

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๙๕

วันอังคาร ที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายนครินทร์ สิงหนะ	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๗. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๘. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายธีรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๑. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๒. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๓. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๔. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๕. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๖. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นางกิริระณา สุมาวงศ์	(ลาการประชุม)
๒. นายอัชพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)
๓. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	(ลาการประชุม)
๔. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๒. ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสาวภัทรา เชื้ออรอด

๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕๑ วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๙๔ วันศุกร์ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่แล้วเสร็จครบทุกมาตรา ก่อนที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะพ้นจากตำแหน่ง คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญจึงเสนอให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมาย

และคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เฉพาะมาตราที่เป็นหลักการใหม่

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน ๑๔๓ มาตรา คงเหลือที่ยังไม่ได้พิจารณาจำนวน ๑๓๖ มาตรา ทั้งนี้ มาตราที่เป็นหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ได้พิจารณาจำนวน ๕๑ มาตรา รายละเอียดปรากฏตามเอกสารสรุปมาตราที่เป็นหลักการใหม่ซึ่งฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สำเนาแจกในที่ประชุมแล้ว

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้แบ่งกลุ่มมาตราที่เป็นหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ บทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ จำนวน ๙ มาตรา คือ

- (๑) มาตรา ๖๕ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ
- (๒) มาตรา ๖๗ วรรคสอง เรื่องพระพุทธรูปศาสนาเถรวาท
- (๓) มาตรา ๗๐ เรื่องการคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ
- (๔) มาตรา ๗๑ เรื่องการส่งเสริมและพัฒนาสังคมและทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพ

ในทุกด้าน เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

- (๕) มาตรา ๗๒ เรื่องที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน
- (๖) มาตรา ๗๓ เรื่องมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือเกษตรกร
- (๗) มาตรา ๗๕ เรื่องมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือผู้ใช้แรงงาน
- (๘) มาตรา ๗๖ เรื่องความร่วมมือและการช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน

ของรัฐ

(๙) มาตรา ๗๘ เรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ

กลุ่มที่ ๒ บทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา จำนวน ๕ มาตรา คือ

(๑) มาตรา ๑๓๘ วรรคสาม เรื่องระยะเวลาการนำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินขึ้นพิจารณาใหม่ภายหลังที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้ง

(๒) มาตรา ๑๔๒ เรื่องรูปแบบ และแนวทางการจัดทำเอกสารเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๓) มาตรา ๑๔๔ เรื่องวิธีการและเงื่อนไขในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๔) มาตรา ๑๕๒ เรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาโดยไม่มีการลงมติ

(๕) มาตรา ๑๕๕ เรื่องการขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มที่ ๓ บทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี จำนวน ๖ มาตรา คือ

(๑) มาตรา ๑๕๙ เรื่องการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) มาตรา ๑๖๐ (๔) (๕) (๖) และ (๗) เรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี
 (๓) มาตรา ๑๖๒ เรื่องการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาที่ต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ
 แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ

(๔) มาตรา ๑๖๔ เรื่องหน้าที่ของรัฐมนตรี

(๕) มาตรา ๑๖๘ เรื่องการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปภายใต้เงื่อนไขของคณะรัฐมนตรีที่พ้น
 จากตำแหน่ง

(๖) มาตรา ๑๗๔ เรื่องการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีหรือเงินตราออกสมัยประชุม
 กลุ่มที่ ๔ บทบัญญัติในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ จำนวน ๒ มาตรา คือ

(๑) มาตรา ๒๔๔ เรื่องการกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีมีการใช้จ่ายเงินที่มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่

(๒) มาตรา ๒๔๕ เรื่องการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดแก่การเงินการคลังของรัฐ
 กลุ่มที่ ๕ บทบัญญัติในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๓ มาตรา คือ

(๑) มาตรา ๒๔๙ วรรคสอง เรื่องการคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน รายได้
 ความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ในการกำหนดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) มาตรา ๒๕๐ เรื่องการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะ และการ
 มอบหมายให้เอกชนดำเนินการ

(๓) มาตรา ๒๕๒ เรื่องการคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการ
 เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

กลุ่มที่ ๖ บทบัญญัติในหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ มาตรา คือ
 มาตรา ๒๕๖ (๖) (๘) และ (๙) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่ ๗ บทบัญญัติในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ จำนวน ๕ มาตรา คือ

