

บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐

เล่ม ๒



โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รุปสุวรรณ  
ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐

เล่ม ๒

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ  
ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

## คำนำ

บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๒ (บทวิเคราะห์หมวด ๖ ถึงบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) นี้ ผู้เขียนและคณะได้ใช้เวลาศึกษานานพอสมควร จึงหวังว่าจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อประเทศชาติ และประชาชนในท่ามกลางกระแสของการขอแก้ไขเพิ่มเติมแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐

ผู้เขียนขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ที่สนับสนุนโครงการทางวิชาการชิ้นนี้ หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนและคณะพร้อมจะรับคำวิจารณ์ เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงในโอกาสต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ

พฤษภาคม ๒๕๕๑

# สารบัญ

หน้า

## คำนำ

### บทที่ ๑ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (หมวด ๖ ถึง หมวด ๙)

๑.๑ หมวด ๖ รัฐสภา.....	๑
๑.๒ หมวด ๗ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน.....	๔๔
๑.๓ หมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ.....	๔๕
๑.๔ หมวด ๙ คณะรัฐมนตรี.....	๔๕

### บทที่ ๒ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (หมวด ๑๐ ถึงบทเฉพาะกาล)

๒.๑ หมวด ๑๐ ศาล.....	๕๔
๒.๒ หมวด ๑๑ องค์การตามรัฐธรรมนูญ.....	๖๖
๒.๓ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย.....	๙๒
๒.๔ หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	๑๐๗
๒.๕ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	๑๑๐
๒.๖ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	๑๑๗
๒.๗ บทเฉพาะกาล.....	๑๑๘

บทสรุป..... ๑๒๘

บรรณานุกรม..... ๑๓๐

## ภาคผนวก

๑) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการ ประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.).....	๑๓๕
๒) การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง โดย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมานพูนทรัพย์ และคณะ.....	๑๓๘

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ ๑	เปรียบเทียบประเด็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ..	๑๐
ตารางที่ ๒	เปรียบกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางอื่น : ประเด็นไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก.....	๔๘

## บทที่ ๑

### บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (หมวด ๖ ถึง หมวด ๙)

บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่ ๒ นี้ เป็นการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ ในหมวด ๖ ถึง หมวด ๑๓ และบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็นบทวิเคราะห์ที่สืบเนื่องจากบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่ ๑ อันมีเนื้อหาเป็นการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญตั้งแต่คำปรารภ ถึง หมวด ๕

สำหรับบทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่ ๒ นี้ มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๒ บท คือ

**บทที่ ๑** บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
(หมวด ๖ ถึง หมวด ๙)

**บทที่ ๒** บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
(หมวด ๑๐ ถึงบท เฉพาะกาล)

ส่วนสาระสำคัญของบทวิเคราะห์ใน**บทที่ ๑** นี้ ผู้เขียนขอวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญ (หมวด ๖ ถึง หมวด ๙) ดังนี้

#### ๑.๑ หมวด ๖ รัฐสภา

##### ส่วนที่ ๑ บททั่วไป (มาตรา ๘๘ – ๙๒)

สำหรับบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ นี้ มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

(๑) **มาตรา ๘๘** โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นไปเพื่อให้การใช้ อำนาจนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความถูกต้องและรอบคอบยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา<sup>๑</sup> แต่ก่อนจะได้มีการบัญญัติหลักการไว้เช่นนี้ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการพิจารณาในประเด็น ดังนี้

(๑.๑) **มาตรา ๘๘** วรรคหนึ่ง เกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐสภา จากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้มีการอภิปรายในประเด็นนี้ โดยมีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

<sup>๑</sup> คณะกรรมการวิสามัญฯ ที่กเจตนาฯ ๑๓๖/๒๕๕๐ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนาฯ ๑๓๖/๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (กรุงเทพมหานคร: สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐), หน้า ๘๘.

