

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๗๖

วันอังคาร ที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

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. นางกิริธรา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๙. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายธีรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายอัชพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)
๒. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจันทพันธ์ ทั่งสุขบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

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 ๔๗๕ วันอังคาร ที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างหนังสือตอบข้อหารือสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งขอหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

“ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อหารือคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว และขอเรียนว่า

๑. ประเด็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่

ขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้คำนึงถึงการเป็นนิติบุคคล ดังเช่นมาตรา ๒๓๒ ที่กำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการจะต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและระดับกรม ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ทางบริหาร โดยหมายรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเอกอัครราชทูตที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศด้วย แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นผู้ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการนั้น

การที่กำหนดให้ต้องมีฐานะอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า เนื่องจากเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจในการบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ ดังนั้น การที่บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานใดจนเจริญก้าวหน้าเป็นหัวหน้าหน่วยงานนั้น ย่อมเป็นการสะสมประสบการณ์และสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งมีประสบการณ์ในวิธีการปฏิบัติงานมาแล้วเป็นระยะเวลาอันพอสมควร เมื่อรวมกับระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้นี้ ย่อมทำให้มั่นใจได้ว่าเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ รวมทั้งเชื่อได้ว่าในเวลาใช้อำนาจในฐานะกรรมการขององค์กรอิสระแล้ว จะทำให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ รอบด้านอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่กรรมการในองค์กรอิสระ

๒. ประเด็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าห้าปีจำเป็นต้องต่อเนื่องกันหรือไม่

ขอเรียนว่า การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่จำเป็นต้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันห้าปี แต่สามารถนับระยะเวลาต่อเนื่องรวมกันได้”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อ ๑ ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“ขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้คำนึงถึงการเป็นนิติบุคคล ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๓๒ ที่กำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการจะต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงและระดับอธิบดี ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ทางบริหารของส่วนราชการ โดยหมายรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเอกอัครราชทูตที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศด้วย แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นผู้ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่ามีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ”

พลเอก อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กรรมการ กล่าวว่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๒ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระว่า ต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า แต่ในร่างหนังสือฉบับนี้มีการใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงและระดับอธิบดี” ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนได้

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อ ๑ ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“ขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้คำนึงถึงการเป็นนิติบุคคล ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๓๒ ที่กำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการจะต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้า

ส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หมายความว่าเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี และเป็นหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเอกอัครราชทูตซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่ามิตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ”

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า ควรเพิ่มเติมถ้อยคำต่อท้ายคำว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด” หรือไม่

นายเอียรชัย ณ นคร กรรมการ กล่าวว่า ในร่างหนังสือตอบกลับข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมควรระบุให้ชัดเจนว่า ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อ ๑ ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“ขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยมิได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นต้องเป็นนิติบุคคล ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๓๒ ที่กำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการจะต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หมายความว่าเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี และเป็นหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดหรือเอกอัครราชทูตซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่ามิตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ”

นายวรชิต สิงหเสนี โฆษกกรรมการ กล่าวว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไว้ แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า องค์กรศาลไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญและไม่ใช่องค์กรอิสระ นอกจากนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระก็ไม่ใช่องค์กรประเภทเดียวกัน

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการบัญญัติถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีการบัญญัติคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” แต่มีการใช้คำว่า “องค์กรอิสระ” แทน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อ ๑ ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“ขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระโดยมิได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นต้องเป็นนิติบุคคล ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๓๒ ที่กำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการจะต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หมายความว่าเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี และเป็นหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้า

ส่วนราชการจังหวัด หรือเอกอัครราชทูตซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากทั้งจากการสรรหาและการคัดเลือก แต่ในร่างหนังสือฉบับนี้กล่าวถึงเฉพาะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากทั้งการสรรหาเท่านั้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากทั้งการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มีปัญหาหรือเกิดความไม่ชัดเจนในการคัดเลือก แต่การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังมีความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงไว้เป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ความว่า “ที่กำหนดให้คุณสมบัติของคณะกรรมการจะต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี” ควรแก้ไขเป็นความว่า “ที่กำหนดให้คุณสมบัติของบุคคลจะต้องรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อ ๑ ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“ขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่รับหรือเคยรับราชการไว้ว่าจะต้องรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมีได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นต้องเป็นนิติบุคคลแต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายความเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี เช่น ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หรือเอกอัครราชทูตซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ แต่มิได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ”

