

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๙๙

วันอังคาร ที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุจริตกุล	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายวรวิทย์ สิมเสถียร	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกฤษณา สุ่มาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วัชรวิภากร	กรรมการ
๘. นายธีรชัย ภูวนาถ	กรรมการ
๙. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๐. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๑. นายภูมรัตน์ ทัศนพิภพ	กรรมการ
๑๒. พลตรี วีระ โรจน์นาค	กรรมการ
๑๓. นายศุภชัย ยาวะประภา	กรรมการ
๑๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๕. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายชาติชาย ภู เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๒. นายนิติพันธุ์ ธีรบุญชัย	(ลาการประชุม)
๓. นายอัษฎพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)
๔. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	(ลาการประชุม)
๕. นายธนาววัฒน์ สังกัฑทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. นางสาวจินดาภรณ์ ร่ำริน

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๒. ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอด

๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๙๗ วันอังคาร ที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงครั้งที่ ๔๙๘ วันพฤหัสบดี ที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ เสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบางรายมาตราที่ยังรอการพิจารณา ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี จำนวนหกมาตรา หมวด ๙ การชดกั้นแห่งผลประโยชน์ จำนวนหนึ่งมาตรา

หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนสามมาตรา และหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวนหนึ่งมาตรา โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่มาตรา ๑๕๙ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๑๕๙

“มาตรา ๑๕๙ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติในวรรคหนึ่งแห่งมาตรานี้เป็นการวางหลักการใหม่เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับการเป็นรัฐมนตรี รวมทั้งจะต้องเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติเสนอรายชื่อล่วงหน้า เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบและเป็นเหตุผลหนึ่งในการพิจารณาตัดสินใจในการลงคะแนนให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองใด อันเป็นการเน้นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองที่จะต้องพิจารณาบุคคลที่จะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรี (ดูคำอธิบายประกอบมาตรา ๘๘) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่จะเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เดิมกำหนดให้การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดจำนวนสมาชิกรับรองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกลุ่มกันเสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีได้มากขึ้น

(๓) บทบัญญัติตามวรรคสามคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้การลงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีจำนวนคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๙ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ของมาตรา ๑๕๙ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติในวรรคหนึ่งแห่งมาตรานี้เป็นการวางหลักการใหม่เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับการเป็นรัฐมนตรี รวมทั้งจะต้องเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติเสนอรายชื่อล่วงหน้า เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบและเป็นเหตุผลหนึ่งในการพิจารณาตัดสินใจในการลงคะแนนให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองใด อันเป็นการเน้นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองที่จะต้องพิจารณาบุคคลที่จะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่จะเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

แนวคิดในเรื่องการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อบรรลุเป้าหมาย ๒ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าถ้าตนเลือกพรรคการเมืองใด ตนจะได้ผู้ใดมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในการตัดสินใจลงคะแนนเลือกผู้สมัครผู้ใด ประชาชนจะต้องพิจารณาทั้งตัวบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นโยบายของพรรคการเมือง และตัวบุคคลที่พรรคการเมืองนั้นเสนอให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนเสียงข้างมาก ประการที่สอง เป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก นำบุคคลที่ประชาชนไม่เคยรับรู้มาก่อนมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งถ้าประชาชนรู้ล่วงหน้าว่าจะนำบุคคลเช่นนั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประชาชนอาจไม่ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นและพรรคการเมืองนั้นก็ได้ แนวคิดนี้เป็นการสอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ใช้บัตรใบเดียวแต่ส่งผลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ดูคำอธิบายประกอบมาตรา ๘๘)”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า จะเหมาะสมหรือไม่ หากเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ย่อหน้าที่สอง ที่เพิ่มขึ้นใหม่ โดยอธิบายในเชิงเปรียบเทียบว่า “ถ้าประชาชนทราบถึงภูมิหลัง หรือความประพฤติ ความรู้ความสามารถหรือความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ การให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่ในทางตรงกันข้ามหากประชาชนทราบถึงประวัติที่เสื่อมเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประชาชนอาจไม่ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นและพรรคการเมืองนั้นก็ได้” เนื่องจากการอธิบายว่าการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก นำบุคคลที่ประชาชนไม่เคยรับรู้มาก่อนมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นการอธิบายในเชิงลบเพียงด้านเดียว

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบข้อ (๑) ย่อหน้าที่สอง ที่เพิ่มขึ้นใหม่ มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากแนวคิดในเรื่องการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก นำบุคคลที่ประชาชนไม่เคยรับรู้มาก่อนมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นการอธิบายในเชิงป้องกันถึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นได้

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ควรเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ย่อหน้าที่สอง ที่เพิ่มขึ้นใหม่ ว่าแนวคิดในเรื่องการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นการเรียกร้องให้พรรคการเมืองต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้

ความสามารถอย่างแท้จริงมาให้ประชาชนตัดสินใจลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองของตนได้คะแนนเสียงมากที่สุด

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ย่อหน้าที่สอง ของมาตรา ๑๕๙ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นดังนี้

“แนวคิดในเรื่องการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อบรรลุเป้าหมาย ๒ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าถ้าตนเลือกพรรคการเมืองใด ตนจะได้ผู้ใดมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในการตัดสินใจลงคะแนนเลือกผู้สมัครผู้ใด ประชาชนจะต้องพิจารณาทั้งตัวบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นโยบายของพรรคการเมือง และตัวบุคคลที่พรรคการเมืองนั้นเสนอให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนเสียงข้างมาก ทั้งจะทำให้พรรคการเมืองต้องคัดสรรบุคคลที่จะเสนอให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเข้มงวดโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ประการที่สอง เป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก นำบุคคลที่ประชาชนไม่เคยรับรู้มาก่อนมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งถ้าประชาชนรู้ล่วงหน้าว่าจะนำบุคคลเช่นนั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประชาชนอาจไม่ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นและพรรคการเมืองนั้นก็ได้นี้แนวคิดนี้เป็นการสอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ใช้บัตรใบเดียวแต่ส่งผลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ดูคำอธิบายประกอบมาตรา ๘๘)”

