

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๖๙
วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์กระแส ชนะวงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๒. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม |
| ๓. รองศาสตราจารย์นริวรรธ จินตกานนท์ | รองประธานกรรมการ คนที่สี่ |
| ๔. นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หก |
| ๕. ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช | ประธานที่ปรึกษากรรมการ |
| ๖. นายจรูญ อินทจาร | รองประธานที่ปรึกษากรรมการ |
| ๗. นายคำคุณ สิทธิสมาน | โฆษกกรรมการ |
| ๘. พลโท นาวิณ ดำริกาญจน์ | โฆษกกรรมการ |
| ๙. นายปกรณ์ ปรียากกร | โฆษกกรรมการ |
| ๑๐. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย | โฆษกกรรมการ |
| ๑๑. นางสาวสุภัทรา นาคะผิว | โฆษกกรรมการ |
| ๑๒. นายกฤต ไกรจิตติ | กรรมการ |
| ๑๓. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา | กรรมการ |
| ๑๔. นายจุมพล สุขมัน | กรรมการ |
| ๑๕. นายเจษฎ์ โทณะวณิก | กรรมการ |
| ๑๖. นายเชิดชัย วงศ์เสรี | กรรมการ |
| ๑๗. นางถวิลวดี บุรีกุล | กรรมการ |
| ๑๘. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล | กรรมการ |
| ๑๙. พลโท นคร สุขประเสริฐ | กรรมการ |
| ๒๐. ศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ | กรรมการ |
| ๒๑. ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ | กรรมการ |
| ๒๒. นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ | กรรมการ |
| ๒๓. นายประชา เตรรัตน์ | กรรมการ |
| ๒๔. นายไพบุลย์ นิตติตะวัน | กรรมการ |

| | |
|---|---------|
| ๒๕. นายมีชัย วีระไวทยะ | กรรมการ |
| ๒๖. พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ | กรรมการ |
| ๒๗. นายวิชัย ทิตตภักดิ์ | กรรมการ |
| ๒๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์ | กรรมการ |
| ๒๙. นางสาวสมสุข บุญยะบัญชา | กรรมการ |

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

| | |
|--|--------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ | (ไปปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ) |
| ๒. นายมานิจ สุขสมจิตร | (ลาการประชุม) |
| ๓. นายปรีชา วัชรภักดิ์ | (ลาการประชุม) |
| ๔. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช | (ไปปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ) |
| ๕. ศาสตราจารย์พิเศษเอนก เหล่าธรรมทัศน์ | (ลาการประชุม) |
| ๖. นายดิศทัต โทตระกิตย์ | (ลาการประชุม) |
| ๗. นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ | (ไปปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ) |

ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ คือ

| | |
|--------------------------------|---|
| ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร |
|--------------------------------|---|

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

นายธนภน วัฒนกุล

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| ๑. นางสาวนวลพรรณ นาคปรีชา | นักจดหมายเหตุปฏิบัติการ |
| ๒. นางดรุณี สุขสมจิตร | นักจดหมายเหตุ |

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักกฎหมาย

| | |
|---------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายสันหทัย สิ้นธุวังษ์ | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑ |
| ๒. นายภาสกร เหล่าห้ำ | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |

- | | |
|---------------------------|----------------|
| ๓. นางสาวอมรรัตน์ เจือจาน | นิติกรชำนาญการ |
| ๔. นางสาวปิยธิดา ปลอดทอง | นิติกรชำนาญการ |

สำนักวิชาการ

- | | |
|-----------------------------|----------------------|
| ๑. นายอนันต์ เกียรติสารพิภพ | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| ๒. นายอติวิชญ์ แสงสุวรรณ | วิทยากรชำนาญการพิเศษ |

ผู้ติดตามกรรมการ

- | | |
|--------------------------------|---|
| ๑. นายธนบดี ภาคพิชัย | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ |
| ๒. พันเอก ประภัทร์ ล้อมสมบูรณ์ | ผู้ติดตาม พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ |
| ๓. นายราเชนทร์ เหลืองอ่อน | ผู้ติดตาม ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์ |
| ๔. นางสาวอรอุมา วรแสน | ผู้ติดตาม นายประชา เดรัตน์ |
| ๕. นางสาวธัญนันท์ จันทร์ทรงพล | ผู้ติดตาม รองศาสตราจารย์นริวรรณ จินตกานนท์ |
| ๖. นายจรัญ ยุพจันทร์ | ผู้ติดตาม นายมีชัย วีระไวทยะ |
| ๗. นางสาวโรชนี ศิริวัฒนา | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บรรเจ็ด สิงคะเนติ |
| ๘. พันเอก รณวีร์ ทิรัณสุ | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ |

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๑๙ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ศาสตราจารย์กระแสด ชนะวงศ์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ การประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

พลโท นาวัน ดำริกาญจน์ โฆษกกรรมการ ได้จัดทำเอกสารเกี่ยวกับการยกย่องรัฐธรรมนูญเป็น ฉบับภาษาอังกฤษเพื่อเผยแพร่ให้ชาวต่างประเทศได้รับทราบ ซึ่งฝ่ายเลขานุการได้สำเนาแจกให้กรรมการทุกท่านแล้ว

ที่ประชุมรับทราบ และขอให้นายมานิจ สุขสมจิตร รองประธานกรรมการ คนที่สอง ในฐานะ ประธานอนุกรรมการสื่อสารกับสังคม ดำเนินการจัดพิมพ์ลงในจุลสารของคณะกรรมการยกย่อง รัฐธรรมนูญเพื่อเผยแพร่ต่อไป ทั้งนี้ ขอให้กรรมการร่วมกันตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงข้อมูลในเอกสารให้มีความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ก่อนดำเนินการจัดพิมพ์ลงในจุลสารของคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๖๗ วันอังคารที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยมีการแก้ไข ดังนี้

หน้าที่ ๕ บรรทัด ๗

ความเดิม “แล้วปรากฏว่าขัดกับรัฐธรรมนูญก็สามารถโต้แย้งในรูปแบบการควบคุมแบบรูปธรรมได้”

แก้ไขเป็น “แล้วปรากฏว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญก็สามารถโต้แย้งในรูปแบบการควบคุมแบบรูปธรรมได้”

หน้าที่ ๒๖ บรรทัด ๑๖

ความเดิม “๔. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวภาส อนุกรรมการ”

แก้ไขเป็น “๔. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาส อนุกรรมการ”

หน้าที่ ๒๖ บรรทัด ๒๒

ความเดิม “๑๐. นายชวน สุขศิรินันท์ อนุกรรมการ”

แก้ไขเป็น “๑๐. นายชวน ศิรินันท์พร อนุกรรมการ”

อนึ่ง ที่ประชุมให้เลื่อนรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๖๘ วันพุธที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ ออกไปก่อน

ระเบียบวาระที่ ๓ พิจารณาทบทวนร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา (ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว)

ที่ประชุมพิจารณาทบทวนร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราพร้อมกับการพิจารณาสรุปเจตนารมณ์รายมาตรา โดยเริ่มที่มาตรา ๑๙๓ ซึ่งคณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณา และหมวด ๕ การคลังและการงบประมาณ สรุปสาระสำคัญการพิจารณาได้ ดังนี้

มาตรา ๑๙๓

รอการพิจารณา

“มาตรา ๑๙๓ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ตามวรรคสอง หมายถึง หนังสือสัญญาเกี่ยวกับเขตการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา หรือการให้ใช้

ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับทำหนังสือสัญญานั้น โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาที่เป็นเนื้อหาสาระสำคัญอันจะนำไปสู่การจัดทำหนังสือสัญญานั้นต่อคณะกรรมการต่างประเทศของรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย ในการนี้ คณะกรรมการจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาหรือจะเข้าทำหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันในหนังสือสัญญาตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามวรรคสอง รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๔ มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

สรุปเจตนารมณ์

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอเจตนารมณ์ ดังนี้

เจตนารมณ์ของวรรคหนึ่ง คือ

- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

เจตนารมณ์ของวรรคสอง คือ

- เพิ่มนิยามความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” ให้มีความชัดเจน เพื่อแก้ปัญหาที่กระทรวงการต่างประเทศและรัฐบาลนำหนังสือสัญญาทุกเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

เจตนารมณ์ของวรรคสาม คือ

- เพิ่มประเภทของหนังสือสัญญา ให้รวมถึงหนังสือสัญญาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาด้วย

เจตนารมณ์ของวรรคสี่ คือ

- กำหนดให้ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา คณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาที่เป็นเนื้อหาสาระสำคัญอันจะนำไปสู่การจัดทำหนังสือสัญญาต่อคณะกรรมการการต่างประเทศของรัฐบาลเพื่อขอความเห็นชอบก่อน เนื่องจากคณะกรรมการการต่างประเทศประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านต่างประเทศเป็นจำนวนมาก จึงเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมในการพิจารณากรอบการเจรจาดังกล่าว

- กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาซึ่งเป็นกรอบการเจรจาของคณะกรรมการการต่างประเทศของรัฐบาล และระยะเวลาในการให้ความเห็นชอบของรัฐบาล ตามความในวรรคสี่และวรรคห้า เพื่อให้มีระยะเวลาที่แน่นอน เพื่อป้องกันความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้น