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ไม่จำเป็นต้องยกตัวอย่างตำแหน่งปลัดกระทรวง เนื่องจากมีความชัดเจนอยู่แล้วว่าตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าอธิบดีและเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี ซึ่งการยกตัวอย่างตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและตำแหน่งเอกอัครราชทูตมีความเหมาะสมแล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่สูงกว่าตำแหน่งอธิบดี แต่ในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระว่าหมายรวมถึงตำแหน่งปลัดกระทรวงไว้อย่างชัดเจน และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อ ๑ ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“ขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่รับหรือเคยรับราชการไว้ว่าจะต้องรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมีได้กำหนดให้

ส่วนราชการนั้นต้องเป็นนิติบุคคลแต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี เช่น ปลัดกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หรือเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ แต่มีได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มีได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี เช่น รองปลัดกระทรวง รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมีได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ”

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ประเด็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดีต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เคยชี้แจงไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว โดยได้ส่งความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบในประเด็นดังกล่าวไปในคราวเดียวกันด้วย ซึ่งในหนังสือชี้แจงดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเอกอัครราชทูตที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการ” แต่ในร่างหนังสือฉบับนี้ใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หรือเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ” ซึ่งมีความแตกต่างกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตเป็นหัวหน้าส่วนราชการอย่างแท้จริง ไม่ได้เพียงแต่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น ทั้งนี้ ในกฎ ก.พ. กำหนดว่าในการบริหารงานบุคคลในสถานเอกอัครราชทูตหรือในจังหวัด ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมียอำนาจเทียบเท่ากับอธิบดี

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๐/๒ กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน และจะให้มิรองหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทนก็ได้ ซึ่งมาตรา ๕๐/๑ กำหนดนิยามของคำว่า “คณะผู้แทน” ให้หมายความว่า “บรรดาข้าราชการฝ่ายพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายทหารประจำการในต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล สถานรองกงสุล ส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ”

นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ร่างหนังสือฉบับนี้มุ่งหมายที่จะอธิบายถึงผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีว่าอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดได้บ้าง ซึ่งทำให้เกิดความสับสน แต่หากมุ่งอธิบายถึงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือไม่ต่ำกว่าระดับกรมอาจทำให้เข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และสอบถามว่า หากเป็นตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี เช่น รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จะมีสิทธิเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีอยู่ในฐานะเช่นเดียวกับรองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ซึ่งแม้จะเป็นรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี

แต่เมื่อไม่ได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการย่อมไม่มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า คำว่า “หัวหน้าส่วนราชการ” ยังมีนิยามความหมายที่ไม่ชัดเจน ทำให้คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ สอบถามไปยังสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตีความอย่างแคบว่า หัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีซึ่งจะมีสิทธิเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้ ต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอย่างมาก

พลเอก อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตรองนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดไว้ชัดเจนว่า การจัดระเบียบการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมให้มีการจัดรูปแบบการบริหารที่แตกต่างจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมจึงสอบถามว่าการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมที่มีการแบ่งส่วนราชการภายในทำให้ส่วนราชการบางส่วนไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการจะมีคุณสมบัติในการเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือไม่ และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าห้าปีจำเป็นต้องต่อเนื่องกันหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรชี้แจงไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเฉพาะประเด็นที่มีการสอบถามมา โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการของฝ่ายพลเรือนด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างหนังสือฉบับนี้ได้ตอบข้อหาหรือตามที่สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือสอบถามมาแล้ว โดยยกตัวอย่างตำแหน่งต่าง ๆ ที่อาจมีสิทธิหรือไม่สิทธิเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย และเสนอแก้ไขข้อความในข้อ ๑ ย่อหน้าที่สอง เป็นดังนี้

“การที่กำหนดให้ต้องมีฐานะอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมุ่งเน้นความเป็นหัวหน้าส่วนราชการ เนื่องจากเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบังคับบัญชาและบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารงบประมาณ ในระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดีมาแล้วตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้มั่นใจได้ว่าเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์รวมทั้งเชื่อได้ว่าในเวลาใช้อำนาจในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการขององค์กรอิสระแล้ว จะทำให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ รอบด้านอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน”

