๒๒๓ วรรคสอง มาระบุไว้ ซึ่งน่าจะหมายถึงให้กรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แต่เฉพาะการที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น โดยเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๒) เป็นดังนี้ “(๒) วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า ถ้ามีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คน ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แต่เฉพาะการที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๒๒๓ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๒๓ เป็นดังนี้

“(๑) วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับวาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระอื่น

(๒) วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า ถ้ามีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คน ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แต่เฉพาะการที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ”

มาตรา ๒๒๔

“มาตรา ๒๒๔ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

(๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อกำหนดให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

(๓) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตาม (๑) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือกตั้ง

หรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(๔) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตาม (๑) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(๕) ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการ หรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

การใช้อำนาจตาม (๓) ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิดมีอำนาจกระทำได้สำหรับหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำความผิด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป เลือกตั้งท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ เพื่อให้การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ เป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย”

คำอธิบายประกอบ

“วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ การบริหารจัดการการเลือกตั้งและย่อมมีอำนาจประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และประกาศผลการออกเสียงประชามติ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสามอำนาจเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนกรรมการการเลือกตั้ง และการเพิ่มคุณสมบัติให้สูงขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่กำหนดเพิ่มขึ้นในลักษณะเชิงรุกเกี่ยวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้กรรมการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดการยอมรับจากทุกภาคส่วน

(๑) “จัด” หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา และการออกเสียงประชามติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการจัดการดังกล่าว ส่วน “การดำเนินการ” หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ

(๒) เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสืบสวนหรือไต่สวนเมื่อพบว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๓) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๑) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม”

ประเด็นการพิจารณา

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม เสนอแก้ไขความมุ่งหมาย เป็นดังนี้ “กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ เพื่อให้การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ เป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย” และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้

“วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ การบริหารจัดการการเลือกตั้ง และย่อมมีอำนาจประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และประกาศผลการออกเสียงประชามติ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสามอำนาจเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนกรรมการการเลือกตั้ง และการเพิ่มคุณสมบัติให้สูงนั้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่กำหนดเพิ่มขึ้นในลักษณะเชิงรุกเกี่ยวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้กรรมการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดการยอมรับจากทุกภาคส่วน”

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบของวรรคหนึ่งควรใช้คำว่า “หน้าที่และอำนาจ” แทนคำว่า “อำนาจหน้าที่” จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้

“วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยหน้าที่และอำนาจหลักของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ การบริหารจัดการการเลือกตั้ง และมีอำนาจประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และประกาศผลการออกเสียงประชามติ รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจควบคุมการเลือกตั้ง

และมีอำนาจในการสืบสวนหรือไต่สวนผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสามอำนาจเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนกรรมการการเลือกตั้ง และการเพิ่มคุณสมบัติให้สูงขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่กำหนดเพิ่มขึ้นในลักษณะเชิงรุกเกี่ยวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้กรรมการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดการยอมรับจากทุกภาคส่วน”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๒๔ เป็นดังนี้

“กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ เพื่อให้การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ เป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๒๔ เป็นดังนี้

“วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยหน้าที่และอำนาจหลักของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ การบริหารจัดการการเลือกตั้งและมีอำนาจประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และประกาศผลการออกเสียงประชามติ รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจควบคุมการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการสืบสวนหรือไต่สวนผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสามอำนาจเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนกรรมการการเลือกตั้ง และการเพิ่มคุณสมบัติให้สูงขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่กำหนดเพิ่มขึ้นในลักษณะเชิงรุกเกี่ยวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้กรรมการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดการยอมรับจากทุกภาคส่วน

(๑) “จัด” หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา และการออกเสียงประชามติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการจัดการดังกล่าว ส่วน “การดำเนินการ” หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ

(๒) เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสืบสวนหรือไต่สวนเมื่อพบว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๓) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๑) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือ การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม”