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า การกำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีผลทำให้พรรคการเมืองต้องคัดสรรบุคคลที่จะเสนอให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเข้มงวดโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญนั้น ถือเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของแนวคิดเรื่องการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ย่อหน้าที่สอง ของมาตรา ๑๕๙ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นดังนี้

“แนวคิดในเรื่องการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อบรรลุเป้าหมาย ๓ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าถ้าตนเลือกพรรคการเมืองใด ตนจะได้ผู้ใดมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในการตัดสินใจลงคะแนนเลือกผู้สมัครผู้ใด ประชาชนจะต้องพิจารณาทั้งตัวบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นโยบายของพรรคการเมือง และตัวบุคคลที่พรรคการเมืองนั้นเสนอให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนเสียงข้างมาก ประการที่สอง พรรคการเมืองต้องคัดสรรบุคคลที่จะเสนอให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเข้มงวดโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ประการที่สาม เป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก นำบุคคลที่ประชาชนไม่เคยรับรู้มาก่อนมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งถ้าประชาชนรู้ล่วงหน้าว่าจะนำบุคคลเช่นนั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประชาชนอาจไม่ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นและพรรคการเมืองนั้นก็ได้นี้แนวคิดนี้เป็นการสอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ใช้บัตรใบเดียวแต่ส่งผลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ดูคำอธิบายประกอบมาตรา ๘๘)”

นายศุภชัย ยาวะประภาช กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ย่อหน้าที่สอง ตอนท้ายที่เพิ่มขึ้นใหม่ โดยให้ใช้คำว่า “ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ลงคะแนนครั้งเดียว” แทนคำว่า “ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ใช้บัตรใบเดียว” เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงครั้งเดียว

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ย่อหน้าที่สอง ของมาตรา ๑๕๙ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นดังนี้

“แนวคิดในเรื่องการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อบรรลุเป้าหมาย ๓ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าถ้าตนเลือกพรรคการเมืองใด ตนจะได้ผู้ใดมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในการตัดสินใจลงคะแนนเลือกผู้สมัครผู้ใด ประชาชนจะต้องพิจารณาทั้งตัวบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นโยบายของพรรคการเมือง และตัวบุคคลที่พรรคการเมืองนั้นเสนอให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนเสียงข้างมาก ประการที่สอง พรรคการเมืองต้องคัดสรรบุคคลที่จะเสนอให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเข้มงวดโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ประการที่สาม เป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก นำบุคคลที่ประชาชนไม่เคยรับรู้มาก่อนมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งถ้าประชาชนรู้ล่วงหน้าว่าจะนำบุคคลเช่นนั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประชาชนอาจไม่ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นและพรรคการเมืองนั้นก็ได้นี้แนวคิดนี้เป็นการสอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ลงคะแนนครั้งเดียวแต่ส่งผลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ดูคำอธิบายประกอบมาตรา ๘๘)”

นอกจากนี้ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ของมาตรา ๑๕๙ เป็นดังนี้

“ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เดิมกำหนดให้การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดจำนวนสมาชิกรับรองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกลุ่มกันเสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีได้มากขึ้น อันจะเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสเลือกได้มากขึ้น”

ทั้งนี้ ตั้งข้อสังเกตว่า คำอธิบายประกอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มุ่งเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่ไม่อธิบายเหตุผลว่าเพราะเหตุใดจึงบัญญัติเช่นนั้น อีกทั้งการอธิบายบทบัญญัติเป็นรายวรรคเป็นการจำกัดขอบเขตคำอธิบายเฉพาะความในวรรคหนึ่งเท่านั้น แตกต่างจากการอธิบายโดยรวมทั้งมาตรา ซึ่งจะช่วยให้เห็นความเชื่อมโยงของบทบัญญัตินั้นทั้งหมด

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๕๙ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๙ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติในวรรคหนึ่งแห่งมาตรานี้เป็นการวางหลักการใหม่เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม

เช่นเดียวกับการเป็นรัฐมนตรี รวมทั้งจะต้องเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติเสนอรายชื่อล่วงหน้า เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบและเป็นเหตุผลหนึ่งในการพิจารณาตัดสินใจในการลงคะแนนให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองใด อันเป็นการเน้นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองที่จะต้องพิจารณาบุคคลที่จะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่จะเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

แนวคิดในเรื่องการให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองประสงค์จะสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อบรรจุเป้าหมาย ๓ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าถ้าตนเลือกพรรคการเมืองใด ตนจะได้ผู้ใดมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในการตัดสินใจลงคะแนนเลือกผู้สมัครผู้ใด ประชาชนจะต้องพิจารณาทั้งตัวบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นโยบายของพรรคการเมือง และตัวบุคคลที่พรรคการเมืองนั้นเสนอให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนเสียงข้างมาก ประการที่สอง พรรคการเมืองต้องคัดสรรบุคคลที่จะเสนอให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเข้มงวดโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ประการที่สาม เป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก นำบุคคลที่ประชาชนไม่เคยรับรู้มาก่อนมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งถ้าประชาชนรู้ล่วงหน้าว่าจะนำบุคคลเช่นนั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประชาชนอาจไม่ลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นและพรรคการเมืองนั้นก็ได้อีก แนวคิดนี้เป็นการสอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ลงคะแนนครั้งเดียวแต่ส่งผลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ดูคำอธิบายประกอบมาตรา ๘๘)