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า **ควรมีสภาเดียว** ซึ่งเสนอโดยผู้แปรญัตติที่เห็นว่า ปัญหาหลักเกิดจากการเลือกตั้งที่มีการซื้อเสียงและมีการทุจริตการเลือกตั้งทุกวิธีการทุกระบบและทุกรูปแบบ เช่น วิธีการใช้ทั้งข้าราชการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นส่วนร่วมในการทุจริต และปัญหาของระบบสองสภานั้น จะเกิดปัญหา “สภาผู้สภาเมีย” “สภาครอบครัว” และหากนับย้อนถึงอดีต ซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งก็จะประสบปัญหาการตกเป็นเครื่องมือของผู้แต่งตั้งหรือผู้มีอำนาจทำให้การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอ่อนแอและล้มเหลว

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า **ควรมีสองสภา** ซึ่งฝ่ายนี้เป็นคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนที่เห็นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในหลายประเทศมีระบบ ๒ สภา ซึ่งมีวุฒิสภาเพื่อที่จะเป็นสภาที่จะทำหน้าที่ในเรื่องการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาล การตรวจสอบ การกลั่นกรอง การถอดถอน ฯลฯ ประกอบกับจากการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมี ๒ สภา กล่าวคือ สภาผู้แทนและวุฒิสภา ส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประชาชนเห็นด้วยกับการลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเป็นการประหยัด และเห็นด้วยกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแบบเขตใหญ่ ๓ เบอร์ เพราะจะยากต่อการซื้อเสียง ส่วนวุฒิสภานั้น ในชั้นการยกย่องก็ได้มีการเสนอให้วุฒิสภาประกอบด้วยจำนวนสมาชิก ๑๖๐ คน แต่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับวิธีการสรรหา โดยเห็นว่า ควรจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงอันจะสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และไม่ไว้วางใจกับระบบสรรหา เพราะระบบสรรหายังไม่มีความชัดเจนและกำหนดให้คนส่วนน้อยเป็นผู้มีอำนาจในการสรรหา

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับฟังความคิดเห็นต่างๆ จากประชาชนแล้ว คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา ๘๘ โดยกำหนดให้รัฐสภา มี ๒ สภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

### ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และแม้หลายประเทศส่วนใหญ่มีสภาเดียว แต่ประเทศที่เป็นต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จำนวนหลายประเทศก็มี ๒ สภา การมีวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่สองนั้น ก็เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลและถ่วงดุลการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งหากมีสภาเดียวจะเกิดปัญหาเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียวเป็นส่วนใหญ่หรือเป็นรัฐบาลผสมแต่เสียงข้างมากนั้นจะมีโอกาสทั้งจัดตั้งรัฐบาลและควบคุมสภา ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ ได้ปรากฏขึ้นแล้วจากผลการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง

ปี ๒๕๕๑ จึงเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า มีพรรคการเมืองเสียงข้างมากเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งหากพรรคการเมืองฝ่ายค้านโดยลำพังก็จะเป็นการยากที่จะทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร และการมีสองสภาก็จะเป็นสภาที่จะช่วยถ่วงดุลระบอบกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

(๑.๒) มาตรา ๘๘ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้” ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรนำไปบัญญัติไว้เป็นมาตราเดี่ยวต่างหาก โดยบัญญัติต่อจากมาตรา ๘๑ เพราะความในวรรคสามไม่เกี่ยวข้องกับความในสองวรรคแรกแต่อย่างใด ซึ่งการบัญญัติแยกต่างหากจะเหมือนกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(๒) มาตรา ๘๒ ซึ่งยังคงหลักการของมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไว้ กล่าวคือ การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิกรวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งหรือสรรหามาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

แต่เนื่องจากไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว อันเนื่องมาจากกรณีการออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งหรือสรรหามาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันทางปฏิบัติพบว่าหน่วยงานสังกัดรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเรียกคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ประสบปัญหาในการดำเนินคดี