มาตรา ๒๒๕

“มาตรา ๒๒๕ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ สั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ถ้าผู้กระทำการนั้นเป็นผู้สมัคร รับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๒๒๔ (๔)

คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด”

ความมุ่งหมาย

“ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ หากการเลือกตั้ง หรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัตินี้ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือ การเลือกใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ในกรณีหากมีหลักฐาน อันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่เนื่องจากในการทุจริต การเลือกตั้งอาจมิได้ทั้งกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก หรือเป็นกรณีที่มีส่วนรู้เห็นกับ บุคคลอื่นในการกระทำผิดเลือกตั้งก็อาจมิได้ จึงได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือ ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นด้วย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถสั่งระงับ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวได้เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี โดยคำสั่งของคณะกรรมการ การเลือกตั้งนี้ ให้เป็นที่สุด

(๒) การบัญญัติมาตรานี้ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการกับผู้สมัคร รับเลือกตั้งที่กระทำการทุจริตก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งหรือ การเลือกเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยการระงับการใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อขจัด ปัญหาการทุจริตเฉพาะหน้า หากมีหลักฐานว่ากระทำความผิดและเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต่อไปตามมาตรา ๒๒๖

(๓) มาตรานี้มีความมุ่งหมายในการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ ในการจัดการเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัคร รับเลือกตั้งตามมาตรา ๒๒๕ ย่อมไม่กระทบผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากศาลตัดสินในภายหลังว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังกล่าวไม่มีความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

ประเด็นการพิจารณา

นายศุภชัย ยาวะประภาส กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทัก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เพื่อให้ความมุ่งหมายของมาตรานี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงเสนอแก้ไข เพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรานี้ เป็นดังนี้ “ก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ หากพบว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม”

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่ ควรแก้ไขคำอธิบายประกอบใน (๒) ให้สอดคล้องกับถ้อยคำที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๒) เป็นดังนี้ “(๒) การบัญญัติมาตรานี้ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการทุจริตก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ซึ่งจะทำการเลือกตั้งหรือการเลือกเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยการระงับการใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตเฉพาะหน้า ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต่อไปตามมาตรา ๒๒๖”

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่ คำอธิบายประกอบของมาตรานี้ควรกล่าวถึงการเลือกทุกครั้งเมื่อมีการกล่าวถึงการเลือกตั้ง ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรานี้ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัตินี้ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ในกรณีหากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่เนื่องจากในการทุจริตการเลือกตั้งหรือการเลือกอาจมิได้ทั้งกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก หรือเป็นกรณีที่มีส่วนรู้เห็นกับบุคคลอื่นในการกระทำผิดเลือกตั้งหรือการเลือกก็อาจมิได้ จึงได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกมีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นด้วย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือรับเลือกของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวได้เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี โดยคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ ให้เป็นที่สุด

(๒) การบัญญัติมาตรานี้ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกที่กระทำการทุจริตก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ซึ่งจะทำการเลือกตั้งหรือการเลือกเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยการระงับการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตเฉพาะหน้า ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต่อไปตามมาตรา ๒๒๖

(๓) มาตรานี้มีความมุ่งหมายในการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดการเลือกตั้งหรือการเลือก ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตามมาตรา นี้ ย่อมไม่กระทบผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากศาลตัดสินในภายหลังว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกดังกล่าวไม่มีความผิดเกี่ยวกับการการเลือกตั้ง”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๒๕ เป็นดังนี้

“ก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ หากพบว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๒๕ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ในกรณีหากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่เนื่องจากการทุจริตการเลือกตั้งหรือการเลือกอาจมิได้ทั้งกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก หรือเป็นกรณีที่มีส่วนรู้เห็นกับบุคคลอื่นในการกระทำผิดเลือกตั้งหรือการเลือกก็อาจมิได้ จึงได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกมีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นด้วย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือรับเลือกของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวได้เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี โดยคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ ให้เป็นที่สุด