เจตนารมณ์ของวรรคหก คือ

- กำหนดเพิ่มเติมให้มีกฎหมายว่าด้วยการทำหนังสือสัญญา ซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดประเภทกรอบการเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือ เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติ

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ

ประเด็นการพิจารณาวรรคสองของร่างมาตรา ๑๕๓

นายกฤต ไกรจิตติ กรรมการ แสดงความเห็น ว่า มาตรา นี้เกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การนิยามคำว่า “หนังสือสัญญา” ว่าควรประกอบด้วยหนังสือสัญญาประเภทใด โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนในวรรคสองของร่างมาตรา ๑๕๓ ความว่า “ที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง” เพราะทำให้เกิดปัญหาในการตีความ ซึ่งตนได้เคยยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมแล้วครั้งหนึ่ง โดยให้ตัดคำว่า “ที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง” แต่ที่ประชุมได้เห็นชอบตามร่างของคณะทำงาน และร่างของคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้น ซึ่งที่ประชุมควรพิจารณาความเห็นของตนด้วยในฐานะอดีตอธิบดีกรมสนธิสัญญา กระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ ตนขอสงวนความเห็นในวรรคสองของร่างมาตรา ๑๕๓ ความว่า “ที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง”

ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ รองประธานกรรมการ คนที่สาม ในฐานะประธานคณะทำงานพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับร่างมาตรา ๑๕๖ เดิม กล่าวว่า ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมคณะกรรมการให้พิจารณาร่างมาตรา ๑๕๓ หรือมาตรา ๑๕๖ เดิมว่า ควรจะมีบทบัญญัติอย่างไร โดยหลังจากคณะทำงานพิจารณาเสร็จแล้วก็ได้นำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งคณะทำงานได้แนบความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศไว้ด้วย ร่างของคณะทำงานมีเนื้อหาสาระแตกต่างจากร่างของคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้น ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาทั้งร่างของคณะทำงานและร่างของคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้นไปพร้อมกัน รวมทั้งได้มีการพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของนายกฤต ไกรจิตติ กรรมการ ด้วย โดยที่ประชุมมีมติให้แก้ไขร่างมาตรา ๑๕๖ เป็นร่างมาตรา ๑๕๓ ตามเนื้อหาที่ปรากฏ ในการพิจารณาบททวนร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา

พร้อมกับการพิจารณาสรุปเจตนารมณ์เป็นรายมาตรา ที่ประชุมมีหลักการที่จะไม่แก้ไขร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยจะพิจารณาแก้ไขเฉพาะสรุปเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญ หากกรรมการต้องการแก้ไขร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราจะต้องดำเนินการในภายหลัง ดังนั้น ในวันนี้จึงควรพิจารณาสรุปเจตนารมณ์ของร่างมาตรา ๑๙๓ ว่า มีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของร่างมาตรา ๑๙๓ หรือไม่

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- คณะทำงานพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับร่างมาตรา ๑๙๖ เดิม ได้มีการประชุมประมาณ ๔ ครั้ง โดยได้มีผู้แทนจากกรมสนธิสัญญา กระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมประชุมด้วย โดยคณะทำงานได้แนบเอกสารความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศไว้ด้วย ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติปรับแก้ไขร่างของคณะทำงานและร่างของคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้น โดยได้เพิ่มนิยามของหนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และเพิ่มเติมเรื่องภาคยานุวัตร รวมถึงกำหนดให้การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ระบุไว้ในวรรคสองของร่างมาตรา ๑๙๓ ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการต่างประเทศของรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาร่างบทบัญญัติของมาตรา ๑๙๓ อีก หากกระทรวงการต่างประเทศไม่เห็นด้วย ก็ให้เสนอขอแก้ไขผ่านรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมายังคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในภายหลังต่อไป

- กรรมการส่วนใหญ่เห็นว่าควรคงถ้อยคำ “ที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง” โดยในการนิยามหนังสือสัญญาตามข้อความนี้ให้ดำเนินการเร่งจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดบัญชีรายชื่อหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายตามข้อความนี้ ซึ่งเป็นวิธีการเช่นเดียวกับมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

นายกฤต ไกรจิตติ กรรมการ แสดงความเห็น ว่า ขอให้กรรมการช่วยให้นิยามความหมายของหนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

กรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ในการพิจารณาบททวนร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราพร้อมกับการพิจารณาสรุปเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ที่ประชุมมีหลักการที่จะไม่แก้ไขร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยจะพิจารณาแก้ไขเฉพาะสรุปเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญ หากกรรมการต้องการแก้ไขร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราจะต้องดำเนินการในภายหลัง

- วรรคสามของร่างมาตรา ๑๙๓ ได้ระบุค่านิยามของหนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางไว้แล้ว โดยอาจเพิ่มเป็นเจตนารมณ์ของวรรคสามว่า “เป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นและให้บัญญัติหนังสือสัญญาตามความในวรรคสามของร่างมาตรา ๑๙๓ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

- ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนำบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม (ชวเลข) เมื่อคราวประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๕๗ วันศุกร์ที่ ๒๗ กุมภาพันธ์

๒๕๕๘ ซึ่งได้มีการพิจารณาร่างของคณะทำงานและร่างของคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้น รวมถึงคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของนายกฤต ไกรจิตติ กรรมการ ซึ่งนำเสนอโดย นายเจษฎ์ โทณะวณิก กรรมการ เกี่ยวกับร่างมาตรา ๑๔๖ เดิม จัดส่งให้นายกฤต ไกรจิตติ กรรมการ ได้ศึกษารายละเอียดในการพิจารณาของคณะกรรมการในครั้งนั้น และให้รอการพิจารณา ร่างมาตรา ๑๔๓ เพื่อนำกลับมาพิจารณาใหม่ในภายหลัง

ประเด็นการพิจารณาวรรคสี่ของร่างมาตรา ๑๔๓

- หากมีการกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้สามารถตั้งบุคคลภายนอกมาเป็นคณะกรรมการ ร่วมกันของรัฐสภาได้ ควรจะบัญญัติวรรคสี่ของร่างมาตรา ๑๔๓ ให้มีความชัดเจนขึ้นเช่นเดียวกับมาตรา ๑๕๑ ของร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้นหรือไม่

- ควรรอการพิจารณาวรรคสี่ของร่างมาตรา ๑๔๓ ที่ระบุว่า “ต่อคณะกรรมการการต่างประเทศ ของรัฐสภา”

นายกฤต ไกรจิตติ กรรมการ แสดงความเห็นว่าการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศจะต้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการการต่างประเทศและคณะกรรมการอื่น ๆ ด้วย ซึ่งควรพิจารณาจากกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องว่า ควรระบุชื่อเป็นคณะกรรมการการต่างประเทศ หรือไม่ ซึ่งตนเห็นว่าไม่ควรระบุชื่อ และในการพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดจะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หรือต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำหนังสือสัญญา จึงไม่ควร ระบุรายละเอียดไว้ในวรรคสี่ของร่างมาตรา ๑๔๓

- ควรพิจารณากฎ ระเบียบของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องว่า การตั้งคณะกรรมการการต่างประเทศจะเป็น คณะกรรมการประจำของรัฐสภา ซึ่งไม่เหมือนกับร่างมาตรา ๑๕๑ จะตั้งบุคคลภายนอกเป็น กรรมการได้หรือไม่

นายนาถะ ดวงวิชัย ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา ในฐานะฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ตามร่างมาตรา ๑๔๕ ได้กำหนดไว้ว่า รัฐสภา ประชุมได้ใน ๑๗ กรณี โดยในการตั้งกรรมการจะใช้ร่างมาตรา ๑๔๖ วรรคท้าย ที่กำหนดว่า ในการตั้ง กรรมการจะต้องมีองค์ประกอบของคณะกรรมการของรัฐสภา จะประกอบด้วยสมาชิกของสองสภา เท่านั้น จะไม่มีบุคคลภายนอกมาร่วมด้วย ยกเว้นกรณีร่างมาตรา ๑๕๑ ซึ่งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า ให้ตั้ง บุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นกรรมการได้ ส่วนกรณีร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอและ วุฒิสภายับยั้ง แล้วนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา จะประกอบด้วยบุคคลภายนอกและ สมาชิกของทั้งสองสภา โดยจะไม่เข้าข่ายตามร่างมาตรา ๑๔๕ เพราะฉะนั้นตามบทบัญญัติในวรรคสี่ของร่าง มาตรา ๑๔๓ ที่ระบุว่า “คณะกรรมการการต่างประเทศของรัฐสภา” จะต้องใช้องค์ประกอบของร่าง มาตรา ๑๔๖ คือ กรรมการจะต้องเป็นสมาชิกของสองสภาเท่านั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการยกร่าง รัฐธรรมนูญว่าจะมีความเห็นให้สามารถตั้งบุคคลภายนอกเป็นกรรมการเช่นเดียวกับร่างมาตรา ๑๕๑ หรือไม่ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจะต้องระบุไว้เช่นเดียวกับร่างมาตรา ๑๕๑ มิเช่นนั้นจะขัดกับร่างมาตรา ๑๔๖