นอกจากนี้ สอบถามว่าจะเหมาะสมหรือไม่ หากในหนังสือตอบข้อหาหรือสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม จะอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยมีสาระสำคัญว่าสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ไม่ได้มุ่งเน้นว่าส่วนราชการที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น เนื่องจากสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจะใช้บังคับกับเฉพาะข้าราชการพลเรือน ไม่นำมาใช้บังคับกับข้าราชการทหารด้วย เพราะข้าราชการทหารจะมีระบบการบริหารราชการในอีกรูปแบบหนึ่งแตกต่างจากระบบการบริหารราชการของข้าราชการพลเรือน

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ในหนังสือตอบข้อหาหรือสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมไม่ควรอธิบายเพิ่มเติมในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากอาจขัดกับหนังสือที่

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะตอบข้อหารือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ได้มีหนังสือสอบถามเกี่ยวกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเช่นเดียวกัน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขข้อความในข้อ ๑ ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“ขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่รับหรือเคยรับราชการไว้ว่าจะต้องรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมีได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นต้องเป็นนิติบุคคลแต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี เช่น ปลัดกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ฯลฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หรือเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ แต่ไม่ได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่ไม่ได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี เช่น รองปลัดกระทรวง รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ”

นอกจากนั้น เสนอแก้ไขข้อความในข้อ ๒ เป็นดังนี้

“๒. ประเด็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าห้าปีจำเป็นต้องต่อเนื่องกันหรือไม่

ขอเรียนว่า การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ต้องนับเวลาต่อเนื่องกัน”

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ สอบถามว่า ในหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมในย่อหน้าที่หนึ่งระบุว่า “กระทรวงกลาโหมมีการจัดโครงสร้างการจัดตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการเป็นลักษณะที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับจึงมีรูปแบบองค์กรที่รวมศูนย์อำนาจซึ่งแตกต่างจากการจัดองค์กรข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีโครงสร้างการจัดแบบกระจายอำนาจจากศูนย์กลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น จึงขอเรียนหารือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อประกอบการพิจารณาในการบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหม” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมควรจะอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้สอบถามในสองประเด็น คือ (๑) ประเด็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ และ (๒) ประเด็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าห้าปีจำเป็นต้องต่อเนื่องกันหรือไม่ ดังนั้น การตอบข้อหารือควรตอบข้อหารือในสองประเด็นเท่านั้น

พลเอก อัฐพร เจริญพานิช กรรมการ กล่าวว่า ประเด็นการตอบข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมตามที่ประชุมได้มีการแก้ไขข้อความในร่างหนังสือมีความชัดเจนในทางปฏิบัติกระทรวงกลาโหมสามารถนำไปเป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมได้

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนากรณีร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า ความว่า “ดำรงตำแหน่ง” หมายความว่ารวมถึงการรักษาการหรือการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “ดำรงตำแหน่ง” หมายถึง การดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีการรักษาการ หรือการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการนั้นด้วย

นายภัทรระ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ประเด็นการตอบข้อหารือสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเกี่ยวกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของคณะกรรมการสรรหา และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐต่างๆ ด้วย ดังนั้น ควรมอบหมายให้โฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแถลงต่อสื่อมวลชนในประเด็นดังกล่าว

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเด็นความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เคยมีหนังสือตอบข้อหารือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสรรหาครั้งหนึ่งแล้ว

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนากรณีร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า การตอบข้อหารือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสรรหาประเด็นเกี่ยวกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แนบความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไปพร้อมกับหนังสือตอบข้อหารือด้วย โดยในหนังสือตอบข้อหารือมีสาระสำคัญลักษณะเดียวกับหนังสือตอบข้อหารือสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมในข้อ ๑

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในชั้นการพิจารณาข่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เคยมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษด้วยโดยถือว่าเป็นตำแหน่งที่มีคุณสมบัติที่มีสิทธิสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้ด้วย เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่ต้องปรากฏผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ รวมทั้งจะต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เช่นเดียวกัน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างหนังสือตอบข้อหารือสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นดังนี้

“ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อหาหรือคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว ขอเรียนว่า

๑. ประเด็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่

ขอเรียนว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับราชการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่รับหรือเคยรับราชการไว้ว่าจะต้องรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า โดยมีได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นต้องเป็นนิติบุคคลแต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี เช่น ปลัดกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ฯลฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หรือเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ แต่ไม่ได้หมายรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งแม้จะมีระดับตำแหน่งเทียบได้ระดับเดียวกับอธิบดี แต่มิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น เช่น รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเทียบได้กับปลัดกระทรวง และรองหัวหน้าส่วนราชการนั้นมีระดับตำแหน่งเทียบได้กับอธิบดี เช่น รองปลัดกระทรวง รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ากับอธิบดี เพราะมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