(๒) การบัญญัติมาตรานี้ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกที่กระทำการทุจริตก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยการระงับการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตเฉพาะหน้า ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต่อไปตามมาตรา ๒๒๖

(๓) มาตรานี้มีความมุ่งหมายในการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดการเลือกตั้งหรือการเลือก ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตามมาตรา นี้ ย่อมไม่กระทบผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากศาลตัดสินในภายหลังว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกดังกล่าวไม่มีความผิดเกี่ยวกับการการเลือกตั้ง”

มาตรา ๒๒๖

“มาตรา ๒๒๖ เมื่อมีการดำเนินการตามมาตรา ๒๒๕ หรือภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

การพิจารณาของศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้นำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ในกรณีที่ศาลฎีกาพิพากษาว่าบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด และเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

มิให้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำมาตรานี้ไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ เป็นที่สุด

การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อเพิกถอนสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีที่พบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกหรือในกรณี ที่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแล้ว เป็นผู้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือ การเลือก หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) **วรรคหนึ่ง** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีดังนี้

(๑.๑) เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ตามมาตรา ๒๒๕ หรือ

(๑.๒) ภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการ กระทำของบุคคลอื่น

(๒) **วรรคสอง** กำหนดให้ศาลฎีกาต้องใช้สำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการ การเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิที่ศาลฎีกาจะสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ เพื่ออำนวยให้เกิดความยุติธรรมสูงสุด

(๓) **วรรคสาม** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดโดยให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นระยะเวลา ๑๐ ปี ซึ่งรายละเอียดจะเป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

(๔) **วรรคสี่** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เมื่อศาลฎีการับคำร้องแล้ว ถ้าผู้ที่ถูกกล่าวหา เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ผู้นั้นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษาว่า มิได้กระทำความผิด โดยถ้าศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด ให้สมาชิกภาพของผู้นั้น สิ้นสุดลงนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อมิให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภาใช้อำนาจของตนเข้าแทรกแซงการพิจารณาหรือกระทำการอันใดอันเป็นการขัดขวางการพิจารณาได้

(๕) **วรรคห้า** เป็นบทบัญญัติที่เป็นการแก้ไขปัญหาเรื่ององค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา โดยกำหนดให้มีให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามวรรคสี่ เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

(๖) **วรรคหก** เป็นบทบัญญัติที่ให้นำความในมาตรานี้ไปใช้แก่การเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์แทนศาลฎีกา และให้คำพิพากษา ของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด เพื่อมิให้คดีต้องขึ้นสู่ศาลฎีกาอีก ซึ่งจะแตกต่างจากการเลือกตั้งระดับประเทศ ที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาเป็นผู้พิพากษา

(๓) **วรรคเจ็ด** กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเป็นผู้ออกระเบียบว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวของศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ โดยกำหนดให้การพิจารณาคดีเป็นระบบไต่สวนและต้องดำเนินการโดยเร็ว”

ประเด็นการพิจารณา

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความมุ่งหมายควรใช้ถ้อยคำให้สอดคล้องกับความในมาตรา ๒๖๖ นั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๖๖ เป็นดังนี้ “กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีที่พบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกหรือในกรณีที่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแล้ว เป็นผู้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๒) เป็นดังนี้ “**วรรคสอง** กำหนดให้ศาลฎีกาต้องใช้สำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิที่ศาลฎีกาจะสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมสูงสุด” และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๔) เป็นดังนี้ “(๔) **วรรคสี่** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่าเมื่อศาลฎีการับคำร้องแล้ว ถ้าผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ผู้นั้นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษามีได้กระทำความผิด โดยถ้าศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดให้สมาชิกภาพของผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อมิให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจของตนเข้าแทรกแซงการพิจารณาหรือกระทำการอันใดอันเป็นการขัดขวางการพิจารณาได้”