ประเด็นการพิจารณาเจตนารมณ์ของวรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายกฤต ไกรจิตติ กรรมการสิทธิมนุษยชน ขอเสนอแก้ไขเจตนารมณ์ของร่างมาตรา ๑๙๓ เป็น ดังนี้

“มาตรา ๑๙๖ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติในการทำและการให้ความยินยอมในการผูกพันตามหนังสือสัญญาสงบศึก หนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

มาตรา ๑๙๓ วรรคแรก โดยที่มาตรานี้อยู่ในหมวด ๔ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่ออ่านประกอบกับมาตรา ๓ ที่บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นพระประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล มาตรานี้จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศทุกเรื่องที่บัญญัติไว้ในทุกชั้นตอนตั้งแต่การกำหนดนโยบายแนวทางในการเจรจา การเจรจาจนถึงการแสดงเจตนาผูกพันด้วยการลงนาม สัตยาบันหรือวิธีการอื่นที่ระบุไว้ในหนังสือสัญญานอกจากหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๓ วรรค ๒ ที่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา ก่อน ทั้งนี้ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศเป็นไปตามหลักกฎหมายสนธิสัญญาที่ให้รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ หนังสือสัญญาตามมาตรา นี้หมายถึงหนังสือสัญญาตามคำนิยามคำว่าสนธิสัญญา (Treaty) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ ซึ่งหมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐกับรัฐหรือรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน คำว่าหนังสือสัญญาตามมาตรา นี้ จึงหมายความรวมถึงหนังสือสัญญาทุกเรื่องทั้งเรื่องการเมืองความมั่นคง การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ สิทธิมนุษยชนเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ไทยทำกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศในทุกระดับ ทั้งทวีภาคี ภูมิภาคและพหุภาคี

คำว่า การทำหนังสือสัญญา หมายถึง กระบวนการและขั้นตอนในการทำสนธิสัญญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำสนธิสัญญาซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การทาบทาม แนวทางขั้นตอน และวิธีการในการเจรจาไปจนถึงการแสดงเจตนาผูกพันโดยการลงนามให้สัตยาบัน ภาคยานุวัตรหรือวิธีการอื่นที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา

มาตรา ๑๙๓ วรรค ๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ฝ่ายบริหารต้องเสนอให้รัฐสภาให้ความยินยอมก่อนการแสดงเจตนาผูกพัน

หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หมายถึง สนธิสัญญาเขตแดนซึ่งกำหนดพื้นที่หรือดินแดน (Territory) ซึ่งประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ทุกด้านทั้งบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการในทุกเรื่องและโดยอาณาเขตและอำนาจอธิปไตยเป็นส่วนประกอบสำคัญของความเป็นรัฐตามกฎหมาย

ระหว่างประเทศ การทำหรือแก้อสนธิสัญญาที่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องได้รับความยินยอมของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยก่อน

หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง หนังสือสัญญาที่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะนอกทะเลอาณาเขตซึ่งตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) และเขตอำนาจ (Jurisdiction) ในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตและไม่มีชีวิตเช่นการประมงการขุดเจาะก๊าซ และน้ำมัน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งไทยสามารถใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามได้เฉพาะในเรื่องดังกล่าวเท่านั้นซึ่งต่างจากพื้นที่ในอาณาเขตซึ่งรัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยทุกเรื่อง การทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงพื้นที่นอกอาณาเขตที่ไทยมีสิทธิอธิปไตย เขตอำนาจเหนือทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญของชาติจึงต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาก่อน

หนังสือสัญญาซึ่งต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือกฎหมายอนุวัติการ (Implementing Legislation) ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาก่อนเนื่องจากรัฐสภามีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายสนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า รัฐที่ทำสัญญาจะต้องปฏิบัติตามสัญญา (Pacta Sunt Servanda) และจะยกข้อขัดข้องของกฎหมายภายในขึ้นเป็นเหตุที่จะไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาไม่ได้ ทำให้รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นว่ามีเพียงพอที่จะทำให้รัฐสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่ได้ไปตกลงไว้โดยครบถ้วนแล้วหรือไม่ เช่น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งรัฐจะต้องออกกฎหมายที่กำหนดให้การกระทำที่ระบุไว้ในสัญญาเป็นความผิดฐานก่อการร้ายและมีบทกำหนดโทษ และให้ศาลมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ว่าความผิดนั้นจะกระทำที่ใดในโลก หากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ได้ให้อำนาจรัฐไว้ ก็ต้องมีการออกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ให้สามารถดำเนินการตามพันธกรณีได้ หรือความตกลงเปิดเสรีการค้าบริการตามความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของ WTO และ ASEAN ซึ่งไทยตกลงจะเปิดเสรีธุรกิจบริการโดยให้คนชาติหรือนิติบุคคลของประเทศสมาชิกอื่นเข้ามาประกอบธุรกิจบริการสาขาต่าง ๆ เช่น โทรคมนาคมที่จำกัดสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างชาติไว้ที่ร้อยละ ๔๙ เป็นร้อยละ ๖๕ ก็ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้คนชาติหรือนิติบุคคลของประเทศสมาชิกอื่นได้สิทธิดังกล่าว เป็นต้น โดยที่อำนาจในการตราพระราชบัญญัติเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ดังนั้น การที่รัฐบาลจะไปทำสนธิสัญญาซึ่งต้องมีการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและหลังจากรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติอนุวัติการให้แล้วรัฐบาลจึงจะไปดำเนินการให้ความยินยอมผูกพันตามสัญญา

บทบัญญัติที่ว่าด้วยการชี้แจงต่อรัฐสภาและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งรวมถึงการออกเสียงประชามติในการทำหนังสือสัญญาในวรรคสอง สามารถทำได้ตั้งแต่ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายและชี้แจงว่าจะดำเนินการตามนโยบายใน

เรื่องต่าง ๆ ที่แถลงไว้อย่างไร เช่น หากมีนโยบายที่จะเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรี ก็ต้องชี้แจงวัตถุประสงค์หลักการสาระสำคัญ ประโยชน์และผลกระทบจากการทำความตกลงให้รัฐสภาได้ทราบและให้ความเห็นในการแก้ไขปรับปรุงก่อน ซึ่งเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อนโยบายที่รัฐบาลแถลงแล้ว รัฐบาลก็สามารถดำเนินการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีตามหลักการและเงื่อนไขที่ได้แถลงนโยบายไว้กับรัฐสภา และหลังจากนั้น รัฐสภาก็สามารถตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องการเจรจาทำสนธิสัญญาเขตการค้าเสรีโดยใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจรัฐสภา โดยคณะกรรมการการค้าต่างประเทศและคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องสามารถเชิญรัฐมนตรีหรือผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในเรื่องการเจรจามาชี้แจงและสอบถามถึงการดำเนินการตามนโยบายและหลักการที่ได้แถลงไว้ก่อนที่รัฐบาลจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งคณะกรรมการรัฐสภาย่อมมีสิทธิและอำนาจในการที่จะขอข้อมูลและให้ข้อคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะ เพื่อให้รัฐบาลปรับปรุงแก้ไขในสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและวิธีการที่ได้ชี้แจงไว้ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลได้

ในกรณีที่รัฐมีนโยบายหรือแผนงานที่จะทำสนธิสัญญาใดซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือผลประโยชน์อันสำคัญของชาติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จะต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนที่จะไปดำเนินการเจรจา และเมื่อได้ทำสนธิสัญญาผูกพันแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ทราบโดยทั่วกัน

สำหรับข้อความที่ว่า กรณีการปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม เนื่องจากไม่มีความชัดเจนว่าหมายถึงสนธิสัญญาใด และผลกระทบมีเรื่องใด อาจพิจารณานำไปบัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายหรือการทำหนังสือสัญญาเปิดเสรีการค้าการลงทุนที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจหรือสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการเฉพาะ”

มีกรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ตามเจตนารมณ์ของวรรคหนึ่ง หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมของมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะระบุไว้ว่า “คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐” โดยจะไม่มี การขยายความเพิ่มเติม

- ควรเพิ่มความตามเจตนารมณ์ของวรรคสอง จาก “เพิ่มนิยามความหมาย” เป็น “เพิ่มนิยามความหมายเบื้องต้น...” เพราะไม่ได้เป็นความหมายของหนังสือสัญญาทั้งหมดตามวรรคสองของร่างมาตรา ๑๕๓ และควรย้ายมาไว้ให้ตรงกับวรรคสามของร่างมาตรา ๑๕๓

- เสนอให้เพิ่มความในวรรคสองของร่างมาตรา ๑๕๓ เป็น “คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐”

ประเด็นการพิจารณาเจตนารมณ์ของวรรคสาม

มีกรรมวิธีการเสนอให้ตัดเจตนารมณ์ของวรรคสามที่ระบุว่า “เพิ่มประเภทของหนังสือสัญญา ให้รวมถึงหนังสือสัญญาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาด้วย” เพราะได้มีระบุไว้ในวรรคสามของร่างมาตรา ๑๕๓ แล้ว