เนื่องจากคู่ความในคดีจะยกข้อต่อสู้ในประเด็นเรื่องอำนาจฟ้องว่า “หน่วยงานสังกัดรัฐสภา ไม่มีอำนาจฟ้อง เพราะไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้”

### **ข้อสังเกต**

ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับสมานิติบัญญัติแห่งชาติที่เห็นว่าควรกำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจเรียกให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทน<sup>๒</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนมากขึ้นและไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อไป

## **ส่วนที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๙๓ - ๑๑๐ )**

### **๑.๒.๑ ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

สำหรับประเด็นในส่วนที่เกี่ยวกับในเรื่อง “**ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**” ตามมาตรา ๙๓ ที่บัญญัติให้ “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสี่ร้อยแปดสิบคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวนแปดสิบคน” นั้น ได้มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ จำแนกได้เป็นดังนี้

(๑) **กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้**

**ความเห็นที่ ๑** มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๙๔ (๑) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงคะแนนเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนแทนที่จะนำไปกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้โดยเหตุที่เป็นหลักการสำคัญในการวางระบบการเลือกตั้ง และควรกำหนดรายละเอียดในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า ในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น “**ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑ คน สามารถที่จะออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้จำนวน ๓ คน แบบเรียงเบอร์หรือเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น**”

**ความเห็นที่ ๒** มีความเห็นว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา ๙๔ (๑) นั้น ควรใช้หลักการดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยกำหนดให้ “**ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑ คน สามารถที่จะออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ**

<sup>๒</sup>สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสมานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...ของสมานิติบัญญัติแห่งชาติ(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๐), หน้า ๘๒.

๑ คน เท่านั้น” ทั้งนี้ โดยเหตุที่เป็นระบบการเลือกตั้งที่มีความเสมอภาคและพรรคการเมืองต่างๆ สามารถที่จะหาเสียงได้อย่างเต็มที่ที่มีการแข่งขันที่เป็นธรรม ตลอดจนสามารถที่จะเข้าถึงประชาชนได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึงในพื้นที่เขตเลือกตั้ง

(๒) กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน จำนวน ๘๐ คน มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

**ความเห็นที่ ๑** มีความเห็นด้วยกับหลักการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนตามมาตรา ๙๕ ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้หนึ่งเสียง แต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้งทั่วประเทศออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด โดยรายละเอียดจะต้องกระทำเช่นใด เพื่อที่จะทำให้การแบ่งเขตเลือกตั้งในแต่ละพื้นที่มีความชัดเจนและมีความเสมอภาค รวมทั้งการจัดทำบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจะต้องจัดทำขึ้น ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็ยังคงขาดความชัดเจนอันอาจทำให้เกิดปัญหาได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งสิ่งต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจถือว่าเป็นหลักการสำคัญที่จะต้องทำการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่ให้ไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ดังเช่นหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๕ ซึ่งยังไม่ชัดเจน

**ความเห็นที่ ๒** มีความเห็นว่า ควรใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (PARTY LIST) มากกว่าที่จะเป็นแบบสัดส่วน ทั้งนี้ โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ดังเช่นหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ให้ลดจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจากไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓ หรือร้อยละ ๒ หรือร้อยละ ๑<sup>๓</sup>

(๓) กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ หรือที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เห็นควรกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่เพียงประเภทเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน โดยในความเห็นนี้ มีแนวความคิดไม่เห็นด้วยกับหลักการที่จะให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๓</sup>รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๙/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ), ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐.