(๑) มาตรา ๒๕๗ เรื่องเป้าหมายในการปฏิรูป

(๒) มาตรา ๒๕๘ เรื่องการดำเนินการปฏิรูปด้านต่าง ๆ

(๓) มาตรา ๒๕๙ เรื่องรายละเอียดของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำแผนและขั้นตอนการ
 ดำเนินการปฏิรูป

(๔) มาตรา ๒๖๐ เรื่องคณะกรรมการปฏิรูปตำรวจ

(๕) มาตรา ๒๖๐ เรื่องคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำแผนการ
 ดำเนินงานในการพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเสนอให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบาย
 ประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตราที่เป็นหลักการใหม่จำนวน
 ๕๑ มาตรา ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ระหว่างวันอังคาร ที่ ๑๔ สิงหาคม ถึงวันศุกร์ ที่ ๗
 กันยายน ๒๕๖๑ จำนวน ๘ ครั้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า บทบัญญัติในบางหมวดของรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องมีการอธิบาย
 เป็นรายมาตรา แต่ควรอธิบายในภาพรวมของแต่ละหมวดเพราะการอธิบายเป็นรายมาตราจะทำให้
 เห็นความเชื่อมโยงของบทบัญญัติในหมวดนั้น ๆ ได้ยาก โดยเฉพาะหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ
 และบทเฉพาะกาล ในส่วนของบทเฉพาะกาลควรอธิบายให้ชัดเจนว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับการออกเสียงลงประชามติของประชาชนด้วย นอกจากนี้ ในส่วนของการอธิบายภาพรวมของแต่ละหมวดควรมำคำอธิบายประกอบของแต่ละมาตราในแต่ละหมวดมาเรียบเรียงให้สอดคล้องเชื่อมโยงกัน ส่วนหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ควรอธิบายให้เห็นชัดเจนว่า เหตุใดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดไว้ต่างหากจากหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ส่วนการอธิบายเป็นรายมาตรานั้น ควรอธิบายเฉพาะมาตราที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นใหม่เท่านั้นซึ่งจะทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจพิจารณำบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขปรับปรุงการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามความเห็นดังกล่าวข้างต้น

จากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อจากการประชุมครั้งที่ผ่านมา โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่มาตรา ๑๓๗ เป็นต้นไป ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๑๓๗

“มาตรา ๑๓๗ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณำร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑
(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณำร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณำร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำความในมาตรา ๑๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๓๖ ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการตามมาตรา ๘๑ ต่อไป”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อกำหนดวิธีการดำเนินการภายหลังจากที่วุฒิสภาได้พิจารณำร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๕๒) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการเมื่อวุฒิสภาได้พิจารณำร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นแล้ว

การลงมติของวุฒิสภาในการพิจารณำร่างพระราชบัญญัติ โดยอาจลงมติได้ ๓ กรณี คือ

- เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

- ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร เป็นการที่วุฒิสภายังร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัตินั้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อระยะเวลา ๑๘๐ วันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๓๘

- มีการแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับวุฒิสภาที่มีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

(๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วยบุคคล ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ซึ่งถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

(๓) การประชุมของคณะกรรมการร่วมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีการแก้ไข จะต้องมีการพิจารณาของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำความในมาตรา ๑๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๔) กรณีวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๓๖ กล่าวคือ ภายใน ๖๐ วันกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หรือภายใน ๓๐ วันกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และมีได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปในกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน ตามมาตรา ๑๓๖ ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ของมาตรา ๑๓๗ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ของมาตรา ๑๓๗ เป็นดังนี้

“(๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วยบุคคล ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ซึ่งถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน”

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติถ้อยคำในมาตรา ๑๓๗ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ความว่า “ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่” เป็นการบัญญัติหลักการขึ้นใหม่เพื่อแก้ปัญหาว่า

เมื่อสภาพหนึ่งยับยั้งแล้วก็ไม่ต้องรอให้อีกสภาพหนึ่งมีมติ เพราะถึงอย่างไรก็ต้องยับยั้งอยู่ดี ซึ่งเคยเกิดปัญหากรณีดังกล่าวมาก่อนแล้ว ดังนั้น มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ของมาตรา ๑๓๗ เสียใหม่ โดยยกตัวอย่างสภาพปัญหาที่เคยเกิดขึ้นไว้ในคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ของมาตรา ๑๓๗ ด้วยก็ได้ แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๓๗ ตามที่คณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๓๗

มาตรา ๑๓๘

“มาตรา ๑๓๘ สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๓๗ ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่