ประเด็นการพิจารณาเจตนารมณ์ของวรรคสี่

มีกรรมวิธีการแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรเพิ่มเติมความในเจตนารมณ์ของวรรคสี่ของร่างมาตรา ๑๕๓ ต่อท้ายจาก “ในการพิจารณากรอบการเจรจาตั้งกล่าว” เป็น “ในการพิจารณากรอบการเจรจาตั้งกล่าวและลดภาระของรัฐสภาในการพิจารณากรอบการเจรจา” เพราะเป็นประเด็นที่ได้เคยอภิปรายในที่ประชุมแล้ว

- ตามวรรคสี่ของร่างมาตรา ๑๕๓ จะเชื่อมโยงกับร่างมาตรา ๑๕๕ (๖) และร่างมาตรา ๑๕๖ ซึ่งจะต้องเป็นการตั้งคณะกรรมการรวมทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งการระบุในเจตนารมณ์ของวรรคสี่ว่า “เนื่องจากคณะกรรมการการต่างประเทศประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านต่างประเทศเป็นจำนวนมาก” จะเป็นการระบุว่ากรรมการชุดนี้ต้องเป็นคณะกรรมการการต่างประเทศหรือไม่ และกรรมการชุดนี้จะตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมพิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งอาจจะคล้ายกับร่างมาตรา ๑๕๑ โดยควรเปลี่ยนถ้อยคำเป็น “เนื่องจากคณะกรรมการการต่างประเทศประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญจากทั้งสองสภา”

- ตามที่ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับร่างมาตรา ๑๕๓ หรือ ๑๕๖ เดิม ที่ผ่านมา ที่ประชุมได้เห็นชอบให้ใช้ชื่อคณะกรรมการการต่างประเทศ และคณะกรรมการชุดนี้สามารถตั้งผู้เชี่ยวชาญจากบุคคลภายนอกได้

- ควรเพิ่มความในเจตนารมณ์ของวรรคสี่ จาก “เนื่องจากคณะกรรมการการต่างประเทศประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านต่างประเทศเป็นจำนวนมาก” เป็น “เนื่องจากคณะกรรมการการต่างประเทศจะประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภา และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่างประเทศเป็นจำนวนมาก” เพราะยังไม่มีที่ตั้งคณะกรรมการการต่างประเทศขึ้นในขณะนี้ และคณะกรรมการชุดนี้สามารถตั้งผู้เชี่ยวชาญจากบุคคลภายนอกได้

- เสนอให้นายกฤต ไกรจิตติ กรรมการ เขียนบทความเกี่ยวกับร่างมาตรา ๑๕๓ หรือ ๑๕๖ เดิม ลงในจุลสารของคณะกรรมการเพื่อเผยแพร่ให้บุคคลภายนอกได้รับทราบ และเสนอให้แก้ไขเจตนารมณ์ของวรรคสี่จาก “ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างประเทศเป็นจำนวนมาก” เป็น “ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง” เพราะไม่ควรจำกัดว่าต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่างประเทศเท่านั้น

- ควรเพิ่มความในเจตนารมณ์ของวรรคสี่จาก “กำหนดให้ก่อนการดำเนินการ” เป็น “มีการเพิ่มเติมหลักการใหม่โดยกำหนดให้ก่อนการดำเนินการ” เพราะตามวรรคสี่ของร่างมาตรา ๑๕๓ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติไว้เพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการเสนอกรอบการเจรจา

นายกฤต ไกรจิตติ กรรมการ แสดงความเห็น ว่า ไม่จำเป็นต้องมีขั้นตอนการเสนอกรอบการเจรจาในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศทุกฉบับ และมีคณะกรรมการหลายคณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ไม่ได้มีเพียงคณะกรรมการการต่างประเทศเท่านั้น

ประเด็นการพิจารณาเจตนารมณ์ของวรรคห้า

มีกรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรเพิ่มความในเจตนารมณ์ของวรรคห้าเป็น “การปรับความเพื่อให้รองรับกับการทำภาคยานุวัตร” เพราะเป็นการปรับถ้อยคำเพื่อรองรับการแสดงเจตนาผูกพันการทำภาคยานุวัตร หรือการทำหนังสือสัญญาเพื่อเข้าเป็นภาคีหลังการเจรจาแล้ว

- ควรเพิ่มความในเจตนารมณ์ของวรรคห้า เป็น “การเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหมายถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง” เพื่อไม่ให้เป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติ ดังนี้

(๑) รอกการพิจารณาร่างมาตรา ๑๙๓

(๒) แก้ไขสรุปเจตนารมณ์ที่คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ เป็นดังนี้

เจตนารมณ์ของวรรคหนึ่ง คือ

“คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐”

เจตนารมณ์ของวรรคสอง คือ

“คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐”

เจตนารมณ์ของวรรคสาม คือ

“เพิ่มนิยามความหมายเบื้องต้นของคำว่า “หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” ให้มีความชัดเจน เพื่อแก้ปัญหาที่กระทรวงการต่างประเทศและรัฐบาลนำหนังสือสัญญาทุกเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา”

เจตนารมณ์ของวรรคสี่ คือ

“- มีการเพิ่มเติมหลักการใหม่โดยกำหนดให้ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา คณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาที่เป็นเนื้อหาสาระสำคัญอันจะนำไปสู่การจัดทำหนังสือสัญญาต่อ คณะกรรมการการต่างประเทศของรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อน เนื่องจากคณะกรรมการการต่างประเทศจะประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภา และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมในการพิจารณากรอบการเจรจาดังกล่าวและลดภาระของรัฐสภาในการพิจารณากรอบการเจรจา

- กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาซึ่งเป็นกรอบการเจรจาของคณะกรรมการการค้าต่างประเทศของรัฐสภา และระยะเวลาในการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา ตามความในวรรคสี่และวรรคห้า เพื่อให้มีระยะเวลาที่แน่นอน เพื่อป้องกันความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้น”

เจตนารมณ์ของวรรคห้า คือ

“- การปรับความเพื่อให้รองรับกับการทำภาคยานุวัตร

- การเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหมายถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง”

เจตนารมณ์ของวรรคหก คือ

“กำหนดเพิ่มเติมให้มีกฎหมายว่าด้วยการทำหนังสือสัญญา ซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดประเภทกรอบการเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือ เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติ”

หมวด ๕ การคลังและการงบประมาณ

ไม่มีการแก้ไข

“หมวด ๕ การคลังและการงบประมาณ”

สรุปเจตนารมณ์

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอเจตนารมณ์ว่า ตัดคำว่า “การเงิน” ในชื่อหมวด ซึ่งเดิมเคยกำหนดไว้ในหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ออก เนื่องจากบทบัญญัติทั้งหมดในหมวดนี้เน้นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการคลังและการงบประมาณเท่านั้น ส่วนนโยบายหรือการดำเนินการด้านการเงินจะเป็นไปตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ซึ่งในทางวิชาการจะมีความแตกต่างกันระหว่างคำว่า “การเงิน” และ “การคลัง” การคลัง คือ รายจ่าย รายได้ และการกู้เงินของรัฐ (public financial) ส่วนการเงินหรือนโยบายการเงิน คือ การดูแลปริมาณเงินและสินเชื่อโดยธนาคารกลาง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการ (monetary policy) โดยในภาครัฐนั้นจะมีการกล่าวถึงการคลังและการงบประมาณเป็นหลัก รวมทั้งการใช้จ่ายเงินของรัฐด้วย

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ

กรรมการแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเจตนารมณ์ในหมวดนี้จากเดิม คำว่า “(public financial)” เป็น “(fiscal policy and public finance)”

- เสนอให้ปรับปรุงถ้อยคำของเจตนารมณ์ในหมวดนี้ เป็นดังนี้ “ตัดคำว่า “การเงิน” ในชื่อหมวด ซึ่งเดิมเคยกำหนดไว้ในหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ออก เนื่องจากบทบัญญัติทั้งหมดในหมวดนี้เน้นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการคลังและการงบประมาณเท่านั้น ส่วนนโยบายหรือการดำเนินการด้านการเงินจะเป็นไปตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ซึ่งในทางวิชาการจะมีความแตกต่างกันระหว่างคำว่า “การเงิน” และ “การคลัง” การคลัง คือ นโยบายว่าด้วยรายจ่าย รายได้ และการก่อหนี้สาธารณะ (fiscal policy and public finance) ส่วนการเงินหรือนโยบายการเงิน คือ การดูแล

ปริมาณเงินและสินเชื่อโดยธนาคารกลาง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการ (monetary policy) โดยในภาครัฐนั้นจะมีการกล่าวถึงการคลังและการงบประมาณเป็นหลัก รวมทั้งการใช้จ่ายเงินของรัฐด้วย”

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติ ดังนี้

(๑) คร่างหมวด ๕ การคลังและการงบประมาณ โดยไม่มีการแก้ไข

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมสรุปเจตนารมณ์ที่คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ เป็นดังนี้