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

๒. ประเด็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าห้าปีจำเป็นต้องต่อเนื่องกันหรือไม่

ขอเรียนว่า การนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ต้องนับเวลาต่อเนื่องกัน”

ประธานกรรมการกล่าวว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือขอหารือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ประเด็นเกี่ยวกับค่าเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประเด็นค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างหนังสือตอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีสาระสำคัญว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่และอำนาจในการตีความกฎหมาย กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือหน่วยงานของรัฐมีปัญหาตีความกฎหมาย ควรมีหนังสือสอบถามไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายศุภชัย ยาวะประภาช กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ หรือเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่าปัจจุบันคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ครบทุกมาตราแล้ว แต่การประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดนัดประชุมสัปดาห์ละหนึ่งวัน อาจทำให้ไม่สามารถพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้เสร็จสิ้นก่อนที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดนัดประชุมคณะกรรมการสัปดาห์ละหนึ่งวันตามกำหนดเดิม เพื่อพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จนกว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๔ ที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๔ โดยมีสาระสำคัญว่า รัฐธรรมนูญในอดีตกำหนดกระบวนการตราพระราชกำหนดแบ่งออกเป็นสองมาตรา กล่าวคือ มาตราหนึ่งว่าด้วยเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด จะต้องเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดเมื่อใดก็ได้ ไม่มีบทบัญญัติใดระบุว่าจะต้องตราในระหว่างสมัยประชุมหรือนอกสมัยประชุมของรัฐสภา และอีกมาตราหนึ่งว่าด้วยเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกำหนดได้เฉพาะในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น เหตุผลที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราในระหว่างสมัยประชุม เนื่องจากการตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการตรากฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี ๒๕๓๘ ได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชกำหนดทั่วไปที่ไม่ใช่พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในคราวประชุมครั้งต่อไป เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นช่องทางในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรานอกสมัยประชุมเพื่อประวิงเวลาการถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี ๒๕๓๘ จึงกำหนดให้ตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราได้เฉพาะในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น ต่อมา รัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๘ จนถึงรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กระบวนการตราพระราชกำหนดทั่วไปได้เพิ่มบทบัญญัติกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกำหนดนอกสมัยประชุมได้ โดยกำหนดว่า “ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้าคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว” แต่การเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะการตราพระราชกำหนดทั่วไปกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น ไม่ได้แก้ไขปัญหากระบวนการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๘ จนถึงรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ยังคงปรากฏคำว่า “ในระหว่างสมัยประชุม” ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ แต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๔ ไม่มีการบัญญัติความว่า “ในระหว่างสมัยประชุม” แต่อย่างใด

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๔ ไม่มีการบัญญัติความว่า “ในระหว่างสมัยประชุม” เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ไม่ว่าจะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมหรือนอกสมัยประชุม

ความจำเป็นเร่งด่วนในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ส่วนข้อกังวลว่าการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรานอกสมัยประชุมของคณะรัฐมนตรีเพื่อประวิงเวลาในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ปัญหาดังกล่าวได้ถูกแก้ไขตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๘ เป็นต้นมา และในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น” ซึ่งนำมาใช้บังคับกับกระบวนการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราด้วยโดยอนุโลม

นอกจากนั้น กระบวนการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมการตราพระราชกำหนดตามที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้สองเงื่อนไข คือ เงื่อนไขที่หนึ่งกรณีจำเป็นเร่งด่วน และเงื่อนไขที่สองกรณีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยการตราพระราชกำหนดเฉพาะกรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่เท่านั้น ส่วนกรณีจำเป็นเร่งด่วนให้เป็นอำนาจดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาความชอบด้วยการตราพระราชกำหนดว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ได้ เพราะกรณีจำเป็นเร่งด่วนเกิดจากเหตุการณ์เฉพาะหน้าในขณะที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดนั้นมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่เพียงใด แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาความจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าวอาจยุติไปแล้วก็ได้ เช่น ปรากฏเหตุการณ์แผ่นดินไหวและจะเกิดคลื่นสึนามิส่งผลกระทบต่อประเทศไทย คณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องตราพระราชกำหนด แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาในภายหลัง เหตุการณ์เกิดคลื่นสึนามิอาจยุติไปแล้วก็ได้ เป็นต้น ต่อมาหลักการดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยการตราพระราชกำหนดได้ทั้งสองเงื่อนไขเท่ากับการก้าวล่วงอำนาจการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๓ จึงได้เปลี่ยนแปลงหลักการแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้รัฐสภาที่มีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยการตราพระราชกำหนดเฉพาะกรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ รายงานผลการประชุมร่วมกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นั้น ได้มอบสำเนาความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ ให้แก่คณะกรรมการวิสามัญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีบทบัญญัติกำหนดห้ามมิให้

พนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอัยการ และมีบทบัญญัติกำหนดห้ามมิให้พนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยไม่มีสิทธิเลือกกรรมการในคณะกรรมการอัยการ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวได้ชี้แจงไปว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง กำหนดไว้แต่เพียงว่าคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการเท่านั้น ดังนั้น กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญต่อไป

จากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเริ่มพิจารณามาตรา ๑๙๖ เป็นต้นไปสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๑๙๖

“มาตรา ๑๙๖ การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและดำเนินการโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ บรรดาที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการไม่เกินสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัตินี้คงหลักการการกำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อการบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม ดังที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการเพื่อรับรองคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมถือได้ว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแล้วไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่งและดำเนินการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใด

ทั้งนี้ การกำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการไม่เกินสองคน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในองค์กร”

ประเด็นการพิจารณา

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ สอถามว่า ผู้พิพากษาซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสสามารถดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้พิพากษาซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสสามารถดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้ และสอบถามว่า ผู้พิพากษาที่อยู่ระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัยมีสิทธิเลือกกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมหรือไม่

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ผู้พิพากษาที่อยู่ระหว่างการถูกสอบสวนทางวินัยมีสิทธิเลือกกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดห้ามไว้

นอกจากนี้ โดยปกติสัดส่วนกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่มาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลนั้น สำนักงานศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งรายชื่อของผู้พิพากษาทั้งหมดเพื่อดำเนินการให้ผู้พิพากษาเลือกกันเอง แต่อาจมีผู้พิพากษาบางคนแจ้งความประสงค์ที่จะไม่ขอรับเลือกเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาคงดังกล่าวจะแจ้งความประสงค์ไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อให้สำนักงานศาลยุติธรรมหมายเหตุความประสงค์ดังกล่าวไว้

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่ ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๖ ของรัฐธรรมนูญ นั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนควรระบุถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไว้ด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้พิพากษาอาวุโสไม่สามารถดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้ นอกจากนี้ ผู้ช่วยผู้พิพากษาก็ไม่สามารถที่จะลงคะแนนเลือกกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า การห้ามมิให้ผู้ช่วยผู้พิพากษาลงคะแนนเลือกกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เนื่องจากบุคคลที่จะถือว่าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษานั้น ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้พิพากษาจะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณตนเสียก่อน จึงจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาที่ยังไม่ได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตนยังไม่ถือว่าเป็นผู้พิพากษาอย่างเต็มตัว เนื่องจากอยู่ในช่วงระหว่างการฝึกงาน นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษายังไม่สามารถที่จะนั่งพิจารณาคดีได้ จนกว่าตนจะได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาประจำศาลเสียก่อน ดังนั้น จึงเป็นเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาไม่มีสิทธิเลือกกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ นั้น ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมนอกจากประธานศาลฎีกา จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษายังไม่ได้เป็นผู้พิพากษาผู้ทรงคุณวุฒิ จึงไม่มีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม แต่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษามีสิทธิที่จะลงคะแนนเลือกกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้หรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ (๑) บัญญัติว่า “(๑) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีรวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษา และข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง” ซึ่งการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวถือได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษามีฐานะเป็นข้าราชการตุลาการแล้ว ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาจึงควรมีสิทธิที่จะลงคะแนนเลือกกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมได้