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๖) เป็นดังนี้ “(๖) **วรรคหก** เป็นบทบัญญัติที่ให้นำความในมาตรา ๒๖๖ ไปใช้แก่การเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์แทนศาลฎีกา และให้คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด เพื่อมิให้คดีต้องขึ้นสู่ศาลฎีกาอีก ซึ่งจะแตกต่างจากการเลือกตั้งระดับประเทศที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกา”

นายอภิชาติ สุจริตตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง สอบถามว่า การเพิ่มความว่า “เพียงชั้นเดียวโดยตรง” ไว้หลังความว่า “ที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกา” ในคำอธิบายประกอบใน (๖) จะเหมาะสมหรือไม่

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม กล่าวว่า คำอธิบายประกอบใน (๖) ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมีความเหมาะสมแล้ว

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบใน (๖) ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมีความชัดเจนและเหมาะสมแล้ว

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๖๖ เป็นดังนี้

“กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีที่พบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกหรือในกรณีที่ได้

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแล้ว เป็นผู้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๒๖ เป็นดังนี้

“(๑) **วรรคหนึ่ง** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีดังนี้

(๑.๑) เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ตามมาตรา ๒๒๕ หรือ

(๑.๒) ภายหลังจากประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น

(๒) **วรรคสอง** กำหนดให้ศาลฎีกาต้องใช้สำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิที่ศาลฎีกาจะสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมสูงสุด

(๓) **วรรคสาม** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดโดยให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นระยะเวลา ๑๐ ปี ซึ่งรายละเอียดจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

(๔) **วรรคสี่** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่าเมื่อศาลฎีการับคำร้องแล้ว ถ้าผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ผู้นั้นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษาว่า มิได้กระทำความผิด โดยถ้าศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด ให้สมาชิกภาพของผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ เพื่อมิให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจของตนเข้าแทรกแซงการพิจารณาหรือกระทำการอันใดอันเป็นการขัดขวางการพิจารณาได้

(๕) **วรรคห้า** เป็นบทบัญญัติที่เป็นการแก้ไขปัญหาเรื่ององค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยกำหนดให้มีให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

(๖) **วรรคหก** เป็นบทบัญญัติที่ให้นำความในมาตรานี้ไปใช้แก่การเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์แทนศาลฎีกา และให้คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด เพื่อมิให้คดีต้องขึ้นสู่ศาลฎีกาอีก ซึ่งจะแตกต่างจากการเลือกตั้งระดับประเทศที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกา

(๗) **วรรคเจ็ด** กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเป็นผู้ออกระเบียบว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวของศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ โดยกำหนดให้การพิจารณาคดีเป็นระบบไต่สวนและต้องดำเนินการโดยเร็ว”

มาตรา ๒๒๗

“มาตรา ๒๒๗ ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภา หรือเมื่อประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คุ่มขัง

หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปสอบสวน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะที่กระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคุมขัง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดบทคุ้มครองและบทยกเว้นการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้ง ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภา หรือเมื่อประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัตินี้ กำหนดขึ้นเพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภา หรือเมื่อประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างราบรื่นเพื่อป้องกันมิให้มีอำนาจหรืออิทธิพลอื่นใดมาเป็นอุปสรรคต่อการจัดการเลือกตั้ง”

ประเด็นการพิจารณา

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับมาตรานี้หรือไม่ นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ชี้แจงว่า ความในมาตรา ๒๔๑ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับความในมาตรานี้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๒๒๗ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. เห็นชอบคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๒๗ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

ส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

“ส่วนที่ ๓

ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

ความมุ่งหมาย

“(๑) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่ง โดยมุ่งหวังให้เป็นกลไกในการ คุ้มครองสิทธิของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ๓ ประการ คือ

(๒.๑) สืบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงกรณีมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการจัดหรือระงับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(๒.๒) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

(๒.๓) มีหน้าที่และอำนาจสามารถช่วยเหลือในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อเกิดข้อขัดข้องในหน่วยงานของรัฐได้