(๑) วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๓๗ (๒)

(๒) วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๓๗ (๓)

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๘๑

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔๓ วรรคสี่ ระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามวรรคหนึ่ง ให้ลดเหลือสิบวันในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดระยะเวลาและวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งทั้งที่เป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๒๔) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติยับยั้งไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ ดังนี้

๑) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งตามมาตรา ๑๓๗ โดยยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อระยะเวลา ๑๘๐ วัน ได้ล่วงพ้นไป ๒ กรณี คือ

- กรณีตามมาตรา ๑๓๗ (๒) ที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

- กรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๓๗ (๓)

๒) ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา

ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ตามมาตรา ๘๑

ความในวรรคสามเป็นบทบัญญัติใหม่ ที่กำหนดให้ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ นั้น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ระยะเวลา ๑๘๐ วันข้างต้น ให้ลดเหลือ ๑๐ วัน เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้ นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๓ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสี่”

ประเด็นการพิจารณา

นายศุภชัย ยาวะประภาส กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอาจตั้งประเด็นและมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแก้ไขปรับปรุงความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบในแต่ละมาตราตามความเห็นของที่ประชุมก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญอาจแก้ไขปรับปรุงความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบตามความเห็นของที่ประชุมในแต่ละมาตราด้วยลายมือเพื่อให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป

นายศุภชัย ยาวะประภาส กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ในทางปฏิบัติฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญจะทำการตรวจสอบประเด็นการเสนอแก้ไขปรับปรุงความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อความละเอียดรอบคอบ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติมีหลายกรณีมีเพียงสองกรณีเท่านั้น ส่วนการนี้ระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นมาพิจารณาใหม่ของสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ซึ่งมีหลายกรณี ในอดีตสภาผู้แทนราษฎรเคยยื่นยันร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ ก่อนที่วุฒิสภาจะมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอดังกล่าว ทำให้มีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณากำหนดบทบัญญัติในมาตรานี้โดยคำนึงถึงปัญหาดังกล่าวด้วย

นายนาถะ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า สภาผู้แทนราษฎรเคยมีมติไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ และยื่นยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรทันทีโดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งในกรณีดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การยื่นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการ จึงได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปว่า ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสามของมาตรา ๑๓๘ เป็นหลักการเดิมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่เป็นการบัญญัติให้แตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ถูกยับยั้งโดยวุฒิสภาขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที แต่ตามมาตรา ๑๓๘ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ นั้น เป็นการบัญญัติแก้ไขเกี่ยวกับระยะเวลาเสียใหม่ โดยบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นกำหนดสิบวัน ดังนั้น มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๓๘ เสียใหม่ แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๓๘ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข
๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๓๘

มาตรา ๑๔๒

“มาตรา ๑๔๒ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นการวางหลักการใหม่ที่กำหนดให้รูปแบบ แนวทางการจัดทำเอกสารเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งในเรื่องที่มาแห่งรายได้และผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้เห็นถึงผลสำเร็จในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทันที หรือไม่ สามารถวัดได้จากการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉพาะปีงบประมาณที่เสนอ จึงต้องอาศัยการดำเนินการที่ต่อเนื่องในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ซึ่งอาจมีงบประมาณรายจ่ายบางกรณีที่ไม่สามารถเชื่อมโยงถึงผลสัมฤทธิ์ได้ อาทิ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อชำระหนี้ งบประมาณรายจ่ายหรืองบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เป็นต้น นอกจากนี้ ได้เพิ่มหลักการใหม่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๖๕ ด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