แบบสัดส่วน ตามมาตรา ๙๕ ทั้งนี้ โดยเหตุผลสำคัญ คือ เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามพื้นที่แล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนโดยแบ่งเขตตามพื้นที่ตามกลุ่มจังหวัดอีก อันเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนมีที่มาที่ไม่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงเห็นควรตัดหลักการเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนออกทั้งหมด ให้เหลือเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น

### ข้อสังเกต

ผู้เขียน เห็นว่า รูปแบบของที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีหลักการที่ดีอยู่แล้วแต่ต้องปรับปรุงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางประเด็น กล่าวคือ

(๑) การลดจำนวนคะแนนเสียงในการรวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อโดยแก้ไขให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก และแก้ไขให้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อหมดลง ไม่ให้มีการเลือกตั้งใหม่ และให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

(๒) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๙๔ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเขตละ ๓ คน นั้น ควรกลับไปใช้หลักการตามมาตรา ๑๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ ๑ คน

(๓) ในมาตรา ๙๗ ที่บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนที่กำหนดให้ดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งโดยกำหนดว่า

(๓.๑) ต้องมีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งครบตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนที่จะมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง

(๓.๒) ต้องไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบสัดส่วนไม่ว่าของพรรคการเมืองใด และ

(๓.๓) ต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสมและความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้แล้ว เห็นว่า ในทางปฏิบัติ มีพรรคการเมืองบางพรรคจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบสัดส่วนโดยไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย กล่าวคือ การดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในบางกลุ่มจังหวัดมีเฉพาะเพศชายล้วน ซึ่งการกระทำเช่นนี้ สุ่มเสี่ยงต่อความชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยแบ่งกลุ่มจังหวัดทั่วประเทศเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด แต่ละกลุ่มจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ กลุ่มละ ๑๐ คน ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ มี ๑๑ จังหวัด ประกอบด้วย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา น่าน แพร่ ลำปาง ลำพูน สุโขทัย ตาก กำแพงเพชร

กลุ่มที่ ๒ มี ๙ จังหวัด ประกอบด้วย อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี ลพบุรี เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ ขอนแก่น

กลุ่มที่ ๓ มี ๑๐ จังหวัด ประกอบด้วย อ่างนาจเจริญ มุกดาหาร นครพนม สกลนคร กาฬสินธุ์ มหาสารคาม หนองคาย อุดรธานี หนองบัวลำภู เลย

กลุ่มที่ ๔ มี ๖ จังหวัด ประกอบด้วย นุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ยโสธร ร้อยเอ็ด

กลุ่มที่ ๕ มี ๑๐ จังหวัด ประกอบด้วย สระแก้ว นครราชสีมา ปทุมธานี นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด

กลุ่มที่ ๖ มี ๓ จังหวัด ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ

กลุ่มที่ ๗ มี ๑๕ จังหวัด ประกอบด้วย ระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร นครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา สระบุรี

กลุ่มที่ ๘ มี ๑๒ จังหวัด ประกอบด้วย สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต กระบี่ นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

การแบ่งเขตในลักษณะนี้ เป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสม เพราะมีการจัดกลุ่มให้จังหวัดภาคใต้บางจังหวัดไปรวมอยู่กับกลุ่มจังหวัดในภาคกลาง และจังหวัดในภาคอีสานไปรวมอยู่กับกลุ่มจังหวัดในภาคเหนือ เป็นต้น จึงควรที่จะกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

### ๑.๒.๒ ประเด็นเกี่ยวกับพรรคการเมือง

สำหรับในเรื่องประเด็นเกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น ในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พรรคการเมืองยังคงมีลักษณะ ดังนี้<sup>๕</sup>

(๑) ไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ธุรกิจการเมืองยังสามารถครอบงำพรรคการเมืองได้

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย แต่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกลับทำให้การตั้งพรรคการเมืองได้ยาก และยุบพรรคการเมืองได้ง่าย

(๓) การควมรวมพรรคการเมืองทำได้ง่าย

แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดเด่นในส่วนของ การป้องกันควมรวมพรรคการเมืองให้กระทำได้ยากมากขึ้น กล่าวคือ กำหนดให้ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร จะมีการควมรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ แต่ในส่วนเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองนั้น ปรากฏว่า มีกระบวนการที่สามารถทำได้ง่าย ซึ่งในข้อเท็จจริงในปัจจุบันพบว่า มีพรรคการเมืองที่เสี่ยงต่อการถูกยุบเป็นจำนวนมาก เพราะมีกรรมการบริหารพรรคถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) ทั้งนี้ เนื่องจากมีบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการยุบพรรคว่า หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำการก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้น

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘.

กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิได้คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง (มาตรา ๒๓๗)

ในประเด็นมาตรา ๒๓๗ นี้ พรรคการเมืองซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมวรรคสองของมาตรา ๒๓๗ โดยให้เหตุผลว่ามาตรา ๒๓๗ วรรคสอง กำหนดเหตุของการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างกว้าง ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและทำให้การมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยุบพรรคการเมืองทำได้โดยง่าย<sup>๖</sup>

### ๑.๒.๓ ประเด็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนในประเด็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ตามรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อเปรียบเทียบกับ (โปรดดูตาราง ๑) แล้ว มีประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับมาตรา ๑๐๒ (๑๒) ที่กำหนดห้ามผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประเด็นนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า ควรห้ามกรณีเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย<sup>๗</sup>

<sup>๖</sup> “มติพช.หนุนแก้ไขรธน.5ประเด็นไม่หวั่นกระแสต้าน,” หนังสือพิมพ์คมชัดลึก (๑ เมษายน ๒๕๕๑).

<sup>๗</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ..... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๐), หน้า ๙๑.

ตาราง ๑ เปรียบเทียบประเด็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐
<p><b>มาตรา ๑๐๗</b> บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด</p> <p>(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง</p> <p>(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา</p> <p>(๔) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน</p> <p>(๕) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ด้วย คือ</p> <p>(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง</p> <p>(ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น</p>	<p><b>มาตรา ๑๐๑</b> บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด</p> <p>(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง</p> <p>(๓) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง</p> <p>(๔) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย</p> <p>(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง</p>

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐
<p>(ค) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง</p> <p>(ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา</p> <p>(จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี</p> <p><b>มาตรา ๑๐๙</b> บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ</p> <p>(๑) ติดยาเสพติดให้โทษ</p> <p>(๒) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี</p> <p>(๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๖ (๑) (๒) หรือ (๔)</p> <p>(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล</p>	<p>(ข) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง</p> <p>(ค) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีการศึกษา</p> <p>(ง) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี</p> <p>(๕) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วนต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (๔) ด้วยแต่ลักษณะดังกล่าวในกรณีใดที่กำหนดถึงจังหวัดให้หมายถึงกลุ่มจังหวัด</p> <p>(๖) คุณสมบัติอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา</p> <p><b>มาตรา ๑๐๒</b> บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>(๑) ติดยาเสพติดให้โทษ</p> <p>(๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต</p> <p>(๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๐ (๑) (๒) หรือ (๔)</p> <p>(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล</p>



รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐
<p>(๕) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท</p> <p>(๖) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ</p> <p>(๗) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ</p> <p>(๘) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง</p> <p>(๙) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>(๑๐) เป็นสมาชิกวุฒิสภา</p> <p>(๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ</p> <p>(๑๒) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p>	<p>(๕) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ</p> <p>(๖) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ</p> <p>(๗) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ</p> <p>(๘) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง</p> <p>(๙) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>(๑๐) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วยังไม่เกินสองปี</p> <p>(๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ</p> <p>(๑๒) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p>

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐
(๑๓) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๕๕	(๑๓) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๖๓
(๑๔) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง	(๑๔) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

### ๑.๒.๔ ประเด็นการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๖ (๖)

ตามมาตรา ๑๐๖ (๖) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕<sup>๕</sup> หรือมาตรา ๒๖๖<sup>๖</sup> กล่าวคือ การกระทำที่

