

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๘๙

วันศุกร์ ที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายนครินทร์ สิงหนะ	โฆษกกรรมการ
๕. นางกิริณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๖. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๗. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๘. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๙. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๐. นายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๑. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๒. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๓. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๔. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายอุดม รัฐอมฤต	(ลาการประชุม)
๒. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๓. นายธีรชัย ณ นคร	(ลาการประชุม)
๔. นายอัชพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)
๕. นายปรกรณ์ นิลประพันธ์	(ลาการประชุม)
๖. นายธนาวัฒน์ สังกข์ทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวรวิทย์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. นางสาวจินดาภรณ์ ร่ำริน

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ

๒. ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอด

๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕๑ วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๘๘ วันอังคาร ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุม และรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเข้าสู่การพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ท้าหรือต่อที่ประชุมว่า หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการจัดพิมพ์และจำหน่ายบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งบทความที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า บันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา ถือเป็นผลงานของทางราชการซึ่งไม่อาจมีผู้ใดเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ได้ อีกทั้งการจัดพิมพ์และจำหน่ายบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญอาจทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่าเงินที่ได้จากการจำหน่ายถือเป็นรายได้ของแผ่นดินที่ต้องนำส่งคลังหรือไม่ ส่วนกรณีที่มีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนมีความประสงค์ขอไฟล์ข้อมูลบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสำเนาไฟล์ข้อมูลบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมอบให้แก่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญทุกคน

จากนั้น นายภัทรหะ คำพิทักษ์ กรรมการ เสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๗๗ ก่อน เพราะมาตราดังกล่าวมีความสำคัญต่อกระบวนการตรากฎหมายของไทย

มาตรา ๗๗

“มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหลักการในการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และเหมาะสมกับยุคสมัย”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) วรรคหนึ่ง บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่การกำหนดกรอบในการตรากฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย โดยหลักการส่วนใหญ่ นำมาจากข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ทั้งนี้ ความในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ได้กำหนดให้ภาครัฐดำเนินการให้มีการปฏิรูปกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ โดยเร็ว รวมทั้งพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล และเพื่อป้องกันไม่ให้ออกกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน หากมีกฎหมายใดที่ใช้บังคับไม่ได้แล้ว หรือล้าสมัย จึงสมควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ การออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชนและการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้สะดวกด้วย

(๒) **วรรคสอง** เนื่องจากปัจจุบันกระบวนการเสนอร่างกฎหมายไม่มีการประเมินผลกระทบที่ประชาชนและสังคมจะได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ ประกอบกับไม่มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กฎหมายหลายฉบับมีความล้าสมัย ดังนั้น ความในวรรคสองจึงกำหนดให้ผู้เสนอกฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเป็นระบบและรอบด้าน พร้อมทั้งเปิดเผยให้ประชาชนทราบก่อนเสนอร่างกฎหมาย และต้องนำไปประกอบการพิจารณาในทุกขั้นตอนของการตรากฎหมาย ในขั้นตอนของการเสนอกฎหมายให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องที่เป็นผู้เสนอกฎหมายนั้นเป็นผู้จัดทำ ส่วนการพิจารณาการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการดำเนินการเช่นนั้นอีก แต่ต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องได้จัดทำ มาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าการพิจารณากฎหมายนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบให้รอบด้านและเป็นระบบเพิ่มเติม ก็สามารถดำเนินการเพิ่มเติมได้ โดยในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเสนอร่างกฎหมายเองก็ต้องดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกัน ทั้งหมดนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลการเสนอกฎหมายเบื้องต้น นอกจากนี้ ยังมีระบบประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกฉบับเป็นระยะ ๆ เพื่อให้กฎหมายเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

ทั้งนี้ ความในมาตรา ๗๗ กำหนดให้รัฐต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน โดยในส่วนของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอไปให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นได้มีการส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาตินำไปพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามความเห็นของประชาชน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็จะต้องชี้แจงให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับทราบว่าไม่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติดังกล่าว เพราะเป็นข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของประชาชน

(๓) **วรรคสอง** คำว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ” หมายความว่า กฎหมายทุกฉบับยกเว้นแต่เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

สำหรับคำว่า “รัฐพึง...” นั้น หมายความว่า เป็นการกำหนดให้รัฐกระทำในทุกกรณี ยกเว้นแต่ในกรณีที่มีอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือข้ออื่นใด ซึ่งการที่รัฐพึงกระทำตามมาตรา ๗๗ วรรคสองนั้นจะเป็นกรณีที่เมื่อมีการริเริ่มการตรากฎหมายขึ้นใหม่

(๔) **วรรคสาม** ความในวรรคสามมีที่มาจากข้อเสนอการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยกำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัว”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๗๗ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๗๗ เป็นดังนี้

“กำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น และสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้น”

นอกจากนี้ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่เกิดจากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเอง มิได้เกิดจากแนวคิดขององค์กรหรือบุคคลอื่น ดังนั้น ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๗๗ ให้สมบูรณ์ จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๗๗ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ ยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน

(๒) ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น โดยหลักทั่วไปจะมีกรอบอยู่เพียงว่าจะต้องไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สิ่งใดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ รัฐย่อมออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนได้เสมอ ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดที่จะกำหนดกรอบให้กว้างขึ้นเพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจของรัฐทำให้ประชาชนต้องเสียสิทธิและเสรีภาพเกินสมควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบัญญัติเป็นเงื่อนไขลักษณะของกฎหมายและกรอบแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเข้มงวดยิ่งขึ้น เช่น จะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไว้ให้ปรากฏ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขไว้ ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งกฎหมายจะต้องไม่มีลักษณะให้เกิดผลในการบังคับแก่กรณีใดหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะด้วย ทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

แต่โดยผลของบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๒๖ ดังกล่าว ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอที่จะไม่ให้รัฐตรากฎหมายมาสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนโดยไม่คุ้มค่า ทั้งกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับก็มักจะปรากฏว่ามีได้มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง อันเป็นที่มาของการทุจริตหรือประพฤตินิชอบได้ง่าย สร้างความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนโดยรัฐมิได้เคยรับรู้ถึงภาระที่ประชาชนจะต้องได้รับจากผลของกฎหมายนั้น ๆ จึงเกิดแนวคิดที่จะกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมายขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา ๗๗

(๓) มาตรา ๗๗ ได้วางหลักการสำคัญไว้ ๘ ประการ ดังนี้

(ก) หลักการประการแรกที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น สิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีกฎหมาย ก็ควรเลือกใช้วิธีนั้นก่อน เพราะเมื่อตราเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมจะต้องมีบทบังคับอย่างเข้มงวด และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนขึ้นในทันทีที่มีการตรากฎหมายนั้น อย่างไรก็ตามจะถือว่ามีความจำเป็น ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย และวางหลักอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ความใน (ข) ถึง (ช) อาจเป็นแนวทางใช้ประกอบการพิจารณาว่ากฎหมายนั้นจำเป็นหรือไม่ ได้

(ข) เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่เท่าที่จำเป็นแล้ว รัฐจะต้องย้อนกลับไปดูกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน เช่นในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการใช้เครื่องกระจายเสียง ซึ่งออกใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยบังคับให้ทุกคนที่จะใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน และจะใช้ภาษาอื่นใดนอกจากภาษาไทยมิได้ รัฐสมควรตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวถ้าใช้บังคับอย่างจริงจังในปัจจุบันจะเป็นไปได้หรือไม่ การมีกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้วไม่ใช้บังคับจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำความผิดฐานละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ และถ้าบังคับจริงจะเกิดสลิยุคขึ้นในสังคมหรือไม่

(ค) เมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งในยุคที่มีเทคโนโลยีที่สะดวกและรวดเร็วเช่นปัจจุบัน ย่อมไม่เป็นการยากที่รัฐจะดำเนินการให้เกิดผล เช่นนั้น แต่ลำพังการจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมาย ไม่ได้ทำให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง สิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการ คือต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำเป็นระบบที่น่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในที่เดียวกัน หรือจัดทำคำอธิบายสั้น ๆ พอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าตนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดอย่างไร