“ - ตัดคำว่า “การเงิน” ในชื่อหมวด ซึ่งเดิมเคยกำหนดไว้ในหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ออก เนื่องจากบทบัญญัติทั้งหมดในหมวดนี้เน้นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการคลังและการงบประมาณเท่านั้น ส่วนนโยบายหรือการดำเนินการด้านการเงินจะเป็นไปตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ซึ่งในทางวิชาการจะมีความแตกต่างกันระหว่างคำว่า “การเงิน” และ “การคลัง” การคลัง คือ นโยบายว่าด้วยรายจ่าย รายได้ และการก่อหนี้สาธารณะ (fiscal policy and public finance) ส่วนการเงินหรือนโยบายการเงิน คือ การดูแลปริมาณเงินและสินเชื่อโดยธนาคารกลาง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการ (monetary policy) โดยในภาครัฐนั้นจะมีการกล่าวถึงการคลังและการงบประมาณเป็นหลัก รวมทั้งการใช้จ่ายเงินของรัฐด้วย”

มาตรา ๑๙๙

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๑๙๙ การดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า หลักการรักษาวินัยทางการคลัง และหลักความเป็นธรรมในสังคม”

สรุปเจตนารมณ์

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอเจตนารมณ์ ดังนี้

- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อวางหลักเบื้องต้นในการดำเนินนโยบายที่ต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า หลักการรักษาวินัยทางการคลัง และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓๕ (๘) ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ๒๕๕๗

- คำว่า “การดำเนินนโยบายการคลังและการงบประมาณของรัฐ” หมายความรวมถึงการคลังและการงบประมาณในระดับท้องถิ่น

- การแก้ไขปัญหาทางกลาง ควรจะต้องคำนึงถึงวินัยทางการเงินการคลัง โดยกำหนดสัดส่วนให้สัมพันธ์กับงบอื่นด้วย

- เพิ่ม “หลักธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างและครอบคลุมหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ

- ความในมาตรานี้มีหลักการสำคัญในทางการคลังและงบประมาณหลายประการ ซึ่งโดยส่วนตัวเห็นว่า หลักสำคัญดังกล่าวนี้มีความขัดแย้งกัน เช่นหลักประสิทธิภาพ หลักความคุ้มค่า และหลักความเป็นธรรม เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการตามหลักการดังกล่าวไปพร้อมกันได้ ดังนั้น เจตนารมณ์ของมาตรานี้จึงควร กำหนดวางรูปแบบเพื่อให้เกิดความสมดุลของหลักการดังกล่าวข้างต้น โดยต้องกำหนดให้มีการคำนึงถึง หลักการที่สำคัญทั้งหมดในแต่ละสถานการณ์และทำให้เกิดความสมดุลในระหว่างหลักการที่สำคัญนั้น จึงเสนอให้แก้ไขเจตนารมณ์ของมาตรานี้ จากเดิม “เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อวางหลักเบื้องต้นในการ ดำเนินนโยบายที่ต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า หลักการรักษาวินัย ทางการคลัง และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓๕ (๘) ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ๒๕๕๗” เป็นดังนี้ “เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อวางหลักเบื้องต้นในการดำเนินนโยบายที่ต้องคำนึงถึง ความสมดุลและความเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพและความ คุ้มค่า หลักการรักษาวินัยทางการคลัง และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓๕ (๘) ของ รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗”

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติ ดังนี้

(๑) คงร่างมาตรา ๑๙๙ โดยไม่มีการแก้ไข

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมสรุปเจตนารมณ์ที่คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการ จัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ เป็นดังนี้

“- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อวางหลักเบื้องต้นในการดำเนินนโยบายที่ต้องคำนึงถึงความ สมดุลและความเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า หลักการรักษาวินัยทางการคลัง และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓๕ (๘) ของ รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

- คำว่า “การดำเนินนโยบายการคลังและการงบประมาณของรัฐ” หมายความรวมถึงการคลังและ การงบประมาณในระดับท้องถิ่นด้วย

- การแก้ไขปัญหางบกลาง ควรจะต้องคำนึงถึงวินัยทางการเงินการคลัง โดยกำหนดสัดส่วนให้ สัมพันธ์กับงบอื่นด้วย

- เพิ่ม “หลักธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างและครอบคลุมหลักการสำคัญของการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

มาตรา ๒๐๐

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๒๐๐ เงินแผ่นดินหมายความรวมถึง

(๑) เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

(๒) เงินรายได้จากการดำเนินงาน หรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตาม (๑) โดยไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม จะกระทำมิได้

การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดินตาม (๒) ต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาวินัยการเงินการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ”

สรุปเจตนารมณ์

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอเจตนารมณ์ ดังนี้

เจตนารมณ์วรรคหนึ่ง คือ

- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ โดยเพิ่มความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ให้ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาใช้กับการกำหนดกรอบกระบวนการทางงบประมาณได้ ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ๑. เงินแผ่นดินที่บริหารผ่านระบบงบประมาณประจำปีหรือเงินในงบประมาณ และ ๒. เงินแผ่นดินที่บริหารโดยไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ

เจตนารมณ์วรรคหนึ่ง (๒)

- คำว่า “เงินรายได้จากทรัพย์สิน” หมายถึง รายได้แผ่นดินที่นำไปจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นรายได้แผ่นดินที่มีสภาพเป็นเงินเท่านั้น

เจตนารมณ์วรรคสอง คือ

- หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามอนุมาตรานี้ ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจะใช้จ่ายได้ก็แต่โดยกฎหมายภายใต้หลักการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ดี

- หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตาม (๑) ต้องใช้จ่ายผ่านกระบวนการงบประมาณเท่านั้น

เจตนารมณ์วรรคสาม คือ

- คำว่า “เงินรายได้” หมายถึง เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ด้วย

- คำว่า “ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ” เพื่อแสดงให้เห็นว่าการกำหนดขอบเขตและกรอบวงเงินจะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภายในหน่วยงานของรัฐด้วย

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ

กรรมการแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- เสนอให้กำหนดเพิ่มเติมในเจตนารมณั้วรรคหนึ่งว่า เงินแผ่นดินนั้น หมายความรวมถึงเงินกู้ด้วย เนื่องจากจะทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่าการดำเนินการนอกระบบงบประมาณนั้นจะทำได้ยากมากขึ้น และต้องดำเนินการโดยต้องผ่านกระบวนการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ

- เสนอให้เพิ่มเติมเจตนารมณั้วรรคหนึ่ง (๑) ดังนี้ “เงินรายได้แผ่นดินตาม (๑) ย่อมหมายความรวมถึงเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจด้วย” เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าเงินรายได้ของแผ่นดินนั้นหมายรวมถึงเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจด้วย

ศาสตราจารย์ บรรเจิด สิงคะเนติ กรรมการ ในฐานะอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้น ได้ชี้แจงว่า เงินแผ่นดินตามความในมาตรานี้หมายรวมถึงเงินกู้ด้วยซึ่งปรากฏชัดเจนแล้วในบทบัญญัติวรรคแรกของมาตรานี้ จึงไม่ควรกำหนดประเด็นดังกล่าวไว้ในเจตนารมณั้วรรคนี้ อีกทั้งการกำหนดว่าเงินแผ่นดินหมายความรวมถึงเงินกู้เพียงประการเดียวอาจทำให้เกิดความคลุมเครือในการตีความมาตรานี้

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติ ดังนี้

(๑) ร่างมาตรา ๒๐๐ โดยไม่มีการแก้ไข

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมสรุปเจตนารมณั้วรรคอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณั้วรรครัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ เป็นดังนี้

เจตนารมณั้วรรคหนึ่ง คือ

“- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ โดยกำหนดความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ให้ชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาใช้กับการกำหนดกรอบกระบวนการทางงบประมาณได้ ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ๑. เงินแผ่นดินที่บริหารผ่านระบบงบประมาณประจำปีหรือเงินในงบประมาณ และ ๒. เงินแผ่นดินที่บริหารโดยไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ”

เจตนารมณั้วรรคหนึ่ง (๑) คือ

“- เงินรายได้แผ่นดินตาม (๑) ย่อมหมายความรวมถึงเงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจด้วย”

เจตนารมณั้วรรคหนึ่ง (๒) คือ

“- คำว่า “เงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจ” หมายถึง รายได้แผ่นดินที่นำไปจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นรายได้แผ่นดินที่มีสภาพเป็นเงินเท่านั้น”

เจตนารมณ์วรรคสอง คือ

“- หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามอนุมาตรานี้ ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจะใช้จ่ายได้ก็แต่โดยกฎหมายภายใต้หลักการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ดี

- หลักการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตาม (๑) ต้องใช้จ่ายผ่านกระบวนการงบประมาณเท่านั้น”

เจตนารมณ์วรรคสาม คือ

“- คำว่า “เงินรายได้” หมายถึง เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ด้วย

- คำว่า “ความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ” เพื่อแสดงให้เห็นว่าการกำหนดขอบเขตและกรอบเงินจะต้องให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภายในหน่วยงานของรัฐด้วย”

มาตรา ๒๐๑

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๒๐๑ งบประมาณของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ต้องแสดงงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงานและตามพื้นที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การใช้จ่าย การก่อหนี้ และภาระทางการคลังที่มีผลผูกพันต่อเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๐๐ (๑) จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนงบประมาณ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

การใช้จ่าย การก่อหนี้และภาระผูกพันที่มีผลต่อเงินรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๒๐๐ (๒) ต้องอยู่ภายใต้หลักความคุ้มค่า ความโปร่งใส และการรักษาวินัยทางการคลังตามหมวดนี้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ”