(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เดิมกำหนดให้การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดจำนวนสมาชิกรับรองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกลุ่มกันเสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีได้มากขึ้น อันจะเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสเลือกได้มากขึ้น

(๓) บทบัญญัติตามวรรคสามคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้การลงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีจำนวนคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

มาตรา ๑๖๐

“มาตรา ๑๖๐ รัฐมนตรีต้อง

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง
- (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๘

(๗) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้อัตนนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๘) ไม่เป็นผู้เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ มาแล้วยังไม่ถึงสองปีนับถึงวันแต่งตั้ง”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ (มาตรา ๑๖๕) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีในบางประการ ดังนี้

(๑) เพิ่มคุณสมบัติตามความใน (๔) “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่มีประวัติบกพร่อง เป็นที่ยอมรับของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่

(๒) เพิ่มลักษณะต้องห้ามตามความในอนุมาตรา (๕) “ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” โดยกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๑๙ วรรคสอง โดยรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่ได้กำหนดไว้

(๓) เพิ่มลักษณะต้องห้ามตามความในอนุมาตรา (๖) “ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘” ซึ่งเป็นการนำลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วย

(๔) เปลี่ยนแปลงลักษณะต้องห้ามโดยเพิ่มความตามอนุมาตรา (๗) “ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้อัตนนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีที่แตกต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยได้ปรับเปลี่ยนให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นว่ากรณีบุคคลถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แม้อัตนนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ ก็ถือเป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่เป็นความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่ คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๐ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอมานั้นไม่ถูกต้อง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ได้กำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีลักษณะเดียวกับที่บัญญัติในมาตรา ๑๖๐ เช่นเดียวกัน เช่น รัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๕ ได้บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดเป็นการเฉพาะตัว โดยมาตรา ๑๕๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ บัญญัติว่า “(๓) ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๙๔ (๑) (๒) หรือ (๔) ในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตามมาตรา ๙๔ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีลักษณะต้องห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๖ (๑) (๒) (๓) (๕) หรือ (๖)”

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ความว่า “เพิ่มลักษณะต้องห้ามตามความในอนุมาตรา (๖)” ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๐ ข้อ (๓) ไม่ถูกต้อง เนื่องจากการกำหนดลักษณะต้องห้ามของการเป็นรัฐมนตรีตามที่บัญญัติมาตรา ๑๖๐ (๖) ที่บัญญัติว่า “(๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘” เป็นการบัญญัติลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ดังนั้น ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามที่กำหนดในมาตรา ๑๖๐ (๖) มิใช่บัญญัติขึ้นใหม่เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ แต่ประการใด

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖๐ (๕) ที่บัญญัติว่า “(๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” เพื่อรองรับการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ในการดำเนินการตรวจสอบกรณีรัฐมนตรีมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๐ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๐ เป็นดังนี้

“คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้การร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่จะต้องครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ จึงได้มีการกำหนดให้รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้นเท่ากับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่น ๆ เพิ่มเติมขึ้น เช่น ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่มีพฤติกรรมเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมทั้งต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

นอกจากนั้น สอบถามว่า ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรา ๙๘ ว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เขียนอธิบายเกี่ยวกับเงื่อนไขการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ซึ่งเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ไว้หรือไม่ เช่น การกระทำความผิดในบางฐานความผิด กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมือกระทำความผิดไม่ว่าจะถูกลงโทษหรือไม่ก็ตาม ถือว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดไป แม้ในภายหลังจะมีการล้างมลทินก็ตาม

นางสาวลลิตพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า เงื่อนไขการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ในความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรา ๙๘ ได้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงหลักการที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ไว้ด้วยแล้ว

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๐ เป็นดังนี้

“คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้การร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่จะต้องครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ

โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ จึงได้มีการกำหนดให้รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้นเท่ากับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ดูคำอธิบายมาตรา ๙๘ ประกอบ) และคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่น ๆ เพิ่มเติมขึ้น เช่น ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่มีพฤติกรรมเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมทั้งต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๐ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๐ เป็นดังนี้

“คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้การร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่จะต้องครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ จึงได้มีการกำหนดให้รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้นเท่ากับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ดูคำอธิบายมาตรา ๙๘ ประกอบ) และคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่น ๆ เพิ่มเติมขึ้น เช่น ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่มีพฤติกรรมเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมทั้งต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

มาตรา ๑๖๒

“มาตรา ๑๖๒ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักเกณฑ์การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน”

คำอธิบายประกอบ

“นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายก่อนการเริ่มต้นบริหารราชการแผ่นดิน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๐) ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายและขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงใช้ระบบสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร กับวุฒิสภา (หรือที่แรกมีเรียกว่า “พฤษสภา”) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๖๙) ได้กำหนดให้การดำเนินนโยบาย

บริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา ทั้งนี้ บทบัญญัติในเรื่องการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (มาตรา ๑๔๑) โดยมาจากแนวความคิดที่ว่าควรเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ไปก่อน หากมีผลเสียประการใดก็สามารถยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในภายหลังได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยึดถือตามแนวทางดังกล่าว เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มาตรา ๑๘๔) ที่มีบทบัญญัติแตกต่างไป โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติมาตรานี้โดยคงหลักการในการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่ได้กำหนดเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรีนำแนวนโยบายที่พรรคการเมืองได้เสนอต่อประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย เพื่อนำไปปฏิบัติในนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลขึ้นอย่างแท้จริง โดยคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนของปวงชน เพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภา

สำหรับความในวรรคสองกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเข้าทำหน้าที่เพื่อดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก่อนแถลงนโยบายได้ เฉพาะกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนอันจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๒ ให้สมบูรณ์และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๒ เป็นดังนี้

“กำหนดเงื่อนไขการเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี”

นอกจากนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๒ เป็นดังนี้

“การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินก็เพื่อให้รัฐสภาได้รับรู้ว่า คณะรัฐมนตรีจะมีแนวนโยบายอย่างไรในการบริหารราชการแผ่นดิน และหากเห็นควรเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรจะได้มีการอภิปรายหรือแถลงชี้แจงเสียก่อนที่จะเริ่มเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน แนวนโยบายที่แถลงไว้ดังกล่าวนอกจากจะผูกมัดคณะรัฐมนตรีในการที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุตามแนวนโยบายนั้นแล้ว ยังเป็นการบอกให้รัฐสภาทราบเพื่อจะได้คอยติดตามหรือท้วงถามได้ และในกรณีที่มีการกำหนดให้ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ ก็จะมีผูกมัดสภาที่ให้ความไว้วางใจว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแล้ว สภาจะต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุตามนโยบายนั้นด้วย

ในเรื่องการลงมติความไว้วางใจในขั้นที่มีการแถลงนโยบายนั้น รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้งหมดกำหนดให้ต้องได้รับความไว้วางใจ และไม่ต้องลงมติความไว้วางใจ ในการกำหนดให้ต้องได้รับความไว้วางใจ มีเหตุผลว่า เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารรับรู้และรับรองซึ่งกันและกันในการที่จะร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ทั้งยังเป็นหลักประกันว่าคณะรัฐมนตรีได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบด้วยของสมาชิกเสียงข้างมากของสภาที่ให้การรับรองนโยบายนั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม

นโยบายที่แถลงไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ในฝ่ายที่เห็นว่าในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับหน้าที่ เป็นเพียงมาแถลงให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบเท่านั้น หากให้มีการลงมติความไว้วางใจเสียแต่ในขั้นนี้ ก็อาจทำให้การบริหารราชการสะดุดหยุดลงได้ และก่อให้เกิดวิกฤติการเมืองได้โดยที่ฝ่ายบริหารยังไม่ทันได้ลงมือทำงาน หากการดำเนินการของฝ่ายบริหารจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน หรือไม่ดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอำนาจที่จะเข้าชื่อกันเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้อยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุผลสมควรอันใดที่จะต้องให้มีการลงมติความไว้วางใจในขั้นที่มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มาตรา ๑๘๔) ส่วนรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ไม่ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (มาตรา ๑๔๑) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติมาตรานี้โดยคงหลักการในการแถลงนโยบายโดยไม่มีมติความไว้วางใจเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่ได้กำหนดเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรีนำแนวนโยบายที่พรรคการเมืองได้เสนอต่อประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีจัดทำนโยบายในลักษณะ “ประชานิยม” โดยไม่คำนึงถึงที่มาแห่งรายได้ หรือกระทบต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งยังเป็นการบ่งชี้ว่าในการหาเสียงของพรรคการเมือง การประกาศนโยบายใดๆ จะมีผลผูกพันให้พรรคนั้นจะต้องนำมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล นโยบายที่ประกาศต่อประชาชนจึงต้องมีลักษณะสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายด้วย

สำหรับความในวรรคสองกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเข้าทำหน้าที่เพื่อดำเนินการไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก่อนแถลงนโยบายได้ เฉพาะกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนอันจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

ทั้งนี้ ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๒ ย่อหน้าที่สาม ที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความสำคัญ เนื่องจากจะเป็นหลักปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งว่าเป็นนโยบายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายวรชิต สิงหเสนี โฆษกกรรมการ สอบถามว่า ความว่า “ในฝ่ายที่เห็นว่าในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับหน้าที่” ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๒ ย่อหน้าที่สอง ที่แก้ไขเพิ่มเติม เขียนถูกต้องหรือไม่

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๒ ย่อหน้าที่สอง ที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้

“ในเรื่องการลงมติความไว้วางใจในขั้นที่มีการแถลงนโยบายนั้น รัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีทั้งกำหนดให้ต้องได้รับความไว้วางใจ และไม่ต้องลงมติความไว้วางใจ ในการกำหนดให้ต้องได้รับความไว้วางใจ มีเหตุผลว่า เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารรับรู้และรับรองซึ่งกันและกันในการที่จะร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ทั้งยังเป็นหลักประกันว่าคณะรัฐมนตรีได้รับการจัดตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบด้วยของสมาชิกเสียงข้างมากของสภาที่ให้การรับรองนโยบายนั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป

ตามนโยบายที่แถลงไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับหน้าที่ เป็นเพียงมาแถลงให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบ เท่านั้น หากให้มีการลงมติความไว้วางใจเสียแต่ในขั้นนี้ ก็อาจทำให้การบริหารราชการสะดุดหยุดลงได้ และก่อให้เกิดวิกฤติการเมืองได้โดยที่ฝ่ายบริหารยังไม่ทันได้ลงมือทำงาน หากการดำเนินการของฝ่ายบริหารจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน หรือไม่ดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอำนาจที่จะเข้าชื่อร่วมกันเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้อยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุสมควรอันใดที่จะต้องให้มีการลงมติความไว้วางใจในชั้นที่มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มาตรา ๑๘๔) ส่วนรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ไม่ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (มาตรา ๑๔๑) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา”