<sup>๕</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

**มาตรา ๒๖๕** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๔

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ให้นำความใน (๒) (๓) และ (๔) มาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรา ๒๖๕

<sup>๖</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

**มาตรา ๒๖๖** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่นหรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งจะมีปัญหาเฉพาะประเด็นในมาตรา ๒๖๕ (๑) คือ การไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาว่า จะสามารถดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน และตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีได้หรือไม่

ซึ่งในประเด็นปัญหากรณีที่เป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินนี้ ได้เกิดขึ้นในกรณีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) ว่า จะเข้าลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๕ (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๐๖ (๖) หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้การดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๒๖๕ (๑) โดยเห็นว่าการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามความในมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง แต่รองนายกรัฐมนตรี (นายสหัส บัณฑิตกุล) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับข้อกฎหมาย จึงมีคำสั่งให้ขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่าการที่มาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติถึงการกระทำอันเป็น

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

(๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง

การต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมถึงการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แต่ได้บัญญัติมิให้นำบทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น ย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่การเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน กรณีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การเป็นกรรมการในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) ถือได้ว่าเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำสั่งแต่งตั้ง<sup>๑๐</sup> คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) ได้รับการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖)<sup>๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกิจการของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการช่วยเหลือให้การปฏิบัติงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ญัตติ การตอบกระทู้ รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ จึงถือได้ว่าเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>๑๒</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหานี้จะได้รับการวินิจฉัยโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว แต่ทางข้อเท็จจริงพบว่า ปัญหาทำนองเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นอันมาก จึงมีปัญหาการตีความอยู่บ่อยครั้ง

<sup>๑๐</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๓/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๒</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) (เรื่องเสรีที่ ๑๔๘/๒๕๕๑).

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่ รัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาว่า จะสามารถกระทำได้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ มีนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ

**ฝ่ายที่หนึ่ง** เห็นว่า ไม่สามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่ รัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ (๑) มิได้บัญญัติยกเว้นตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีไว้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๐ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

**ฝ่ายที่สอง** เห็นว่า สามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีได้ โดยมีเหตุผล<sup>๑๓</sup> ดังนี้

(๑) มาตรา ๒๖๕ (๑) ไม่มีข้อความหรือถ้อยคำใดเลยที่บ่งบอกว่าตำแหน่งที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเป็น “ข้าราชการการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ดังนั้น จึงตีความได้ว่า มาตรานี้มิได้ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่แล้ว ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีหรือโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหมือนกัน

(๒) มาตรา ๒๖๕ (๑) ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอ้าง นั้น อยู่ในส่วนของ ๒ ของหมวด ๑๒ ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามในเรื่อง “ผลประโยชน์ขัดกัน” โดยเฉพาะการตีความจึงควรจำกัดอยู่ในกรอบของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์เท่านั้น ไม่ควรตีความแบบเหวี่ยงแหว่า ส.ส.ไปดำรงตำแหน่งอะไรทางการเมืองไม่ได้เลย นอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีตำแหน่งที่ต้องห้ามมิให้ ส.ส.ไปเป็นตามมาตรา ๒๖๕ (๑) จึงน่าจะมีแต่เฉพาะข้าราชการประจำ ลูกจ้าง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ตำแหน่งผู้บริหารกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ และตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น ทั้งนี้ ตำแหน่งทั้งหมดดังกล่าว ไม่ถือว่าเป็น “ข้าราชการการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

(๓) มักจะมีความเข้าใจไขว้เขวกันระหว่างคำว่า “ข้าราชการ” “ข้าราชการการเมือง” และ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของการตีความเหมารวมเอาว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๕ (๑) ห้ามมิให้ ส.ส.ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาหรือเลขานุการรัฐมนตรีก็ได้ เพราะความหมายที่แท้จริงนั้น คำว่า “ข้าราชการการเมือง” หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>๑๓</sup> ส.ส.เป็นข้าราชการการเมือง ได้ทุกตำแหน่ง. ใน <http://www.matichon.co.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์