(ง) เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึง จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน ซึ่งมีได้หมายความว่า ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน แต่หมายถึงการนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาแต่ต้นนั้นไปใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย

(จ) เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องตราขึ้นอย่างแท้จริง มาตรา ๗๗ จึงกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับการตรากฎหมายนั้น และภาระที่จะเกิดกับประชาชน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องเสียไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง

(ฉ) เมื่อกฎหมายนั้นใช้บังคับแล้ว มาตรา ๗๗ ยังกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามระยะเวลาที่จะมีกฎหมายกำหนด ในการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย การประเมินผลสัมฤทธิ์นี้จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ผลที่คาดหวังไว้ในการตรากฎหมายนั้นได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดเพียงใด และที่สำคัญหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมายจนเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือสร้างความสุขสงบให้แก่ประชาชนและสังคมมากน้อยเพียงใด

(ช) เพื่อเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๗ จึงกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาต ซึ่งเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบ และระบบคณะกรรมการ ซึ่งทำให้เกิดขั้นตอน และหาตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใด จะต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน

(ซ) โดยธรรมชาติของกฎหมายซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับกับประชาชน จึงมักจะมิบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามด้วยเสมอ และโทษที่กำหนดไว้ก็ต้องเป็นโทษทางอาญา ซึ่งนับวันจะกำหนดให้สูงขึ้น ๆ จนอาจกลายเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในทางที่ไม่ชอบได้ จึงได้กำหนดเงื่อนไขเป็นการสุดท้ายว่า การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ให้กำหนดแต่เฉพาะเมื่อเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องไปศึกษาและวางแนวทางในการกำหนด "ผลร้าย" แบบใหม่ขึ้นแทนที่โทษทางอาญา เช่น อาจกำหนดเป็นโทษทางปกครองแทน เป็นต้น

การบัญญัติมาตรา ๗๗ ไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ก็เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ การจะบังคับให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ในทันทีทันใด อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ การบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็เพื่อให้รัฐมีเวลาที่จะพัฒนาและปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรากฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคาดหวังว่ารัฐจะตรากฎหมายแม่บทในการจัดทำร่างกฎหมายและการพิจารณากฎหมายในโอกาสอันควรและเพื่อประโยชน์ในการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ จึงกำหนดให้รัฐพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และมีประสิทธิภาพ เพื่อแทนที่ภาพความเป็นผู้ปกครอง หรือผู้มีอำนาจที่เคยมีอยู่เดิม ในขณะเดียวกัน ก็กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๘ (ค) (๒) ให้มีการปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรม วิชากฎหมาย”

ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) (ค) สองแห่ง คือ ๑. คำว่า “เทคโนโลยี” แก้ไขเป็น “เทคโนโลยีสารสนเทศ” และ ๒. ความว่า “จัดทำคำอธิบายสั้น ๆ” แก้ไขเป็น “จัดทำคำอธิบายสั้น ๆ หรือคู่มือ”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) (ค) เป็นดังนี้

“(ค) เมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งในยุคที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและรวดเร็วเช่นปัจจุบัน ย่อมไม่เป็นการยากที่รัฐจะดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้น แต่ลำพังการจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมาย ไม่ได้ทำให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง สิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการ คือต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำเป็นระบบที่นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในที่เดียวกัน หรือจัดทำคำอธิบายสั้น ๆ หรือคู่มือพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าตนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด อย่างไร”

ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบก็มีแนวคิดเรื่องการหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตซึ่งเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบไว้ด้วยเช่นกัน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) (ข) เป็นดังนี้

“(ข) เพื่อเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปพร้อมกัน มาตรา ๗๗ จึงกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตซึ่งเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบ และระบบคณะกรรมการ ซึ่งทำให้เกิดขั้นตอน และหาตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ นอกจากนั้น ในกรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใด จะต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน”

ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ปัจจุบันในวงการกฎหมายมีแนวคิดในเรื่องการลงโทษการกระทำความผิดบางประการด้วยการกำหนดโทษปรับสูง