นายศุภชัย ยาวะประภาส กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทัก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ควรยกตัวอย่างเกี่ยวกับที่มาของรายได้ไว้ในคำอธิบายประกอบของ มาตรา ๑๔๒ ด้วย เนื่องจากในชั้นการพิจารณายกร่างบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญนั้น ที่ประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เน้นย้ำในเรื่องการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีว่า การเสนอง บประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นจะต้องกำหนดเรื่องที่มาของรายได้ไว้ด้วย ดังนั้น การยกตัวอย่างเรื่องที่มา ของรายได้ก็เพื่อเป็นการเตือนรัฐบาลว่าจะเสนองบประมาณโดยไม่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ไม่ได้ ซึ่งหากไม่มีการกำหนดที่มาของรายได้ไว้ รัฐบาลอาจหาแหล่งที่มาของรายได้ด้วยการจัดเก็บภาษีเพิ่ม กู้เงิน หรือแหล่งรายได้อื่นใด อันอาจเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชน สำหรับเรื่องการยกตัวอย่างเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินงบประมาณไว้ในคำอธิบายประกอบนั้น เสนอให้ตัดถ้อยคำ เกี่ยวกับการยกตัวอย่างเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินออกทั้งหมด เนื่องจาก ผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายเงินนั้น บางกรณีอาจไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่าง แน่นนอน เช่น งบประมาณเกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า การเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีเกี่ยวกับโครงการใดๆ นั้น จะต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ในการใช้จ่ายเงินไว้ด้วย กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดเป้าหมาย แห่งผลสัมฤทธิ์ไว้ว่ารัฐบาลจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์เกี่ยวกับโครงการนั้นๆ ให้แล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งบางโครงการ อาจต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าที่จะบรรลุถึงเป้าหมายแห่งผลสัมฤทธิ์นั้นๆ และต้องกำหนดผลสัมฤทธิ์ ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณในระหว่างระยะเวลาที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จไว้ด้วย โดยต้องกำหนด ระยะเวลาและขั้นตอนไปสู่ผลสัมฤทธิ์นั้นไว้ให้ชัดเจนด้วย ดังนั้น ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของ มาตรา ๑๔๒ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๒ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นการวางหลักการใหม่ที่กำหนดให้รูปแบบ แนวทางการจัดทำเอกสาร เสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องอย่างน้อยต้องกำหนดเรื่องที่มาแห่งรายได้และ ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ ซึ่งในเรื่องที่มาแห่งรายได้ต้องระบุให้ชัดเจนว่าเป็นเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษี กู้เงิน หรือแหล่งรายได้อื่นใด และผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้เห็นถึง ผลสำเร็จในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทันที แต่การกำหนดเป้าหมายแห่งผลสัมฤทธิ์ ก็ต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน และกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไปสู่ผลสัมฤทธิ์นั้นไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ ได้เพิ่มหลักการใหม่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้มีความ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๖๕ ด้วย”

นายศุภชัย ยาวะประภาส กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทัก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ เสนอให้เพิ่มความว่า “และแผนปฏิรูปประเทศด้วย” ต่อท้ายคำอธิบายประกอบ ของมาตรา ๑๔๒ ไว้ด้วย เนื่องจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ในปัจจุบัน นอกจากจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศด้วย

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๒ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นการวางหลักการใหม่ที่กำหนดให้รูปแบบ แนวทางการจัดทำเอกสาร เสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องอย่างน้อยต้องกำหนดเรื่องที่มาแห่งรายได้และ ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน

การคลังของรัฐ ซึ่งในเรื่องที่มาแห่งรายได้ต้องระบุให้ชัดเจนว่าเป็นเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษี กู้เงิน หรือแหล่งรายได้อื่นใด และผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้เห็นถึงผลสำเร็จในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทันที แต่การกำหนดเป้าหมายแห่งผลสัมฤทธิ์ก็ต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน และกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไปสู่ผลสัมฤทธิ์นั้นไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ ได้เพิ่มหลักการใหม่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๖๕ และแผนปฏิรูปประเทศด้วย”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๔๒ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทัก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๒ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นการวางหลักการใหม่ที่กำหนดให้รูปแบบ แนวทางการจัดทำเอกสาร เสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องอย่างน้อยต้องกำหนดเรื่องที่มาแห่งรายได้และผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งในเรื่องที่มาแห่งรายได้ต้องระบุให้ชัดเจนว่าเป็นเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษี กู้เงิน หรือแหล่งรายได้อื่นใด และผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้เห็นถึงผลสำเร็จในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์จากการใช้จ่ายงบประมาณอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทันที แต่การกำหนดเป้าหมายแห่งผลสัมฤทธิ์ก็ต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน และกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไปสู่ผลสัมฤทธิ์นั้นไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ ได้เพิ่มหลักการใหม่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๖๕ และแผนปฏิรูปประเทศด้วย”

มาตรา ๑๔๔

“มาตรา ๑๔๔ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืน

บทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุด ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ รวมถึงคณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรานี้ดังกล่าว”

คำอธิบายประกอบ

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

- เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- ดอกเบี้ยเงินกู้
- เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

(๒) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๘๐) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๖๘) มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนตน

(๓) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อการป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิก

ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ที่เห็นว่ามีผลกระทบที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มกำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการนำงบประมาณของประเทศไปใช้โดยไม่คำนึงถึงแบบแผนที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ซึ่งแบ่งโทษเป็นดังนี้

- การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่างๆ คืบ โดยให้กระทำได้ภายใน ๒๐ ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

- คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีผลกระทบดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่างๆ คืบด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

(๔) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือ มีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ เพื่อให้มีพยานในการดำเนินคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการ หรือคณะรัฐมนตรี ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้

(๕) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวน เป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคสาม และห้ามเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเพื่อความปลอดภัยและเพื่อให้มีผู้กล้าแจ้งเบาะแสในการดำเนินคดี”

ประเด็นการพิจารณา

นายวรชิต สิงหเสนี โฆษกกรรมการ กล่าวว่ คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ ควรอธิบาย เหตุผลเพิ่มเติมว่า มีความมุ่งหมายไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอแปรญัตติเพื่อนำงบประมาณไปใช้ใน พื้นที่ของตน เพื่อเป็นการหาเสียงกับประชาชนในพื้นที่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๔๔ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๔๔ เป็นดังนี้

“เพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งกำหนด บทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ รวมถึงคณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรานี้”

นอกจากนี้ เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังมีจำนวนไม่มาก ต่อมา มีการขอแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี จึงได้มีการแก้ไขปัญหาโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ คณะกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันมีผลทำให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้น คำอธิบายประกอบข้อ (๑) ของมาตรา ๑๔๔ ควรบอกเหตุผล

ที่ไม่ให้มีการแปรญัตติเพิ่ม เนื่องจากเป็นการเพิ่มเงินงบประมาณ และเป็นการสร้างโครงการใหม่อันเป็นการก้าวข้ามหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนการลดหรือตัดทอนรายจ่ายถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า มีเป้าหมายตรงตามความจำเป็นของราษฎรและมีประสิทธิภาพ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา สำหรับคำอธิบายประกอบข้อ (๒) ควรอธิบายในลักษณะที่ว่า ความในวรรคสอง ของมาตรา ๑๔๔ เป็นการนำเอาเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาเป็นกรอบแนวคิดในการบัญญัติวรรคสองของมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ และควรอธิบายว่า เหตุใดจึงเริ่มมีการบัญญัติหลักการดังกล่าวตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ดังนั้น มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔ เสียใหม่ แล้วนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า ความในมาตรา ๑๔๔ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ที่บัญญัติว่า “การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น” เป็นการบัญญัติหลักการขึ้นมาใหม่ใช่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า มาตรา ๑๔๔ วรรคห้า เป็นการบัญญัติหลักการขึ้นมาใหม่ โดยไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน และเหตุที่ได้กำหนดอายุความในการเรียกคืนไว้มีกำหนดยี่สิบปี ก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบและเรียกคืนได้อย่างเต็มที่ ภายหลังจากที่รัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่ในขณะนั้นพ้นจากการเป็นรัฐบาล

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๔๔ เป็นดังนี้

“เพื่อวางมาตรการและเงื่อนไขในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีรวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ รวมถึงคณะรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรานี้”

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๔๔

มาตรา ๑๕๒

“มาตรา ๑๕๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติกักได้”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการลงมติ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติใหม่ เป็นการกำหนดให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อเป็นช่องทางให้สามารถตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล และเป็นการรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้นำข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็น ปัญหา และอุปสรรคของประชาชนมาอภิปราย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้มีข้อมูลในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้นๆ ตลอดจนสามารถแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งบางครั้งคณะรัฐมนตรีอาจมีข้อมูลไม่เพียงพอ

ในการประกอบการศึกษาในเรื่องนั้นๆ จึงจำเป็นต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จึงจำเป็นต้องเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาโดยไม่มีการลงมติ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๑๕๒ ให้สมบูรณ์และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๕๒ เป็นดังนี้

“เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการลงมติ”