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ควรระบุเหตุผลไว้ในคำอธิบายประกอบของร่างมาตรา ๑๙๖ ไว้ด้วยว่า เหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดสัดส่วนของกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่มาจากบุคคลภายนอกไว้จำนวนสองคน ก็เพื่อให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีโอกาสได้รับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากบุคคลภายนอก ซึ่งมีได้เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการมาก่อนด้วย และบุคคลภายนอกที่เข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมดังกล่าวก็ถูกเลือกโดยผู้พิพากษา ซึ่งถือว่าบุคคลภายนอกที่ได้รับเลือกดังกล่าวเป็นตัวแทนของฝ่ายตุลาการนั่นเอง ซึ่งเป็นกระบวนการในการเลือกกรรมการ

ในสัดส่วนของบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมที่มีความเหมาะสมแล้ว

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๖ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้คงหลักการการกำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อการบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม ดังที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการเพื่อรับรองคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมถือได้ว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแล้วไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่ง และดำเนินการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใด

ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การรับรองความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล กำหนดไว้แต่เพียงว่าการแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน โดยมีได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ หากแต่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมขึ้น โดยนอกจากจะกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการในทุกชั้นศาลตามจำนวนที่กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ยังกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกที่วุฒิสภาเป็นผู้เลือกอีกสองคนด้วย โดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมไว้เช่นเดิม แต่มีได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมไว้ คงกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการ โดยมีได้กำหนดจำนวนไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายจะได้บัญญัติต่อไป ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีได้เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการนั้น ยังคงให้มีอยู่จำนวนไม่เกินสองคน โดยให้ข้าราชการตุลาการเป็นผู้เลือกการกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ก็เพื่อให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีโอกาสได้รับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการมาก่อนด้วย

สำหรับองค์ประกอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายในนั้น รัฐธรรมนูญมิได้แยกว่า จะต้องมาจากศาลใดเป็นจำนวนเท่าใด คงมีเงื่อนไขแต่เพียงว่าผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และผู้เลือกต้องเป็นข้าราชการตุลาการ โดยนัยดังกล่าว ผู้ใดเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล ย่อมมีสิทธิได้รับเลือก และเมื่อเป็นข้าราชการตุลาการย่อมมีสิทธิที่จะเลือกตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายจะได้บัญญัติต่อไป แต่กฎหมายดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขให้ข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลบางประเภทเท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รับเลือกหรือกำหนดให้ข้าราชการตุลาการบางประเภทจึงจะมีสิทธิเลือก อาจเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดรัฐธรรมนูญได้”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙๖ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๙๖ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้คงหลักการการกำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเพื่อการบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม ดังที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการเพื่อรับรองคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมถือได้ว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแล้วไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่ง และดำเนินการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใด

ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การรับรองความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล กำหนดไว้แต่เพียงว่าการแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน โดยมีได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ หากแต่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมขึ้น โดยนอกจากจะกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการในทุกชั้นศาลตามจำนวนที่กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ยังกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกที่วุฒิสภาเป็นผู้เลือกอีกสองคนด้วย โดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงหลักการคุ้มครองความเป็นอิสระของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมไว้เช่นเดิม แต่มีได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมไว้ คงกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล ที่ได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการ โดยมีได้กำหนดจำนวนไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายจะได้บัญญัติต่อไป ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีได้เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการนั้น ยังคงให้มีอยู่จำนวนไม่เกินสองคน โดยให้ข้าราชการตุลาการเป็นผู้เลือกการกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ก็เพื่อให้คณะกรรมการตุลาการมีโอกาสได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการมาก่อนด้วย

สำหรับองค์ประกอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายในนั้น รัฐธรรมนูญมิได้แยกว่า จะต้องมาจากศาลใดเป็นจำนวนเท่าใด คงมีเงื่อนไขแต่เพียงว่าผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และผู้เลือกต้องเป็นข้าราชการตุลาการ โดยนัยดังกล่าว ผู้ใดเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล ย่อมมีสิทธิได้รับเลือก และเมื่อเป็นข้าราชการตุลาการย่อมมีสิทธิที่จะเลือกตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายจะได้บัญญัติต่อไป แต่กฎหมายดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขให้ข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลบางประเภทเท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รับเลือกหรือกำหนดให้ข้าราชการตุลาการบางประเภทจึงจะมีสิทธิเลือก อาจเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดรัฐธรรมนูญได้”

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๕๐ นาฬิกา

นายณฤพนธ์ ชุติจันทร์
นิติกรปฏิบัติการ
นายรัฐภูมิ คำศรี
นิติกรชำนาญการพิเศษ
นายเผ่าพันธุ์ นวลสง
นิติกรชำนาญการ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมมาธิการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์