ประธานกรรมการกล่าวว่า แนวคิดเรื่องการลงโทษการกระทำความผิดบางประการด้วยการกำหนดโทษปรับสูงมีการนำมาใช้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยใช้คำว่า “โทษปรับทางแพ่ง” ทั้งนี้ เหตุที่ได้กล่าวถึงเรื่องโทษปรับสูงไว้ในคำอธิบายประกอบของมาตรานี้ เนื่องจากโทษปรับสูงยังมีข้อพิจารณาอยู่ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการต่อรองการลงโทษปรับสูงด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากไม่มีการกำหนดกลไกในการกำกับดูแลการกำหนดโทษปรับสูงอย่างเหมาะสมและรอบคอบอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) วรรคสอง ควรเพิ่มเติมเรื่องการปรับนิติทัศนะของนักกฎหมายด้วย เพราะแนวคิดของนักกฎหมายเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการตรากฎหมาย

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) วรรคสอง เป็นดังนี้

“การบัญญัติมาตรา ๗๗ ไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ก็เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ การจะบังคับให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ในทันทีทันใด อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ การบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็เพื่อให้รัฐมีเวลาที่จะพัฒนาและปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการตรากฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคาดหวังว่ารัฐจะตรากฎหมายแม่บทในการจัดทำร่างกฎหมาย และการพิจารณากฎหมายในโอกาสอันควรและเพื่อประโยชน์ในการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ จึงกำหนดให้รัฐพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และมีประสิทธิภาพ เพื่อแทนที่ภาพความเป็นผู้ปกครอง หรือผู้มีอำนาจที่เคยมีอยู่เดิม ในขณะเดียวกัน ก็กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๘ (ค) (๒) ให้มีการปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรม วิชากฎหมายเพื่อสร้างควมมีนิติทัศนะให้เกิดขึ้นในหมู่นักกฎหมาย”

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า นิติทัศนะของนักกฎหมายน่าจะเป็นเรื่องที่มีอยู่แล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องนิติทัศนะไม่มีการเรียนการสอนในหลักสูตรการเรียนการสอนวิชา นิติศาสตร์ในประเทศไทย

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) (ข) จากคำว่า “ละเลยต่อหน้าที่” เป็น “ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่” เพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) (ข) เป็นดังนี้

“(ข) เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่ที่เท่าที่จำเป็นแล้ว รัฐจะต้องย้อนกลับไปดูกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่ามีผลความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากนักน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสถานะที่เป็นจริงในปัจจุบัน เช่นในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการใช้เครื่องกระจายเสียง ซึ่งออกใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยบังคับให้ทุกคนที่จะใช้เครื่องขยายเสียง จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน และจะใช้ภาษาอื่นใดนอกจากภาษาไทยมิได้ รัฐสมควรตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวถ้าใช้บังคับอย่างจริงจังในปัจจุบันจะเป็นไปได้หรือไม่ การมีกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้วไม่ใช้บังคับจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำความผิดฐานละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และถ้าบังคับจริงจะเกิดกบฏขึ้นในสังคมหรือไม่”

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า หน่วยงานใดจะทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ และกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานใดจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ นอกจากนี้ กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกักฎหมายจะต้องดำเนินการอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้พิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีการตรากฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวจะกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวด้วย ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวอยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ร่วมมือกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเพื่อหาสูตรในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำความเข้าใจได้โดยสะดวกด้วย