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ความว่า “แต่ได้กำหนดเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรี นำแนวนโยบายที่พรรคการเมืองได้เสนอต่อประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย” ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๒ ย่อหน้าที่สาม ที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ถูกต้อง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องนำแนวนโยบายที่พรรคการเมืองได้เสนอต่อประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง มากำหนดไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วย

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า นโยบายประชานิยมกับประชารัฐ แตกต่างกันอย่างไรร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประชากรรัฐคือการร่วมมือกันระหว่างประชาชนกับรัฐ ดังที่ปรากฏในเพลงชาติไทยที่ว่า “ประเทศไทย รวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย เป็นประชารัฐ”

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า การกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม นั้น ต้องยอมรับความจริงว่า นโยบายบางเรื่องเป็นนโยบายที่ดีและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน แต่นโยบายบางเรื่องเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างรุนแรง ดังนั้น ความว่า “เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีจัดทำนโยบายในลักษณะ “ประชานิยม” โดยไม่คำนึงถึงที่มาแห่งรายได้ หรือกระทบต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ” จะมีวิธีอธิบายต่อสังคมเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายประชานิยมอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า นโยบายประชานิยมที่ตีนั้นไม่มีเพราะความมุ่งหมายของประชานิยมคือการให้ประชาชนนิยมแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบของประเทศที่จะได้รับจากการดำเนินนโยบายประชานิยม เช่น ประเทศอาร์เจนตินาที่ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศอาร์เจนตินาดำเนินนโยบายประชานิยมโดยการตรึงราคาน้ำมันเป็นเหตุให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายประชานิยม เป็นต้น

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า ความว่า “โดยไม่คำนึงถึงที่มาแห่งรายได้” ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๒ ย่อหน้าที่สาม ที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในความเป็นจริงการดำเนินนโยบายประชานิยมในบางนโยบายอาจตรงกับความต้องการ

ของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น โครงการสิทธิรักษาพยาบาล เป็นต้น แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าว มีค่าใช้จ่ายที่สูงซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับที่มาแห่งรายได้ของประเทศ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในความเป็นจริงไม่มีกฎหมายใดห้ามมิให้รัฐบาลดำเนินนโยบายประชานิยม แต่การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ จะต้องคำนึงถึงที่มาแห่งรายได้ของรัฐที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายด้วย ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๒ ย่อหน้าที่สาม ที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติมาตรานี้โดยคงหลักการในการ แกลงนโยบายโดยไม่มี การลงมติความไว้วางใจเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่ได้ กำหนดเงื่อนไขว่าแนวนโยบายที่จะแกลงต่อรัฐสภาต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีจัดทำนโยบายในลักษณะ “ประชานิยม” โดยไม่คำนึงถึงที่มา แห่งรายได้ของรัฐที่จะนำมาใช้จ่าย หรือกระทบต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งยังเป็นการบ่งชี้ว่าในการหาเสียงของพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้อง กับเงื่อนไขดังกล่าวจะมีผลให้พรรคการเมืองนั้นแม้จะได้รับเสียงข้างมากจนจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้ ก็จะไม่สามารถนำนโยบายที่หาเสียงไว้มากำหนดเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๒ เป็นดังนี้

“กำหนดเงื่อนไขการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๒ เป็นดังนี้

“การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแกลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ก็เพื่อให้รัฐสภาได้รับรู้ ว่า คณะรัฐมนตรีจะมีแนวนโยบายอย่างไรในการบริหารราชการแผ่นดิน และหาก เห็นควรเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรจะได้มีการอภิปรายหรือแกลงชี้แจงเสียก่อนที่จะเริ่มเข้าบริหาร ราชการแผ่นดิน แนวนโยบายที่แกลงไว้ดังกล่าวนอกจากจะผูกมัดคณะรัฐมนตรีในการที่จะต้องดำเนินการ ให้บรรลุตามแนวนโยบายนั้นแล้ว ยังเป็นการบอกให้รัฐสภาทราบเพื่อจะได้คอยติดตามหรือทวงถามได้ และในกรณีที่มีการกำหนดให้ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ ก็จะมีผูกมัดสภาที่ให้ความไว้วางใจว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแล้ว สภาจะต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการ ตราบกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุตามนโยบายนั้นด้วย

ในเรื่องการลงมติความไว้วางใจในชั้นที่มีการแกลงนโยบายนั้น รัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีทั้งกำหนด ให้ต้องได้รับความไว้วางใจ และไม่ต้องลงมติความไว้วางใจ ในการกำหนดให้ต้องได้รับความไว้วางใจ มีเหตุผลว่า เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารรับรู้และรับรองซึ่งกันและกันในการที่จะร่วมกันบริหาร ราชการแผ่นดินต่อไป ทั้งยังเป็นหลักประกันว่าคณะรัฐมนตรีได้รับการจัดตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบด้วยของ สมาชิกเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้การรับรองนโยบายนั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามนโยบายที่แกลงไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจที่จะขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจได้ ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าในการแกลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับหน้าที่ เป็นเพียงมาแกลง ให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบ เท่านั้น หากให้มีการลงมติความไว้วางใจเสียแต่ในชั้นนี้ ก็อาจทำให้การบริหาร ราชการสะดุดหยุดลงได้ และก่อให้เกิดวิกฤติการเมืองได้โดยที่ฝ่ายบริหารยังไม่ทันได้ลงมือทำงาน หากการ ดำเนินการของฝ่ายบริหารจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน หรือไม่ดำเนินการตาม