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๑๕๒ เป็นการบัญญัติไว้เพื่อเปิดช่องทางให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เนื่องจากมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อกันไม่ถึงจำนวนที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า มาตรา ๑๕๒ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เป็นการบัญญัติหลักการขึ้นมาใหม่ ซึ่งแต่เดิมกรณีดังกล่าวจะเป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันเพื่อขอเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๒ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติใหม่ เป็นการกำหนดให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อเป็นช่องทางให้สามารถตรวจสอบหรือเสนอแนะแนวทางการทำงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล และเป็นการรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้นำข้อเสนอแนะข้อคิดเห็น ปัญหา และอุปสรรคของประชาชนมาอภิปราย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้มีข้อมูลในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้น ๆ ตลอดจนได้รับรู้ถึงปัญหาที่ประชาชนประสบ เพื่อนำข้อมูลไปแก้ไขปัญหตามความต้องการของประชาชนได้ จริงอยู่สมาชิกอาจใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามได้ แต่การตั้งกระทู้ถามมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัว ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปสมาชิกทั้งสภาจะสามารถมีส่วนร่วมได้ ซึ่งถ้ารัฐบาลมีความใจกว้างก็อาจทำให้ได้รับข้อเสนอแนะหรือแนวความคิดที่จะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือประเทศชาติได้ การกำหนดไม่ให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจ ก็เพื่อให้การเปิดอภิปรายมีลักษณะของการปรึกษาหารือมากกว่าจะเป็นการต่อสู้กันในทางการเมือง”

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความว่า “การกำหนดไม่ให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจ” ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจไม่ถูกต้อง เนื่องจากมาตรา ๑๕๒ เป็นการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี และไม่ใช่อภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะตามมาตรา ๑๕๑ ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถมีการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้อยู่แล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุผลที่คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๒ ต้องใช้ความว่า “การกำหนดไม่ให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจ” เพื่อให้มีการอธิบายให้ชัดเจนว่ามาตรา ๑๕๒ หมายความว่า การกำหนดไม่ให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๕๒ เป็นดังนี้

“เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการลงมติ”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๒ เป็นดังนี้

“บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติใหม่ เป็นการกำหนดให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อเป็นช่องทางให้สามารถตรวจสอบหรือเสนอแนะแนวทางการทำงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล และเป็นการรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้นำข้อเสนอแนะข้อคิดเห็น ปัญหา และอุปสรรคของประชาชนมาอภิปราย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้มีข้อมูลในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้น ๆ ตลอดจนได้รับรู้ถึงปัญหาที่ประชาชนประสบ เพื่อนำข้อมูลไปแก้ไขปัญหามาตามความต้องการของประชาชนได้ จริงอยู่สมาชิกอาจใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามได้ แต่การตั้งกระทู้ถามมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัว ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปสมาชิกทั้งสภาจะสามารถมีส่วนร่วมได้ ซึ่งถ้ารัฐบาลมีความใจกว้างก็อาจทำให้ได้รับข้อเสนอแนะหรือแนวความคิดที่จะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือประเทศชาติได้ การกำหนดไม่ให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจ ก็เพื่อให้การเปิดอภิปรายมีลักษณะของการปรึกษาหารือมากกว่าจะเป็นการต่อสู้กันในทางการเมือง”

มาตรา ๑๕๕

“มาตรา ๑๕๕ ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

การประชุมตามวรรคหนึ่งให้ประชุมลับ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติได้”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมุ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองแทนที่จะไปชุมนุมต่อสู้กันนอกสภา โดยถ้าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีอันจะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

ความในวรรคสองกำหนดให้ประชุมลับ เพราะต้องการให้ฝ่ายการเมืองทุกฝ่ายรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาของชาติ และไม่มี การถ่ายทอดสดทางวิทยุหรือโทรทัศน์ อันจะเป็นการหาเสียงและโจมตีกันไปมาแล้วหาข้อยุติไม่ได้ และกำหนดบังคับให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า บทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ที่บัญญัติไว้ว่า กรณีใดบ้างที่รัฐสภาต้องประชุมร่วมกัน

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า กรณีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๖ ซึ่งกรณีของมาตรา ๑๕๕ จะบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๖ (๑๐) ว่า “ในกรณีที่เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๖๕”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๕ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๕ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีมุ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชน โดยถือว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรอาวุโสย่อมอยู่ในวิสัยที่จะเห็นปัญหาของประเทศชาติและประชาชนในมุมมองอีกมุมมองหนึ่ง หากได้มีการนำมุมมองนั้นเข้ามาหารือกันในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ก็อาจทำให้มีการปรึกษาหารือ หรือหาทางออกที่จะทำให้ไม่เกิดปัญหารุนแรงขึ้น เป็นการแก้ไขวิกฤติของสังคมได้อีกทางหนึ่ง มาตรานี้จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่จะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