นางจรี วิจิตรวาทการ กรรมการ สอบถามว่า เมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีการตรากฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ แล้ว โครงการที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นและล้าสมัย รวมทั้งผลข้างเคียงหลังการบังคับใช้กฎหมายยังต้องดำเนินการอยู่อีกหรือไม่อย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นและล้าสมัยในประเทศไทยเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการ เพราะปัจจุบันไม่มีหน่วยงานของรัฐใดสามารถให้คำตอบได้ว่าการดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้ประกอบการจะต้องขอใบอนุญาตจากหน่วยงานใดบ้างและต้องขอใบอนุญาตอะไรบ้าง ในการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นและล้าสมัยในประเทศไทย อาจดำเนินการโดยการว่าจ้างสถาบันการศึกษาให้ส่งนักศึกษาออกไปสำรวจใบอนุญาตของผู้ประกอบการต่าง ๆ ที่ติดไว้ในสถานประกอบการ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีการบังคับใช้จำนวนร้อยละเท่าใด ทั้งนี้ ปัจจุบันมีการสำรวจพบว่าประเทศไทยมีการกำหนดเรื่องการออกใบอนุญาตไว้ในกฎหมายไม่น้อยกว่าห้าพันใบอนุญาต

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบหรือแสดงความคิดเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบังคับใช้ได้ในทางปฏิบัติได้อย่างไร และหน่วยงานใดจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว

ประธานกรรมการกล่าวว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีการตรากฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน และเมื่อกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้วจะต้องมีการวิเคราะห์กฎหมายแต่ละฉบับว่ามีความจำเป็นหรือไม่อย่างไร และกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดหน่วยงานในการดำเนินการดังกล่าวไว้ด้วย นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดกลไกที่สำคัญอีกสองประการ คือ ๑. การกำหนดให้ศาลหรือคู่ความในคดีมีสิทธิยกขึ้นอ้างว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาได้ และหากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวไม่เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ศาลมีอำนาจที่จะไม่ลงโทษหรือลงโทษจำเลยน้อยกว่าที่กำหนดไว้เพียงใดก็ได้ และ ๒. กฎหมายฉบับใดที่ต้องมีการตรากฎหมายอนุบัญญัติจึงจะใช้บังคับได้ เมื่อครบสองปีนับแต่วันที่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ หากยังไม่มีการตรากฎหมายอนุบัญญัติ กรณีที่ประชาชนได้ประโยชน์ประชาชนก็จะได้ประโยชน์ตามกฎหมายโดยที่ยังไม่ต้องมีกฎหมายอนุบัญญัติ แต่หากเป็นกรณีที่เป็นโทษกับประชาชนให้กฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผล

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดและเลิกการใช้ถุงพลาสติกเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ทุกภาคส่วนจะมีส่วนรณรงค์และผลักดันกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญอย่างจริงจังได้หรือไม่อย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ก่อนที่จะดำเนินการตรากฎหมายต้องพิจารณาด้วยว่ามีวิธีการอื่นที่มีความเหมาะสมกว่าการตรากฎหมายหรือไม่ หากมีวิธีการอื่นซึ่งได้ผลดีกว่าก็ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมาย

มาบังคับใช้ เช่น หากไม่ต้องการให้ประชาชนใช้ถุงพลาสติกก็อาจขอความร่วมมือไปยังร้านค้าไม่ให้ใช้ถุงพลาสติก หรืออาจให้ร้านค้าคิดค่าถุงพลาสติกเพิ่มก็ได้ ทำให้ประชาชนนำถุงผ้าไปใส่สินค้าจากร้านค้าเองเพิ่มมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายออกมาบังคับใช้ หากเรื่องใดเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายก็ต้องพิจารณาว่าควรตราเป็นกฎหมายในรูปแบบใดจึงจะเหมาะสม

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวไว้ในคำอธิบายประกอบข้อ (๓) ย่อหน้าที่สอง ความว่า “สำหรับคำว่า “รัฐพึง...” นั้น หมายความว่าเป็นการกำหนดให้รัฐกระทำในทุกกรณี ยกเว้นแต่ในกรณีที่มีอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือข้ออื่นใด ซึ่งการที่รัฐพึงกระทำตามมาตรา ๗๗ วรรคสองนั้นจะเป็นกรณีที่เมื่อมีการริเริ่มการตรากฎหมายขึ้นใหม่” ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ควรนำมาเขียนไว้ในคำอธิบายประกอบที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐต้องกระทำในทุกกรณี รัฐไม่สามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การใช้คำว่า “พึง” ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ นั้น มีความหมายคือให้รัฐกระทำการอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่ได้บังคับให้ต้องกระทำในทันทีทันใด แต่บทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ นั้น รัฐต้องกระทำในทุกกรณี ดังนั้น การอธิบายคำว่า “รัฐพึง...” หมายความว่าเป็นการกำหนดให้รัฐกระทำในทุกกรณีนั้นจึงไม่ถูกต้องและอาจกระตุ้นให้เกิดการฟ้องร้องรัฐได้