นโยบายที่แถลงไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอำนาจที่จะเข้าชื่อกันเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ว่างใจได้อยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุสมควรอันใดที่จะต้องให้มีการลงมติความไว้วางใจในชั้นที่มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ เช่น รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มาตรา ๑๘๔) ส่วนรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ไม่ต้องมีการลงมติความไว้วางใจ เช่น รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (มาตรา ๑๔๑) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติมาตรานี้โดยคงหลักการในการ แถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่ได้ กำหนดเงื่อนไขว่าแนวนโยบายที่จะแถลงต่อรัฐสภาต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีจัดทำนโยบายในลักษณะ “ประชานิยม” โดยไม่คำนึงถึงที่มา แห่งรายได้ของรัฐที่จะนำมาใช้จ่าย หรือกระทบต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งยังเป็นการบ่งชี้ว่าในการหาเสียงของพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้อง กับเงื่อนไขดังกล่าวจะมีผลให้พรรคการเมืองนั้นแม้จะได้รับเสียงข้างมากจนจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้ ก็จะไม่สามารถนำนโยบายที่หาเสียงไว้มากำหนดเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้

สำหรับความในวรรคสองกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเข้าทำหน้าที่เพื่อดำเนินการไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก่อนแถลงนโยบายได้ เฉพาะกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนอันจะกระทบต่อ ประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

มาตรา ๑๖๔

“มาตรา ๑๖๔ ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบ และระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

(๒) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างเคร่งครัด

(๓) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๔) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้ง ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามในการบริหารราชการแผ่นดิน”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อเพิ่มหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาแล้ว ยังต้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ กล่าวคือ

(๑) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบ และระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

(๒) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างเคร่งครัด

(๓) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๔) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

นอกจากนี้ ความในวรรคสองเป็นการกำหนดหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ นโยบายของคณะรัฐมนตรี การเสนอกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติงานต่างๆ ย่อมมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๔ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๔ เป็นดังนี้

“กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและความรับผิดชอบของรัฐมนตรี”

นอกจากนี้ สอบถามว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๘ แล้วหรือไม่

นางสาวลลิตพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๘ เสร็จแล้ว แต่ยังมีได้เสนอให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๘ ที่ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญกร่างขึ้นนั้น อธิบายไว้อย่างไร

นางสาวลลิตพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๘ ที่ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญกร่างขึ้นนั้น มีสาระสำคัญ ดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๖ และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓ ที่วางหลักไว้ตั้งแต่เบื้องต้นแล้วว่า พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยอันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ผ่านคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ตามลำดับ ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยตรงดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ โดยความในมาตรานี้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี และได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑”

ประธานกรรมการสอบถามว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๘ ที่ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญกร่างขึ้นนั้น ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแล้วหรือไม่ และความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของ

รัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างไว้แล้วแต่ยังไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนเท่าใด

นางสาวลลิตพร ภารา เลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างแต่ยังไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้น

ประธานกรรมการสอบถามว่า ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำเครื่องหมายไว้ในมาตราที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไว้ด้วยหรือไม่

นางสาวลลิตพร ภารา เลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำเครื่องหมายไว้ในมาตราที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งแล้ว ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำต้นฉบับความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญโดยทำเครื่องหมายว่ามาตราใดผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้วส่งให้แก่ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาอีกครั้งก่อนดำเนินการจัดพิมพ์

นอกจากนี้ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๔ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจน เนื่องจากในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาได้กำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้แต่เพียงว่า มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ได้มีการกำหนดกรอบหรือเงื่อนไขใดไว้ เพราะถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน การใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติมักจะทำให้เข้าใจว่ามีผลใช้บังคับได้เสมอ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจึงมีมากขึ้น เป็นการสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจนว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างไร จึงได้มีการบัญญัติมาตรานี้ขึ้น โดยได้วางหลักว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๑) – (๔)

นอกจากนี้ ความในวรรคสองเป็นการกำหนดหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ นโยบายของคณะรัฐมนตรี การเสนอกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติงานต่างๆ ย่อมมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา”

นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า หากใช้คำว่า “หลักเกณฑ์” แทนคำว่า “กรอบ” น่าจะทำให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำว่า “กรอบ” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “หลักเกณฑ์” และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๔ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจน เนื่องจากในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ได้กำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้แต่เพียงว่า

มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใดไว้ เพราะถือว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน การใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติมักจะทำให้เข้าใจว่ามีผลใช้บังคับได้เสมอ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจึงมีมากขึ้น เป็นการสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจนว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างไร จึงได้มีการบัญญัติมาตรานี้ขึ้น โดยได้วางหลักว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๑) – (๔)

นอกจากนี้ ความในวรรคสองเป็นการกำหนดหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ นโยบายของคณะรัฐมนตรี การเสนอกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติงานต่างๆ ย่อมมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๔ เป็นดังนี้

“กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและความรับผิดชอบของรัฐมนตรี”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๔ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจน เนื่องจากในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ได้กำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้แต่เพียงว่ามีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใดไว้ เพราะถือว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน การใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติมักจะทำให้เข้าใจว่ามีผลใช้บังคับได้เสมอ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจึงมีมากขึ้น เป็นการสมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจนว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างไร จึงได้มีการบัญญัติมาตรานี้ขึ้น โดยได้วางหลักว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๑) – (๔)

นอกจากนี้ ความในวรรคสองเป็นการกำหนดหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ นโยบายของคณะรัฐมนตรี การเสนอกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติงานต่างๆ ย่อมมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา”

มาตรา ๑๖๘

“มาตรา ๑๖๘ ให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) (๒) หรือ (๓) ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) หรือ (๕) นายกรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้

(๒) ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๔) คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ตาม (๒) หรือคณะรัฐมนตรีที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปลาออกทั้งคณะ และเป็นกรณีที่ไม้อาจดำเนินการตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด

หรือยังดำเนินการตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ ไม่แล้วเสร็จ ให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น ๆ เฉพาะเท่าที่จำเป็นไปพลางก่อน โดยให้ปลัดกระทรวงคัดเลือกกันเองให้คนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดเงื่อนไขกรณีคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้วให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและกรณีที่ต้องให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทน”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งจะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างต่อเนื่องได้เท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้มีกรณีตำแหน่งว่างเว้นเป็นเวลานาน อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

๑) การที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐ หรือเมื่ออายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือในกรณีคณะรัฐมนตรีลาออก ให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่แต่หากเป็นกรณีความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเนื่องจากเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือเหตุตามมาตรา ๑๖๐ (๔) หรือ (๕) เพราะไม่ซื่อสัตย์สุจริตหรือมีพฤติกรรมฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีดังกล่าวนายกรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้

๒) กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๔) คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ หมายถึง กรณีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำอันมีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศแล้วมิได้สั่งยับยั้ง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงทำหน้าที่แทนรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้กระทำหน้าที่ได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้ปลัดกระทรวงคัดเลือกกันเองให้คนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่คณะรัฐมนตรีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ตาม (๒) หรือคณะรัฐมนตรีที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปลาออกทั้งคณะ และเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือยังดำเนินการตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ ไม่แล้วเสร็จ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๘ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๘ เป็นดังนี้

“กำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติกรณีคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้วต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและกรณีที่ต้องให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทน”

นอกจากนี้ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๘ เป็นดังนี้

“หลักการในเรื่องการให้คณะรัฐมนตรีที่สิ้นสุดลงต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เป็นหลักการที่มีอยู่แต่เดิมทุกยุคทุกสมัย และเป็นหลักการที่ใช้กันอยู่ในนานาประเทศ แต่สำหรับประเทศไทยมีบางกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง และมีพฤติการณ์ที่ไม่พึงไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพราะเป็นเหตุที่เกิดจากพฤติกรรมของผู้เป็นนายกรัฐมนตรี หรือเพราะเป็น

ความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จึงสมควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนขึ้นว่า ในแต่ละกรณี การอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปสมควรดำเนินการอย่างไร

โดยหลักการสำคัญมาตรานี้ยังคงยึดหลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งจะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเพราะเหตุที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) (ขาดความซื่อสัตย์สุจริต) (๕) (มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง) ในกรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่มิได้ ส่วนคณะรัฐมนตรีท่านอื่น ๆ ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไป

(๒) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเพราะฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๑๔๔ (การแปรญัตติเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย) คณะรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้

(๓) คณะรัฐมนตรีที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ลาออกทั้งคณะ (เป็นการลาออกหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว อันแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป) คณะรัฐมนตรีจึงไม่ควรอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอีก

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ลาออกทั้งคณะ และยังไม่มีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ความในวรรคสองกำหนดให้ปลัดกระทรวงทำหน้าที่แทนรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้กระทรวงทำหน้าที่ได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้ปลัดกระทรวงคัดเลือกตนเองให้คนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี”

นายภัทรหะ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ความว่า “แต่สำหรับประเทศไทยมีบางกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง” ในคำอธิบายประกอบย่อหน้าที่หนึ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “แต่มีบางกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้

“หลักการในเรื่องการให้คณะรัฐมนตรีที่สิ้นสุดลงต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เป็นหลักการที่มีอยู่แต่เดิมทุกยุคทุกสมัย และเป็นหลักการที่ใช้กันอยู่ในนานาประเทศ แต่มีบางกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง และมีพฤติการณ์ที่ไม่พึงไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพราะเป็นเหตุที่เกิดจากพฤติกรรมของผู้เป็นนายกรัฐมนตรี หรือเพราะเป็นความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จึงสมควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนขึ้นว่า ในแต่ละกรณี การอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปสมควรดำเนินการอย่างไร

โดยหลักการสำคัญมาตรานี้ยังคงยึดหลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งจะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเพราะเหตุที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) (ขาดความซื่อสัตย์สุจริต) (๕) (มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง) ในกรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่มิได้ ส่วนคณะรัฐมนตรีท่านอื่น ๆ ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไป

(๒) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเพราะฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๑๔๔ (การแปรญัตติเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย) คณะรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้

(๓) คณะรัฐมนตรีที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ลาออกทั้งคณะ (เป็นการลาออกหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว อันแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป) คณะรัฐมนตรีจึงไม่ควรอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอีก

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ลาออกทั้งคณะ และยังไม่มียุติคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ความในวรรคสองกำหนดให้ปลัดกระทรวงทำหน้าที่แทนรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้กระทำหน้าที่ได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้ปลัดกระทรวงคัดเลือกตนเองให้คนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๘ เป็นดังนี้

“กำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติกรณีคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแล้วต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และกรณีที่ต้องให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทน”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๘ เป็นดังนี้

“หลักการในเรื่องการให้คณะรัฐมนตรีที่สิ้นสุดลงต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เป็นหลักการที่มีอยู่แต่เดิมทุกยุคทุกสมัย และเป็นหลักการที่ใช้กันอยู่ในนานาประเทศ แต่มีบางกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง และมีพฤติการณ์ที่ไม่พึงไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพราะเป็นเหตุที่เกิดจากพฤติกรรมของผู้เป็นนายกรัฐมนตรี หรือเพราะเป็นความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จึงสมควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนขึ้นว่า ในแต่ละกรณี การอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปสมควรดำเนินการอย่างไร

โดยหลักการสำคัญมาตรานี้ยังคงยึดหลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งจะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเพราะเหตุที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) (ขาดความซื่อสัตย์สุจริต) (๕) (มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง) ในกรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่มิได้ ส่วนคณะรัฐมนตรีท่านอื่น ๆ ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไป

(๒) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเพราะฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๑๔๔ (การแปรญัตติเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย) คณะรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้

(๓) คณะรัฐมนตรีที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ลาออกทั้งคณะ (เป็นการลาออกหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว อันแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป) คณะรัฐมนตรีจึงไม่ควรอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอีก

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ลาออกทั้งคณะ และยังไม่มียุติคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ความในวรรคสองกำหนดให้ปลัดกระทรวงทำหน้าที่แทนรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว และให้กระทำหน้าที่ได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้ปลัดกระทรวงคัดเลือกตนเองให้คนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี”

มาตรา ๑๗๔

“มาตรา ๑๗๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ให้นำความในมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม แต่ถ้าเป็นการตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุม จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งต้องทำโดยด่วนหรือลับ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๗๓) เพื่อกำหนดเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งต้องกระทำโดยด่วนและลับ และต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น ถ้านอกสมัยประชุมจะกระทำไม่ได้ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ (มาตรา ๑๗๕ และมาตรา ๑๗๗) ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้ใหม่ โดยกำหนดว่าพระราชกำหนดทั่วไปนั้น ถ้าเป็นการตรานอกสมัยประชุม ให้รัฐบาลจัดให้มีการเรียกประชุมสามัญวิสามัญโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา คงเหมือนเดิมไม่ได้แก้ไข

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้แก้ไขใหม่ โดยไม่ได้มีการบัญญัติ “ในระหว่างสมัยประชุม” อีกต่อไป เนื่องจากเมื่อมีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีหรือเงินตราเมื่อใดก็ตามสมควรดำเนินการได้ทันที ไม่ต้องรอให้อยู่ในสมัยประชุม เพราะเรื่องภาษีอากรและเงินตราเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ที่ต้องเร่งดำเนินการโดยเร็ว หากรอกำหนดเวลาในสมัยประชุมจะเป็นการเนิ่นช้าไม่ทันการณ์ได้ และเมื่อออกแล้ว ถ้าเป็นในสมัยประชุมก็ต้องเสนอสภาในการประชุมคราวต่อไป ถ้าเป็นการออกนอกสมัยประชุมฝ่ายบริหารก็ต้องจัดให้มีการเรียกประชุมวิสามัญโดยเร็ว ด้วยวิธีดังกล่าวนี้ ก็จะสามารถรักษาประโยชน์ส่วนรวม และคุ้มครองประชาชนได้ตามความประสงค์”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า ความในมาตรา ๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ กำหนดไว้อย่างไร

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ความในมาตรา ๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ กำหนดไว้ ดังนี้

“มาตรา ๗๓ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามความในวรรคก่อน จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาภายในสองวันนับแต่วันประกาศใช้ และให้นำความในวรรคสองและวรรคสามแห่งมาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากจะอธิบายเกี่ยวกับเรื่องการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดได้เองโดยไม่ต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมจากรัฐสภา ไว้ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๔ ก็ควรอธิบายในลักษณะที่ว่า หลักการในการตราพระราชกำหนดนั้นเป็นการอนุญาต

ให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งไม่สามารถที่จะรอให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบกฎหมายได้ทันกับสถานการณ์เร่งด่วน อันเป็นหลักการสากลในการให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย ซึ่งประเทศไทยเรียกการตรากฎหมายดังกล่าวว่า “พระราชกำหนด” รัฐธรรมนูญจึงนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติในมาตรา ๑๗๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายในรูปแบบของพระราชกำหนดได้ เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับแล้ว ฝ่ายบริหารต้องเสนอพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อให้รัฐสภาอนุมัติโดยเร็วที่สุด

การที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กำหนดให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้เฉพาะในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาเท่านั้น เนื่องจากในอดีตสมัยประชุมของรัฐสภามีระยะเวลาสั้น ฝ่ายบริหารจึงมักตราพระราชกำหนดนอกสมัยประชุม และต้องรอให้มีการเปิดสมัยประชุมของรัฐสภาในคราวต่อไปจึงจะเสนอพระราชกำหนดดังกล่าวให้รัฐสภาอนุมัติได้ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชกำหนดขึ้นได้ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ที่กำหนดว่าในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัยๆ หนึ่งให้มีกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ ซึ่งปัจจุบันฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดได้ไม่ว่าจะอยู่ในสมัยประชุมหรือนอกสมัยประชุมก็ตาม หากฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดนอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวโดยเร็ว ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาในกรณีที่มีการตราพระราชกำหนดนอกสมัยประชุมโดยไม่มีกระบวนการถ่วงดุลอำนาจอีกต่อไป

แม้มาตรา ๑๗๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จะมีหลักการที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แต่ก็มีกระบวนการกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้แล้ว ดังนั้นมอบหมายให้คณะกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๔ เสียใหม่ แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๗๔ ตามที่คณะกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๔

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ในการจัดพิมพ์หนังสือความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานและประชาชนทั่วไปนั้น ขอเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาและมีมติเป็นหลักการให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดพิมพ์หนังสือความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังกล่าว

ที่ประชุมพิจารณาและมีมติเป็นหลักการให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดพิมพ์หนังสือความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานและประชาชนทั่วไป จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

๔.๒ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันศุกร์ ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๒๕ นาฬิกา

นายณฤพจน์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ

วิทยากรชำนาญการ

นายเผ่าพันธุ์ นवलส่ง

นิติกรชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์