สรุปเจตนารมณ์

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอเจตนารมณ์ ดังนี้

เจตนารมณ์วรรคหนึ่ง คือ

- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้ตัดคำว่า “รายจ่าย” ออกเนื่องจากเป็นการเปลี่ยนหลักการและโครงสร้างของนโยบายการคลังและการงบประมาณใหม่ เป็นงบประมาณสองขา ซึ่งจะมีทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย

เจตนารมณ์วรรคสอง คือ

- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ โดยเปลี่ยนหลักการเดิมในมาตรา ๑๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งจะเป็นการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุมทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่าย

- เพิ่มเติมประเด็นการกระจายอำนาจตามหน่วยงาน ภารกิจ และตามพื้นที่ โดยคำว่า “พื้นที่” หมายถึง พื้นที่ทางปกครองตามเขตจังหวัด หรืออำเภอ หรือหมายความรวมถึงเขตพื้นที่อย่างอื่น เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำ หรือทะเลสาบสงขลา เป็นต้น

- ตัดรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารประกอบการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามมาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ออก เนื่องจากเป็นรายละเอียดที่ควรนำไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

- ตัดความในวรรคสองของมาตรา ๑๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ออก เนื่องจากเป็นแนวทางในการปฏิบัติในกระบวนการจัดทำงบประมาณตามปกติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่แล้ว จึงไม่ต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีก

เจตนารมณ์วรรคสาม คือ

- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ซึ่งมีผลเป็นการก่อกวนและภาระทางการคลังต้องกระทำโดยผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะการกู้เงินนอกงบประมาณหรือการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลผูกพันข้ามปีงบประมาณ

- มิได้กำหนดกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังไว้ในบทบัญญัตินี้ เนื่องจากจะนำเนื้อหาสาระไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและงบประมาณภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยกฎหมาย ๔ ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง มาบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและงบประมาณภาครัฐฉบับเดียว

เจตนารมณ์วรรคสี่ คือ

- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อแก้ปัญหาในทางข้อเท็จจริงที่รัฐบาลใช้จ่าย หรือก่อกวนในโครงการต่าง ๆ อันเป็นการสร้างภาระทางการเงิน เช่น โครงการจำนำข้าว โครงการรถคันแรก เป็นต้น

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ

กรรมาธิการแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเจตนารมณ์วรรคสองจากเดิม คำว่า “ ทะเลสาบสงขลา” เป็น “ทะเลสาบ” เพื่อความเหมาะสม

- เสนอให้ตัดคำว่า “หรืออำเภอ” ในเจตนารมณ์วรรคสอง และเห็นว่าเจตนารมณ์วรรคสองที่มีการเพิ่มเติมประเด็นการกระจายอำนาจตามหน่วยงาน ภารกิจ และตามพื้นที่นั้น ความหมายของคำว่า “พื้นที่” อาจไม่ได้หมายความถึงเฉพาะเขตพื้นที่จังหวัดเท่านั้น แต่อาจรวมถึงพื้นที่ของกลุ่มจังหวัด หรือภาคด้วยการที่ในเจตนารมณ์วรรคสองกำหนดเรื่องพื้นที่ลุ่มน้ำ หรือพื้นที่ทะเลสาบ อาจทำให้ความหมายของ

เจตนารมณ์แคบเกินไป เนื่องจากในความเป็นจริงจุดมุ่งหมายของพื้นที่อาจจะมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างอื่นเป็นพิเศษเฉพาะกรณี เช่น พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่โลจิสติกส์ (logistics) ซึ่งไม่ได้เป็นพื้นที่ตามลุ่มน้ำ หรือตามทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงอย่างเดียวแต่อาจครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด รวมทั้งต้องมีการลงทุนด้วย จึงควรกำหนดในเจตนารมณ์ให้มีความหมายที่กว้างและครอบคลุมทั้งพื้นที่ทางปกครอง และพื้นที่ในลักษณะอื่น ๆ และควรเพิ่มเติมตัวอย่างลงไปในเจตนารมณ์ด้วย โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเจตนารมณ์วรรคสอง เป็นดังนี้ “เพิ่มเติมประเด็นการกระจายอำนาจตามหน่วยงาน ภารกิจ และตามพื้นที่ โดยคำว่า “พื้นที่” หมายถึง พื้นที่ทางปกครองตามเขตจังหวัด รวมถึงกลุ่มจังหวัดด้วย นอกจากนี้ ยังหมายถึงเขตพื้นที่ในลักษณะอื่น ๆ เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำ ทะเลสาบ พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่เขต logistics เป็นต้น”

- เสนอให้เพิ่มเติมประเด็นเรื่องการอนุรักษ์เฉพาะด้านหรือเชื่อมโยงกับระบบนิเวศ เช่น พื้นที่ต้นน้ำลำธาร เป็นต้น ในเจตนารมณ์วรรคสองเพื่อให้มีความหมายที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

- ระบบงบประมาณของหน่วยงาน หรือพื้นที่นั้นจะต้องมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ จึงเสนอให้เพิ่มเติมในเจตนารมณ์วรรคสองในประเด็นการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย

- เสนอให้เพิ่มเติมประเด็นเรื่องเขตพื้นที่ในลักษณะอื่น ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายการพัฒนาหรือตามยุทธศาสตร์ชาติหรืออนุรักษ์ เพื่อให้เป็นไปตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้

- เสนอให้เพิ่มเติมตัวอย่างในเจตนารมณ์วรรคสอง เช่น พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่ทางวัฒนธรรม

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเจตนารมณ์วรรคสี่จากคำว่า “ในทางข้อเท็จจริง” เป็น “ในทางปฏิบัติ”

เพื่อความถูกต้องและเหมาะสม

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติ ดังนี้

(๑) คงร่างมาตรา ๒๐๑ โดยไม่มีการแก้ไข

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมสรุปเจตนารมณ์ที่คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ เป็นดังนี้

เจตนารมณ์วรรคหนึ่ง คือ

“- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้ตัดคำว่า “รายจ่าย” ออก เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนหลักการและโครงสร้างของนโยบายการคลังและการงบประมาณใหม่ เป็นงบประมาณสองขา ซึ่งจะมีทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย”

เจตนารมณ์วรรคสอง คือ

“- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ โดยเปลี่ยนหลักการเดิมในมาตรา ๑๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งจะเป็นการจัดทำงบประมาณที่ครอบคลุมทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่าย

- เพิ่มเติมประเด็นการกระจายอำนาจตามหน่วยงาน ภารกิจ และตามพื้นที่ โดยคำว่า “พื้นที่” หมายถึง พื้นที่ทางปกครองตามเขตจังหวัด รวมถึงกลุ่มจังหวัดด้วย นอกจากนี้ ยังหมายถึงเขตพื้นที่ใน

ลักษณะอื่น ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาหรือตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือการอนุรักษ์เฉพาะด้านหรือเชื่อมโยงกับระบบนิเวศ เช่น พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำ ทะเลสาบ พื้นที่ทางวัฒนธรรม พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่เขต logistics เป็นต้น

- ตัดรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารประกอบการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามมาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ออก เนื่องจากเป็นรายละเอียดที่ควรนำไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

- ตัดความในวรรคสองของมาตรา ๑๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ออก เนื่องจากเป็นแนวทางในการปฏิบัติในกระบวนการจัดทำงบประมาณตามปกติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่แล้ว จึงไม่ต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีก”

เจตนารมณ์วรรคสาม คือ

“- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ซึ่งมีผลเป็นการก่อกั้นและภาระทางการคลังต้องกระทำโดยผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะการกู้เงินนอกงบประมาณหรือการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลผูกพันข้ามปีงบประมาณ

- มิได้กำหนดกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังไว้ในบทบัญญัตินี้ เนื่องจากจะนำเนื้อหาสาระไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและงบประมาณภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยกฎหมาย ๔ ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง มาบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและงบประมาณภาครัฐฉบับเดียว”

เจตนารมณ์วรรคสี่ คือ

“- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อแก้ปัญหาในทางปฏิบัติที่รัฐบาลใช้จ่าย หรือก่อกั้นในโครงการต่าง ๆ อันเป็นการสร้างภาระทางการเงิน”

มาตรา ๒๐๒

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๒๐๒ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลา

ดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๕๖

ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายการจ่ายซึ่งมิใช่รายการตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

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

ในกรณีที่มีการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายการหรือจำนวนในรายการใด จำนวนรายการที่ลดหรือตัดทอนนั้น จะนำไปจัดสรรสำหรับรายการ กิจกรรม แผนงาน หรือโครงการที่ตั้งขึ้นใหม่ มิได้

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในกรณีที่รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อ คณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณประจำปีได้โดยตรง โดยต้องแสดงสถานะเงินนอกงบประมาณและเงินอื่นใดที่หน่วยงานนั้นมีอยู่ ไปพร้อมกับคำขอแปรญัตติด้วย และคณะกรรมาธิการต้องเปิดโอกาสให้ หน่วยงานชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา ในกรณีนี้ คณะกรรมาธิการอาจเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม”