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า วิธีการในการยกเลิกกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบันสามารถกระทำได้โดยวิธีใดบ้าง

ประธานกรรมการกล่าวว่า วิธีการในการยกเลิกกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน ที่ผ่านมาใช้วิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน ในปัจจุบันได้นำแนวคิดในการร่างกฎหมายโดยกำหนดวันสิ้นสุดการใช้กฎหมาย (sunset clause) มาใช้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้เฉพาะกาลโดยกำหนดวันสิ้นสุดการใช้กฎหมายไว้ชัดเจน เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว กฎหมายนั้นก็จะเป็นอันสิ้นสุดการบังคับใช้ แต่หากภารกิจของกฎหมายยังมีความต่อเนื่องและไม่สิ้นสุดก็สามารถขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายออกไปได้

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความในมาตรา ๗๗ เป็นหลักการใหม่ ดังนั้น การใช้คำว่า “เพิ่มขึ้นใหม่” จึงไม่เหมาะสม เพราะอาจเข้าใจได้ว่าเป็นหลักการที่มีมาแต่เดิมโดยเพิ่มขึ้นใหม่บางส่วน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่สร้างขึ้นใหม่ยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน”

ทั้งนี้ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๗๗ ให้สมบูรณ์ตามความเห็นของที่ประชุม แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๗๗ เป็นดังนี้

“กำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น และสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้น”

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๗๗ ไว้ก่อน

ต่อจากนั้น ที่ประชุมพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว ในมาตรา ๙๘ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

มาตรา ๙๘

“มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- (๑) ดิถยาเสพติดให้โทษ
- (๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ
- (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔)
- (๕) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๗) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๘) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(๑๑) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

(๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(๑๓) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๔) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี

(๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๑๖) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

(๑๗) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๑๘) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา ๑๔๔ หรือมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

คำอธิบายประกอบ

(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๙๓) โดยกำหนดลักษณะว่า (๑) ผู้ติดยาเสพติดให้โทษ (๒) คนตาบอดทั้งสองข้าง (๓) บุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี (๔) ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท (๕) ข้าราชการประจำ (๖) บุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการประจำมาแล้วและได้พ้นจากตำแหน่งราชการประจำมายังไม่ถึงหนึ่งปีในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาได้มีการปรับปรุงแก้ไขลักษณะต้องห้ามบางประการเพื่อให้สอดคล้องสภาพทางการเมืองในยุคนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติลักษณะต้องห้ามบางประการเพิ่มขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (มาตรา ๘) และเพื่อให้บุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนต้องได้รับการกลั่นกรองคุณสมบัติเบื้องต้น โดยต้องไม่มีข้อสงสัยในความประพฤติ และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต รวมถึงมีความประพฤติและคุณสมบัติต่าง ๆ ที่ทำให้สาธารณชนยอมรับความเป็นผู้แทนของประชาชนได้ เพื่อให้ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน

(๒) “ติดยาเสพติดให้โทษ” เป็นลักษณะต้องห้ามที่ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๙๓ (๑)) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยมุ่งหมายห้ามมิให้บุคคลนั้นใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะขณะติดยาเสพติดให้โทษ

(๓) การเป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๐๒ (๒)) ซึ่งกำหนดไว้เนื่องจากเป็นบุคคลที่ไม่สามารถจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ หากมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประเทศได้

ทั้งนี้ บุคคลล้มละลายทุจริต หมายถึง บุคคลล้มละลายที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดบางประการเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายล้มละลายกำหนด หรือไม่สุจริตเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายล้มละลาย หรือเป็นบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากหรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดฐานยักยอกหรือฉ้อโกง หรือการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการกั๊ยมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(๔) การเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำนองเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๔๘)