ความในวรรคสองกำหนดให้ประชุมลับ เพราะต้องการให้ฝ่ายการเมืองทุกฝ่ายรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาของชาติ และไม่มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุหรือโทรทัศน์ อันอาจเป็นเหตุให้มีการมุ่งต่อ การหาเสียง หรือโจมตีกันไปมาจนหาข้อยุติไม่ได้ ทั้งยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย”

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๕ ย่อหน้าที่หนึ่ง ที่แก้ไขเพิ่มเติมควรใช้คำว่า “เป็นการแก้ไขวิกฤติของประเทศชาติ” แทนคำว่า “เป็นการแก้ไขวิกฤติของสังคม” เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ส่วนคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๕ ย่อหน้าที่สอง ที่แก้ไขเพิ่มเติมควรใช้คำว่า “และไม่มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุหรือโทรทัศน์หรือทางอื่นใด” แทนคำว่า “และไม่มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุหรือโทรทัศน์” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๕ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีมุ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง โดยถือว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรอาวุโสย่อมอยู่ในวิสัยที่จะเห็นปัญหาของประเทศชาติและประชาชนในมุมมองอีกมุมมองหนึ่ง หากได้มีการนำมุมมองนั้นเข้ามาหารือกันในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ก็อาจทำให้มีการปรึกษาหารือ หรือหาทางออกที่จะทำให้ไม่เกิดปัญหารุนแรงขึ้น เป็นการแก้ไขวิกฤติของประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง มาตรานี้จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่จะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุม

รัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

ความในวรรคสองกำหนดให้ประชุมลับ เพราะต้องการให้ฝ่ายการเมืองทุกฝ่ายรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาของชาติ และเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถอภิปรายได้อย่างเต็มที่โดยสุจริตใจ จึงกำหนดไม่ให้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุหรือโทรทัศน์หรือทางอื่นใด อันอาจเป็นเหตุให้มีการมุ่งต่อการหาเสียง หรือโจมตีกันไปมาจนหาข้อยุติไม่ได้ ทั้งยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๕๕ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๕ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมุ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง โดยถือว่าผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนราษฎรอวุโสย่อมอยู่ในวิสัยที่จะเห็นปัญหาของประเทศชาติและประชาชนในมุมมองอีกมุมมองหนึ่ง หากได้มีการนำมุมมองนั้นเข้ามาหารือกันในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ก็อาจทำให้มีการปรึกษาหารือ หรือหาทางออกที่จะทำให้เกิดปัญหารุนแรงขึ้น เป็นการแก้ไขวิกฤติของประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง มาตรานี้จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่จะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

ความในวรรคสองกำหนดให้ประชุมลับ เพราะต้องการให้ฝ่ายการเมืองทุกฝ่ายรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาของชาติ และเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถอภิปรายได้อย่างเต็มที่โดยสุจริตใจ จึงกำหนดไม่ให้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุหรือโทรทัศน์หรือทางอื่นใด อันอาจเป็นเหตุให้มีการมุ่งต่อการหาเสียง หรือโจมตีกันไปมาจนหาข้อยุติไม่ได้ ทั้งยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย”

มาตรา ๒๔๔

“มาตรา ๒๔๔ ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการได้ได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้นแล้วแต่กรณี”

ความมุ่งหมาย

“บูรณาการหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเข้ากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อมุ่งหมายแก้ปัญหาการทับซ้อนในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ โดยกำหนดกระบวนการเพื่อเชื่อมโยงการทำหน้าที่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหลายองค์กรเพื่อให้การปราบปรามการทุจริตได้ผลอย่างแท้จริง

(๒) **วรรคหนึ่ง** กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อดำเนินการเฉพาะเรื่องซึ่งนอกเหนือการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจทั่วไปในเรื่องที่คาบเกี่ยวระหว่างหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ โดยให้แจ้งหน่วยงานดังกล่าวที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจดำเนินการได้ แต่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อเรียกเงินคืนได้ ส่วนเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตนั้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องส่งสำนวนการตรวจสอบไปให้ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป เป็นต้น

(๓) **วรรคสอง** กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับวรรคหนึ่ง โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวต่อไป”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๔ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๔ เป็นดังนี้

“กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคอยสอดส่องดูแลและเฝ้าระวังมิให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