สรุปเจตนารมณ์

คณะอนุกรรมาธิการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอเจตนารมณ์ ดังนี้

เจตนารมณ์วรรคหนึ่ง คือ

- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้ตัดคำว่า “รายจ่าย” ออก เนื่องจากใช้งบประมาณสองขา ซึ่งจะมีทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย

เจตนารมณ์วรรคหก คือ

- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาการแปรญัตติเพื่อลดหรือตัดทอนรายการหรือจำนวนรายการจ่ายลง และนำงบประมาณที่ลดลงดังกล่าวไปใช้ในสิ่งที่ไม่เหมาะสม จึงกำหนดให้เมื่อ งบประมาณได้มีการพิจารณาตัดลดลงงบประมาณแล้วจะนำไปใช้ในเรื่องอื่นอีกไม่ได้

เจตนารมณ์วรรคแปด คือ

- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๘ วรรคแปดและวรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่กำหนดให้องค์กรที่เสนอคำขอแปรญัตติขอรับงบประมาณเพิ่มขึ้นต้องแสดงสถานะเงินนอกงบประมาณหรือเงินอื่นใดที่องค์กรนั้นมีอยู่ไปพร้อมกับคำขอแปรญัตติด้วย เพื่อให้ทราบสถานะการเงินและความจำเป็นที่ต้องได้รับเงินเพิ่มอย่างแท้จริง

- การที่รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปีได้โดยตรง เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ต้องของบประมาณโดยการเสนอไปยังสำนักงบประมาณโดยตรง และจะทราบผลคำขอของงบประมาณได้เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้วเท่านั้น

- การที่กำหนดให้คณะกรรมการต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยนั้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารอ้างว่างบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานที่เสนอของงบประมาณไม่เพียงพอ และหากไม่มีการบัญญัติไว้เช่นนี้ หน่วยงานก็จะไม่มีโอกาสที่จะชี้แจงได้

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ

กรรมการแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเจตนารมณ์วรรคหก เป็นดังนี้ “เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาการแปรญัตติเพื่อลดหรือตัดทอนรายการหรือจำนวนรายจ่ายลง และนำงบประมาณที่ลดลงดังกล่าวไปใช้ในสิ่งที่ไม่เหมาะสม จึงกำหนดให้เมื่องบประมาณใดมีการพิจารณาตัดลดงบประมาณแล้วจะนำไปจัดสรรสำหรับรายการ กิจกรรม แผนงาน หรือโครงการที่ตั้งขึ้นใหม่ มิได้ เว้นแต่นำไปชำระหนี้สาธารณะ”

- การเพิ่มเติมคำว่า “เว้นแต่นำไปชำระหนี้สาธารณะ” ซึ่งเป็นประเด็นการนำงบประมาณที่ถูกตัดลดไปชำระหนี้สาธารณะได้นั้น อาจไม่สอดคล้องกับถ้อยคำในบทบัญญัติวรรคหกของมาตรานี้ จึงเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาประเด็นดังกล่าวในภายหลัง ซึ่งอาจมีการแก้ไขเพิ่มบทบัญญัติในส่วนนี้เพื่อให้สามารถนำงบประมาณที่ได้มีการตัดลดไปชำระหนี้สาธารณะก็ได้

- เจตนารมณ์วรรคหกของมาตรานี้ควรกำหนดให้ตรงตามบทบัญญัติวรรคหกของมาตรานี้ก่อนในเบื้องต้น แล้วคณะกรรมการจึงกลับมาพิจารณาในประเด็นดังกล่าวกันอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ

- เจตนารมณ์วรรคหกควรกำหนดให้มีประเด็นการนำงบประมาณที่ได้มีการตัดลดไปชำระหนี้สาธารณะด้วย เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติ

- เสนอให้ใช้คำว่า “โดยอาจจะนำไปชำระหนี้สาธารณะ” แทนคำว่า “เว้นแต่นำไปชำระหนี้สาธารณะ” เพื่อให้ไม่เป็นข้อผูกมัดแต่เป็นเพียงข้อเสนอว่าอาจนำไปใช้หนี้สาธารณะได้เท่านั้น

- เมื่อคราวที่คณะกรรมการพิจารณาความในมาตรานี้ นั้น มีการอภิปรายว่าเมื่อมีการตัดลดงบประมาณแล้วก็ให้ตัดเงินดังกล่าวออกจากงบประมาณทันที เพื่อประหยัดงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเป็นการลดจำนวนเงินของประเทศที่จะนำไปใช้จ่าย หรือลดการกู้เงิน และเห็นว่าเจตนารมณ์วรรคหกของ

มาตรานี้หากกำหนดให้มีประเด็นเรื่องการนำงบประมาณที่ได้มีการตัดลดไปชำระหนี้สาธารณะอาจขัดกับตัวบทบัญญัติและบันทึกการประชุมคณะกรรมการ

- หนี้สาธารณะเป็นส่วนของรายการงบประมาณที่ตั้งขึ้นใหม่หรือเป็นภาระผูกพันที่จะต้องชำระ
- ในส่วนของสำนักบริหารหนี้สาธารณะนั้นจะมีการตั้งงบประมาณไว้สำหรับการบริหารหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในแต่ละปี ส่วนกองทุนชำระหนี้นั้นก็จะเป็นกองทุนที่บริหารการชำระหนี้ประจำซึ่งชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระแล้วไม่ได้เป็นการก่อหนี้ขึ้นใหม่

- งบประมาณการชำระหนี้จะอยู่ในรายการเสนองบประมาณอยู่แล้ว
- รายการ กิจกรรม แผนงาน หรือโครงการที่ตั้งขึ้นใหม่ นั้นหากตีความว่าเป็นหนี้ที่อยู่ในรายการเสนองบประมาณเดิมที่สำนักบริหารหนี้สาธารณะจะต้องเสนอก็คงอยู่ในข่ายที่ฝ่ายบริหารจะนำงบประมาณที่ถูกตัดลดนั้นไปชำระหนี้สาธารณะได้

- เสนอให้ใช้เจตนารมณ์วรรคเดิม เนื่องจากมีความชัดเจนและเหมาะสม
- เสนอให้ปรับปรุงเจตนารมณ์วรรคแปด เพื่อความเหมาะสมและความชัดเจน โดยให้สอดคล้องกับหลักของเจตนารมณ์ในวรรคนี้ คือ การให้หน่วยงานมีโอกาสเข้ามาชี้แจงถึงความจำเป็นในการที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณ

- เจตนารมณ์ของมาตรานี้ คือ กำหนดให้คณะกรรมการต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานชี้แจงความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณ จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้ “เพิ่มหลักการโดยกำหนดให้คณะกรรมการต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานชี้แจงความจำเป็นในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ”

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติ ดังนี้

(๑) คงร่างมาตรา ๒๐๒ โดยไม่มีการแก้ไข

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมสรุปเจตนารมณ์ที่คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ เป็นดังนี้

เจตนารมณ์วรรคหนึ่ง คือ

“- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้ตัดคำว่า “รายจ่าย” ออก เนื่องจากใช้งบประมาณสองขา ซึ่งจะมีทั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย”

เจตนารมณ์วรรคหก คือ

“- เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาการแปรญัตติเพื่อลดหรือตัดทอนรายการหรือจำนวนรายจ่ายลง และนำงบประมาณที่ลดลงดังกล่าวไปใช้ในสิ่งที่ไม่เหมาะสม จึงกำหนดให้เมื่องบประมาณได้มีการพิจารณาตัดลดงบประมาณแล้วจะนำไปใช้ในเรื่องอื่นอีกไม่ได้”

เจตนารมณ์วรรคแปด คือ

“- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๘ วรรคแปดและวรรคเก้า ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่กำหนดให้องค์กรที่เสนอคำขอแปรญัตติขอรับงบประมาณเพิ่มขึ้นต้องแสดงสถานะเงินนอกงบประมาณหรือเงินอื่นใดที่องค์กรนั้นมีอยู่ไปพร้อมกับคำขอแปรญัตติด้วย เพื่อให้ทราบสถานะการเงินและความจำเป็นที่ต้องได้รับเงินเพิ่มอย่างแท้จริง

- การที่ให้รัฐสภา ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาพิจารณางบประมาณประจำปีได้โดยตรง เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ต้องของงบประมาณโดยการเสนอไปยังสำนักงบประมาณโดยตรง และจะทราบผลคำของงบประมาณได้เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้วเท่านั้น

- เพิ่มหลักการโดยกำหนดให้คณะกรรมการต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานชี้แจงความจำเป็นในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ”

มาตรา ๒๐๓

ไม่มีแก้ไข

“มาตรา ๒๐๓ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนงบประมาณ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

ในกรณีที่มีการจ่ายเงินไปก่อนตามวรรคหนึ่งโดยใช้เงินคลัง ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคลังในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณถัดไป โดยต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคลังจ่ายไปก่อนตามวรรคหนึ่งด้วย

ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีอาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับรายการหนึ่ง ไปใช้ในรายการอื่นที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมได้ แต่ต้องรายงานให้รัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการโอนหรือการนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับรายการหนึ่งไปใช้ในรายการอื่นที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ให้รัฐสภาทราบทุกหกเดือน”