(๕) บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งซึ่งต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรืออยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่ หรือวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ แต่ไม่รวมบุคคลซึ่งต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กำหนดให้เป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๐๙ (๓)) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๐๒ (๓))

(๖) บุคคลที่อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นลักษณะต้องห้ามที่บัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งนี้ กรณีบุคคลกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งและศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งย่อมส่งผลให้บุคคลดังกล่าวถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต

(๗) กรณีเคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นลักษณะต้องห้ามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๐๙ (๕)) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๐๒ (๕)) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้ขยายระยะเวลาพ้นโทษจำคุกเป็นสิบปี เพื่อมิให้ผู้ที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้งไม่ว่าจะกระทำความผิดกฎหมายใด เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคำว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” หมายถึง กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกและบุคคลนั้นต้องได้รับโทษจำคุกอย่างแท้จริง

หมายเหตุ ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการห้ามผู้ที่เคยรับโทษจำคุกแต่พ้นโทษยังไม่ถึงนับถึงวันเลือกตั้ง (ยกเว้นความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษซึ่งมีโทษเล็กน้อย เช่น การดูหมิ่นผู้อื่นซึ่งหน้า การแจ้งความเท็จ ฯลฯ) ห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพบว่า ประชาชนร้อยละ ๗๐.๐ เห็นด้วย และร้อยละ ๓๐.๐ ไม่เห็นด้วย

(๘) กรณีเคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นลักษณะต้องห้ามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๐๙ (๖)) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๐๒ (๖)) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ปรับปรุงความใหม่เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าบุคคลที่เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จะไม่สามารถกลับเข้ามาสู่ระบบการเมืองได้อีก แม้ว่าจะมีการบัญญัติกฎหมายล้างมลทินในภายหลังก็ตาม

(๙) กรณีเคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ เป็นลักษณะต้องห้ามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๐๙ (๗)) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๐๒ (๗)) แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติความเพิ่มเติม กรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑๐) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มลักษณะต้องห้ามขึ้นใหม่ในเรื่องกรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วย

การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในความผิดฐานฟอกเงิน

(๑๒) กรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หมายเหตุ ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการห้ามผู้ที่ถูกศาลตัดสินว่าทุจริต ต่อการเลือกตั้ง ห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่าประชาชนร้อยละ ๘๓.๒ เห็นด้วย และร้อยละ ๑๖.๘ ไม่เห็นด้วย

(๑๔) ความว่า “เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา ๑๔๔” หมายถึง กรณีที่มีการกระทำ ผ่าฝืนในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าผู้กระทำ สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ส่วนกรณีเคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม หมายถึง กรณีที่ศาลฎีกาหรือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์หรือ กระทำความผิด หรือร่ำรวยผิดปกติตามที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี และให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจาก ตำแหน่ง

ประเด็นการพิจารณา

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในคำอธิบายประกอบข้อ (๗) ความว่า “เคยได้รับโทษจำคุก” หมายถึง กรณีที่ ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกและบุคคลนั้นต้องได้รับโทษจำคุกอย่างแท้จริง” นั้น มีความจำเป็น ต้องอธิบายหรือไม่ เพราะความว่า “โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง” นั้น หมายความว่า ต้องเคยได้รับโทษจำคุกมาแล้ว การอธิบายดังกล่าวจึงอาจเป็นการอธิบายขยายความโดยไม่จำเป็น

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า กรณีที่ศาลมีคำพิพากษา ให้ลงโทษจำคุก จะมีบางกรณีที่มีการรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษ ซึ่งกรณีดังกล่าวบุคคลได้รับโทษ จำคุกแต่ไม่ได้ถูกจำคุก ดังนั้น มีคำใดหรืออะไรที่จะแสดงให้เห็นชัดเจนว่าคำอธิบายประกอบข้อ (๗) หมายถึง บุคคลนั้นต้องได้รับโทษจำคุกและถูกจำคุก