(๓) สำหรับตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น มีแนวคิดมาจากประเทศแถบสแกนดิเนเวียที่ปกครองด้วยระบอบกษัตริย์ โดยมีตำแหน่งที่เรียกว่า "ออมบุดสแมน" (Ombudsman) เพื่อทำหน้าที่ดูแลปัดเป่าเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ และได้มีการพัฒนามาสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งในประเทศไทยได้เริ่มมีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยใช้ชื่อว่า "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา" ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ ส่วนที่ ๑ มาตรา ๒๔๒ - ๒๔๔ ประกอบบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๕๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้มี "ผู้ตรวจการแผ่นดิน" จำนวน ๓ คน และให้ "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา" ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐) ดำรงตำแหน่งเป็น "ผู้ตรวจการแผ่นดิน"

ประเด็นการพิจารณา

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ความมุ่งหมายใน (๒.๓) อาจทำให้เกิดความสับสนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจช่วยเหลือในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐอย่างไร

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความมุ่งหมายของส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรกำหนดไว้เฉพาะเหตุในการกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น ส่วนความมุ่งหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติในส่วนนี้อยู่แล้ว จึงเสนอให้ตัดความมุ่งหมายใน (๒) ออกทั้งหมด และควรแก้ไขปรับปรุงความมุ่งหมายของส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยนำความมุ่งหมายใน (๑) และ (๓) มารวมเข้าไว้ด้วยกัน

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขปรับปรุงความมุ่งหมายของส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามความเห็นของที่ประชุม

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาความมุ่งหมายของส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา ๒๒๘

"มาตรา ๒๒๘ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน"

ความมุ่งหมาย

"กำหนดองค์ประกอบ ที่มา และคุณสมบัติเฉพาะของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพิ่มเติมจากคุณสมบัติทั่วไปที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๕ และ มาตรา ๒๑๖"

คำอธิบายประกอบ

“(๑) **วรรคหนึ่ง** กำหนดองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งเป็นจำนวนเดียว ดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนสามคนนั้น เนื่องจากการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ได้มีรูปแบบการทำงานเป็นองค์คณะเหมือนคณะกรรมการองค์อิสระอื่น การที่บัญญัติไว้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนเพียงสามคน เมื่อเทียบเคียงกับหลายประเทศที่กำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินเพียงคนเดียว จึงมีความเหมาะสมเพียงพอที่จะทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

(๒) **วรรคสอง** กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยแบ่งเป็น

(๒.๑) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวนสองคน มาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค และการที่กำหนดให้ต้องมีฐานะหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ

(๒.๒) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวนหนึ่งคน มาจากผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่สิบปี เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนประสบอยู่จากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

(๓) **วรรคสอง** ความว่า “ผู้ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี” หมายความว่าเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและระดับกรม ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ทางบริหาร โดยหมายรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเอกอัครราชทูตที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศด้วย แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นผู้ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการนั้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีฐานะเทียบเท่าส่วนราชการในระดับกรม ตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จัดอยู่ในฐานะผู้บริหารของส่วนราชการระดับกรม เว้นแต่ตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานครนั้น ถือว่าเป็นตำแหน่งทางบริหารที่เป็นโครงสร้างประจำเทียบเท่าส่วนราชการระดับกรม

ในความที่ว่า “ต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี” นั้น การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่าห้าปีแต่สามารถนับระยะเวลาต่อเนื่องรวมกันได้

(๔) **วรรคสอง** ความว่า “เป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่สิบปี” หมายถึง การนับระยะเวลาในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องติดต่อกันไม่น้อยกว่าสี่สิบปี แต่สามารถนำระยะเวลามารวมกันได้ สำหรับกิจการอันเป็นสาธารณะนั้น โดยรวมแล้วจะต้องเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่วนการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือไม่ ควรพิจารณาจากตัวบุคคลผู้เข้ารับการสรรหา

เป็นหลักว่าได้เคยดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วหรือไม่ มิใช่พิจารณาจากองค์กรหรือหน่วยงานที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่ง”