สรุปเจตนารมณ์

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอเจตนารมณ์ ดังนี้

เจตนารมณ์วรรคหนึ่ง คือ

- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยตัดคำว่า “รายจ่าย” ออก เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณสองขา

- ตัดบทบัญญัติในเรื่องกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ออก เนื่องจากจะนำเนื้อหาไปกำหนดรวมไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

เจตนารมณ์วรรคสอง คือ

- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยนำมากำหนดไว้เป็นอีกวรรคหนึ่ง เพื่อความชัดเจน

เจตนารมณ์วรรคสาม คือ

- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ ตัดคำว่า “สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด” ตามมาตรา ๑๖๙ วรรคสอง ออก เพราะเงินที่จะโอนหรือจะนำไปใช้ให้แตกต่างกันยังมีหน่วยงานอื่น เช่น องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่จำเป็นต้องใช้อำนาจตามมาตรานี้ด้วย

เจตนารมณ์วรรคสี่ คือ

- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยได้แก้ไขจาก “ให้รัฐบาลรายงาน” เป็น “ให้คณะรัฐมนตรีรายงาน” เพื่อให้เกิดความถูกต้อง

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ (ไม่มี)

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติให้คงร่างมาตรา ๒๐๓ โดยไม่มีการแก้ไข และมีมติให้คงสรุปเจตนารมณ์ตามที่คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ

มาตรา ๒๐๔

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๒๐๔ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ”

สรุปเจตนารมณ์

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอเจตนารมณ์ว่า คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมให้หน่วยงานของรัฐต้องทำรายการรับและการใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ด้วย

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ

- เสนอให้เพิ่มเติมเจตนารมณ์มาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมให้หน่วยงานของรัฐต้องทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ด้วย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีตรวจสอบและให้ข้อคิดเห็นได้”

- ความในมาตรานี้เน้นต้องการเน้นเพื่อให้ความสำคัญกับรัฐสภาไม่ใช่คณะรัฐมนตรี

- ในบทบัญญัติมาตรานี้ คำว่า “เงินอื่นใด” มีความหมายอย่างไร

- เหตุที่ต้องมีการกำหนดคำว่า “เงินอื่นใด” ในมาตรานี้เนื่องจากต้องการให้ครอบคลุมเงินทุกประเภทที่หน่วยงานถืออยู่ เนื่องจากเงินบางประเภทที่หน่วยงานถืออาจไม่สามารถจำแนกได้ว่าเป็นเงินในงบประมาณ หรือเงินนอกงบประมาณ

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเจตนารมณ์มาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมให้หน่วยงานของรัฐต้องทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ด้วยเพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถตรวจสอบและให้ข้อคิดเห็นได้ และจะได้รายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารับต่อไป”

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติ ดังนี้

(๑) คงร่างมาตรา ๒๐๔ โดยไม่มีการแก้ไข

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมสรุปเจตนารมณ์ที่คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ เป็นดังนี้

“- คงหลักการเดิมตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมให้หน่วยงานของรัฐต้องทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐนั้นมีอยู่ด้วยเพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถตรวจสอบและให้ข้อคิดเห็นได้ และจะได้รายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารับต่อไป”

มาตรา ๒๐๕

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๒๐๕ ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัย การคลังและการงบประมาณ และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนั้น”

สรุปเจตนารมณ์

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอเจตนารมณ์ว่า เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ โดยเพิ่มหลักการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ไต่สวนและฟ้องคดีต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ซึ่งเป็นมาตรการที่เพิ่มขึ้นเพื่อควบคุมให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามหลักวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณภาครัฐ

ประเด็นการพิจารณาของคณะกรรมการ

กรรมการแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- ในประเด็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ นั้นควรมีการกำหนดนิยามไว้ในมาตรานี้เพื่อให้เห็นภาพกระบวนการตรวจสอบของมาตรานี้ชัดเจนว่าการใช้จ่ายเงินที่จะต้องถูกตรวจสอบและนำไปสู่ศาลนั้นเป็นอย่างไร เนื่องจากเป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่อันเป็นการตัดอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทำให้ฝ่ายบริหารยกขึ้นอ้างไม่ได้ว่าไม่ได้เกิดความเสียหายในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เพราะหลักการตามมาตรานี้เพียงแต่วิญญูชนเห็นว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินใดทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐก็สามารถนำไปสู่การฟ้องร้องได้

- เมื่อคราวที่คณะกรรมการพิจารณาบทบัญญัติในมาตรานี้มีการอภิปรายว่า คำว่า “วิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ” นั้นเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้ซึ่งมีความรู้ มีความรับผิดชอบ มีเหตุผลที่จะสามารถเล็งเห็นผลหรือคาดการณ์ได้ ซึ่งหมายรวมถึงนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ ที่ทำการทักท้วงหรือให้ความเห็นเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

- ในประเด็นวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐนั้น หากมีการขยายความไว้ในเจตนารมณ์ของมาตรานี้อาจจะเป็นการเกินกรอบของคำว่า “วิญญูชน” จึงเห็นว่าควรให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้พิจารณาในประเด็นดังกล่าวเมื่อมีกรณีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

- ในประเด็นวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐในมาตรานี้ควรเป็นเพียงกรอบให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเท่านั้น

- เจตนารมณ์มาตรานี้นั้นไม่ได้เป็นการกำหนดความหมายของคำว่าวิญญูชน แต่มีเจตนารมณ์ในการเป็นช่องทางในการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามกระบวนการที่มีอยู่ เช่น กรณีผิดจริยธรรมร้ายแรงซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ หรือกรณีทุจริตหรือประพฤติมิชอบซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น โดยกรณีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันอาจทำให้เสียหายแก่แผ่นดินอย่างมหาศาลซึ่งยังไม่สามารถถอดถอนหรือดำเนินคดีอาญาได้ จะมีศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งสามารถฟ้องร้องโดยอาศัยเพียงพยานหลักฐานอันพึงเชื่อได้เท่านั้น และภาระการพิสูจน์จะตกแก่ผู้ถูกฟ้อง

- การกระทำผิดวินัยทางการคลัง และการงบประมาณนั้นเป็นการกระทำผิดต่อหน้าที่ ซึ่งถือว่าเป็นความรับผิดชอบในทางวินัยการคลังและการงบประมาณที่จะนำไปสู่ความเสียหาย รวมทั้งอาจนำไปสู่ความรับผิดชอบในทางแพ่งได้ด้วย

- เนื่องจากความในหมวดนี้เป็นหลักการใหม่ที่มีผลอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้จ่ายเงินของรัฐ หรือนโยบายทางการคลังของรัฐ จึงอาจเกิดปัญหาในการดำเนินการดังกล่าวเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องออกตามความในหมวดนี้อาจไม่มีการประกาศใช้บังคับหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ซึ่งอาจเกิดจากรัฐบาลเองที่ไม่ต้องการให้หลักการใหม่มีผลในทางปฏิบัติ

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องออกตามความในหมวดนี้ มีการยกร่างขึ้นแล้วแต่ยังไม่ได้ข้อสรุปในบางประเด็น เช่น ประเด็นเรื่องกฎหมายวิธีการงบประมาณ เป็นต้น แต่มีความพยายามที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้นเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดให้เริ่มใช้ระบบงบประมาณรูปแบบใหม่ในปี ๒๕๖๑

มติของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติให้คงร่างมาตรา ๒๐๕ โดยไม่มีการแก้ไข และมีมติให้คงสรุปเจตนารมณ์ตามที่คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ นายประชา เตรรัตน์ กรรมการธิการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยระบบคุณธรรม แจ้งต่อที่ประชุมขอตีงอนุกรรมการเพิ่มเติมคือ นายจาดูร อภิชาติบุตร ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบ

๔.๒ ศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กรรมการธิการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ กรรมการธิการ แจ้งต่อที่ประชุมขอตีงอนุกรรมการเพิ่มเติม คือ ๑) นายทองศักดิ์ สุระคำแหง เป็นเลขานุการอนุกรรมการ ๒) นายแดนชัย ไชวิเศษ เป็นผู้ช่วยเลขานุการอนุกรรมการ ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบ

๔.๓ นางสาวสมสุข บุญยะบัญชา กรรมการธิการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติสมัชชาพลเมือง แจ้งต่อที่ประชุมขอตีงอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการคณะนี้ โดยของดใช้ข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๕ วรรคห้า ดังมีรายนามต่อไปนี้

| | |
|------------------------------|-------------------------|
| ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ | เป็นที่ปรึกษาอนุกรรมการ |
| ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา | เป็นที่ปรึกษาอนุกรรมการ |
| นายปกรณ์ ปรียากร | เป็นที่ปรึกษาอนุกรรมการ |

ที่ประชุมเห็นชอบ

๔.๕ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมครั้งต่อไปในวันศุกร์ที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ศาสตราจารย์กระแสด ชนวงษ์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๒.๑๕ นาฬิกา

นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม

วิทยาการชำนาญการ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจธานี

วิทยาการปฏิบัติการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๒

ผู้ตรวจบันทึกการประชุม

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์