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๘๘ โดยรวมแล้วเห็นว่า ไม่ใช่คำอธิบายในสาระสำคัญ การอธิบายควรต้องอธิบายถึงลักษณะที่มาของลักษณะต้องห้ามว่ามีที่มา อย่างไร และมีแนวคิดอย่างไรในการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ซึ่งการอธิบายนั้นไม่จำเป็นต้องอธิบาย ทุกอนุมาตรา หากลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราใดมีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็ไม่ต้องอธิบาย โดยอธิบายเฉพาะลักษณะต้องห้ามที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญนี้ว่ามีที่มาอย่างไร เหตุใดรัฐธรรมนูญ ฉบับก่อน ๆ จึงไม่กำหนดเป็นลักษณะต้องห้าม เช่น คำอธิบายประกอบข้อ (๗) ต้องอธิบายว่า เดิมรัฐธรรมนูญจะใช้ความสองแบบคือ แบบที่หนึ่งใช้ความว่า “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้ จำคุก” โดยความดังกล่าวหมายความว่าบุคคลนั้นจะต้องได้รับโทษจำคุกจริง ส่วนแบบที่สองใช้ความว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยความดังกล่าวหมายความว่าบุคคลนั้นไม่ได้รับโทษจำคุกจริง โดยต่อมาได้มีการ ยื่นเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า แม้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำว่า “คำพิพากษาอันถึงที่สุด” แต่ต้องหมายถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุด หากบัญญัติว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” หมายความว่าต้องได้รับโทษจำคุกจริง รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจึงบัญญัติ

โดยใช้ถ้อยคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่ว่าคดีจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม” โดยมีการบัญญัติให้ชัดเจน เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์และไม่ต้องตีความอีก

ส่วนคำอธิบายประกอบข้อ (๓) “การเป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต” นั้น ต้องอธิบายว่าเดิมเคยใช้คำว่า “เคยเป็นคนล้มละลาย” ต่อมาเห็นว่าควรให้โอกาสกลุ่มคนเหล่านั้น ให้สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จึงใช้คำว่า “การเป็นบุคคลล้มละลาย” แทน คือขณะสมัครนั้นต้องเป็นบุคคลล้มละลาย ส่วนคำว่า “เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต” แตกต่างออกไป เพราะมีเจตนาทุจริต ดังนั้น หากเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริตก็ไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

ส่วนคำอธิบายประกอบข้อ (๑๐) ต้องอธิบายว่า ในอนุมาตรา (๑๐) ของมาตรา ๙๘ นั้นไม่มีการ กำหนดอายุความ และไม่ได้กำหนดว่าต้องถูกลงโทษหรือไม่ โดยมีความมุ่งหมายคือหากบุคคลทำความผิด ตามอนุมาตรา (๑๐) ของมาตรา ๙๘ ในความผิดใดความผิดหนึ่ง หรือหลายฐานความผิดรวมกัน ย่อมขาดคุณสมบัติและไม่เหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนประชาชน ซึ่งบทบัญญัติอนุมาตรา (๑๐) ของมาตรา ๙๘ ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่มี จุดมุ่งหมายต้องการขจัดคนทุจริตให้ออกจากการเมืองอย่างถาวรด้วย

ส่วนคำอธิบายประกอบข้อ (๑๒) ต้องอธิบายว่า กรณีเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการ อันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง ก็ไม่ควรมີคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยเทียบเคียงกับการสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ หากพบว่าบุคคลใดกระทำการทุจริตบุคคลนั้นก็ถูกตัดสิทธิในการสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง บุคคลเข้ารับราชการตลอดชีวิต

นอกจากนี้ ควรอธิบายลักษณะต้องห้ามในอนุมาตรา (๑๗) ของมาตรา ๙๘ ด้วยว่า มีความมุ่งหมาย ให้ใช้กับบุคคลที่กระทำความผิดและถูกศาลสั่งห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ทั้งนี้ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไข คำอธิบายประกอบของมาตรา ๙๘ ให้สมบูรณ์ ตามความเห็นของที่ประชุม แล้วเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา อีกครั้งหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๙๘ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๙๘

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการฯ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

นายเฉลิมศักดิ์ ใจธานี
วิทยากรชำนาญการ
นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมวิธีการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์