นอกจากนี้ ความว่า “บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อมุ่งหมายแก้ปัญหาการทับซ้อนในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ” ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๔๔ ข้อ (๑) อาจไม่ถูกต้องเนื่องจากมาตรา ๒๔๔ ไม่ได้มีความมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนในการทำหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ แต่การบัญญัติมาตรา ๒๔๔ ไว้ในรัฐธรรมนูญมีเหตุผลว่า ที่ผ่านมากระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นกระบวนการที่สามารถตรวจพบปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่การทุจริตการเลือกตั้งและการทุจริตในเชิงนโยบาย และเมื่อเกิดปัญหาการทุจริตในเชิงนโยบายขึ้นมาแล้วปรากฏว่าไม่มีองค์กรใดที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรงในการแก้ไขปัญหานี้ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๔๔ ได้ ดังนั้น มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๔๔ ให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ เสนอแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยใช้คำว่า “หรือทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม” แทนคำว่า “หรือทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๔ เป็นดังนี้

“กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคอยสอดส่องดูแลและเฝ้าระวังมิให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม”

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๔๔

มาตรา ๒๔๕

“มาตรา ๒๔๕ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายอย่างร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่อันเป็นจุดแข็งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๒๑ ซึ่งกำหนดให้องค์กรอิสระต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อป้องกันความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐ โดยถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นกลไกการตรวจสอบภาครัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการใช้จ่ายเงินของรัฐ อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐซึ่งไม่เป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลัง รายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) วรรคสอง การที่ให้องค์กรทั้ง ๓ องค์กรนี้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วยนั้น เพื่อเป็นการดูแลให้การดำเนินการของรัฐเป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลัง อันเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งจะทำให้ประเทศสามารถก้าวไปข้างหน้าได้อย่างยั่งยืน”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๕ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๕ เป็นดังนี้

“กำหนดมาตรการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง”

นอกจากนี้ คำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๔๕ ควรมีการอธิบายเพิ่มเติมว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการเงินการคลังของรัฐโดยตรงและมีโอกาสที่จะตรวจพบการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงมากที่สุด จึงกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่งได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเข้าข่ายการทุจริตได้ และยังเป็น การป้องกันไม่ให้องค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังนั้น มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๔๕ ให้สมบูรณ์ และสอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

มติที่ประชุม

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔๕ เป็นดังนี้

“กำหนดมาตรการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง”

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๒๔๕

อนึ่ง ประธานกรรมการสอบถามเกี่ยวกับความคืบหน้าการจัดทำหนังสือบันทึกของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ว่าขณะนี้ดำเนินการถึงขั้นตอนใด

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ชี้แจงว่า ในส่วนของการจัดทำหนังสือบันทึกของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของหนังสือ ส่วนหนังสือเกี่ยวกับความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวนสี่ถึงห้าฉบับอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของหนังสือ คาดว่าจะสามารถจัดพิมพ์รูปเล่มได้ภายในสัปดาห์นี้ สำหรับหนังสือการจัดทำรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ อยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไขรูปภาพบางส่วน คาดว่าจะปรับปรุงแก้ไขเสร็จสิ้นภายในสัปดาห์นี้เช่นกัน

นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ขณะนี้เนื้อหาและรูปแบบของหนังสือบันทึกของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เสร็จสมบูรณ์แล้ว และอยู่ในระหว่างการจัดทำรูปเล่มของหนังสือ ซึ่งผู้จัดทำหนังสือแจ้งว่าจะต้องเปลี่ยนขนาดของหนังสือจากขนาดกระดาษ A4 เป็นขนาดกระดาษ A5 เพื่อให้หนังสือเล่มนี้มีความสวยงามมากขึ้น

ประธานกรรมการสอบถามว่า ในการจัดทำหนังสือของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตใช้พระบรมฉายาลักษณ์ต่อสำนักราชเลขาธิการหรือไม่

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ชี้แจงว่า ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตใช้พระบรมฉายาลักษณ์ต่อสำนักราชเลขาธิการแล้ว

นายนาถ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดส่งรูปเล่มและพระบรมฉายาลักษณ์ ที่จะนำไปใช้ในหนังสือแก่สำนักราชเลขาธิการดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้น โดยสำนักราชเลขาธิการได้แจ้งว่า หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำต้นฉบับของหนังสือเสร็จสมบูรณ์แล้ว ให้ส่งต้นฉบับของหนังสือไปยังสำนักราชเลขาธิการเพื่อตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะมีการจัดพิมพ์เป็นหนังสือต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันศุกร์ ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๒๐ นาฬิกา

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ

วิทยากรชำนาญการ

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นายสกันธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์