ประเด็นการพิจารณา

นายสุพจน์ ไช่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๑) เป็นดังนี้

“(๑) **วรรคหนึ่ง** กำหนดองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งเป็นจำนวนเดียวดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนสามคนนั้น เนื่องจากการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้มีรูปแบบการทำงานเป็นองค์คณะเหมือนคณะกรรมการในองค์กรอิสระอื่น การที่บัญญัติไว้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน น่าจะมีความเหมาะสมเพียงพอที่จะทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้”

นายศุภชัย ยาวะประภาส กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๒.๑) เป็นดังนี้ “กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวนสองคน มาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการที่กำหนดให้ต้องมีฐานะหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ”

นายสุพจน์ ไช่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบใน (๒.๑) เป็นดังนี้ “กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวนสองคน มาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการที่กำหนดให้ต้องมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ” และเสนอแก้ไขวรรคตอนคำอธิบายประกอบใน (๓) เป็นดังนี้ “**วรรคสอง** ความว่า “ผู้ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี” หมายความว่าเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและระดับกรม ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ทางบริหาร โดยหมายรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเอกอัครราชทูตที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศด้วย แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นผู้ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการนั้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีฐานะเทียบเท่าส่วนราชการ

ในระดับกรม ตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จัดอยู่ในฐานะผู้บริหารของส่วนราชการ ระดับกรม เว้นแต่ตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานครนั้น ถือว่าเป็นตำแหน่งทางบริหารที่เป็นโครงสร้างประจำ เทียบเท่าส่วนราชการระดับกรม”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๒๒๘ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทัก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๒๘ เป็นดังนี้

“(๑) **วรรคหนึ่ง** กำหนดองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งเป็นจำนวนเดียว ดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนสามคนนั้น เนื่องจากการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ได้มีรูปแบบการทำงานเป็นองค์คณะเหมือนคณะกรรมการในองค์กรอิสระอื่น การที่บัญญัติไว้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน น่าจะมีความเหมาะสมเพียงพอที่จะทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของ ประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

(๒) **วรรคสอง** กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยแบ่งเป็น

(๒.๑) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวนสองคน มาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้อง ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะมุ่งเน้น ไปที่การตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค และการที่กำหนดให้ต้องมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ

(๒.๒) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวนหนึ่งคน มาจากผู้มีประสบการณ์ในการดำเนิน กิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนประสบอยู่จากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

(๓) **วรรคสอง** ความว่า “ผู้ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี” หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและระดับกรม ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ ทางบริหาร โดยหมายรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเอกอัครราชทูตที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการ ในต่างประเทศด้วย แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับ อธิบดี แต่มิได้เป็นผู้ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการนั้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีฐานะ เทียบเท่าส่วนราชการในระดับกรม ตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จัดอยู่ในฐานะ ผู้บริหารของส่วนราชการระดับกรม เว้นแต่ตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานครนั้น ถือว่าเป็นตำแหน่งทางบริหาร ที่เป็นโครงสร้างประจำเทียบเท่าส่วนราชการระดับกรม

ในความที่ว่า “ต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี” นั้น การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่าห้าปีแต่สามารถนับระยะเวลาต่อเนื่องรวมกันได้

(๔) **วรรคสอง** ความว่า “เป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่สิบปี” หมายถึง การนับระยะเวลาในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องติดต่อกันไม่น้อยกว่าสี่สิบปี แต่สามารถนำระยะเวลามารวมกันได้ สำหรับกิจการอันเป็นสาธารณะนั้น โดยรวมแล้วจะต้องเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่วนการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือไม่ ควรพิจารณาจากตัวบุคคลผู้เข้ารับการสรรหาเป็นหลักว่าได้เคยดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วหรือไม่ มิใช่พิจารณาจากองค์กรหรือหน่วยงานที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่ง”

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดี ที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๐๕ นาฬิกา

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ

วิทยากรชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์