ซึ่งมีเงินเดือนประจำ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณประเภททางการเมือง หรืออาจอธิบายได้ในอีกแง่มุมหนึ่งว่าเป็น "ข้าราชการ" ที่มีได้เป็นข้าราชการประจำประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการในพระองค์ ข้าราชการในมหาวิทยาลัย และข้าราชการรัฐสภาสามัญ เป็นต้น ซึ่งสรุปได้ว่า ข้าราชการการเมืองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งไม่ใช่ข้าราชการประจำนั่นเอง

ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งไม่ใช่ทั้งข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ สมาชิกวุฒิสภานั้นไม่มีปัญหาเพราะรัฐธรรมนูญห้ามมิให้เป็นทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำอยู่แล้ว

แต่สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นนอกเหนือจากตำแหน่งที่ระบุในมาตรา ๒๖๕ (๑) แล้ว สามารถเป็นได้หมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งข้าราชการการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี เลขาธิการรัฐมนตรี หรือโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(๔) ถ้าห้ามมิให้ ส.ส.ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการรัฐมนตรี หรือโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยอ้างว่าเป็นการดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการ ก็ต้องห้ามมิให้ ส.ส.ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการประธานรัฐสภา เลขาธิการประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพราะตำแหน่งเหล่านั้น ก็เป็นตำแหน่ง "ข้าราชการการเมือง" และที่สำคัญสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็เป็นหน่วยราชการเช่นเดียวกับสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเหมือนกัน ซึ่งถ้าเป็นตามนี้ ก็แสดงว่า ส.ส.เป็นอะไรไม่ได้เลย นอกจากประธานสภา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เท่านั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องผิดปกติของการปกครองในระบบรัฐสภา

(๕) ถ้ารัฐธรรมนูญต้องการที่จะห้ามมิให้ ส.ส.ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี เลขาธิการรัฐมนตรี หรือโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองจริงก็จะต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า "ห้ามมิให้ ส.ส.ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่น นอกจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี" ไม่ใช่ปล่อยให้ลอยๆ แล้วให้ตีความกันเอง

(๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นฉบับที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยห้ามมิให้ ส.ส.ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ยังมิได้ห้ามมิให้ ส.ส.ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นเลย แล้วมีเหตุผลอะไรที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีได้ห้ามมิให้ ส.ส.ดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะมาบัญญัติห้ามมิให้ ส.ส.ดำรงตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการการเมืองเหมือนกัน

(๗) การเมืองการปกครองในระบอบรัฐสภาของหลายประเทศเป็นมาตรฐาน เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น แคนาดา ออสเตรเลีย อินเดีย หรือแม้แต่ประเทศเพื่อนบ้านเรา อย่างเช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ ย่อมทราบดีว่าการให้ ส.ส.ไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งที่ปรึกษาที่ดี ผู้ช่วยรัฐมนตรีที่ดี หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี ที่เรียกว่า “Parliamentary Secretary” ก็ดี ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาช้านานอันเป็นการปูพื้นฐานให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกๆ ได้ไปเรียนรู้ฝึกฝนประสบการณ์ในตำแหน่งทางการเมืองของฝ่ายบริหาร เพื่อไต่เต้าขึ้นไปเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการและรัฐมนตรีว่าการตามลำดับ

ดังนั้น ผู้ให้ความเห็นฝ่ายนี้จึงเห็นว่า การตีความว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ห้ามมิให้ ส.ส.ไปดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นๆ เลย นอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการของระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาอีกด้วย

### **ข้อสังเกต**

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้อย่างดีแล้ว จึงควรที่จะกลับไปใช้หลักการของรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีปัญหาในการตีความดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้

### **ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา (มาตรา ๑๑๑ – ๑๒๑)**

สำหรับประเด็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับในเรื่อง “ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑ นั้น มีความเห็นแตกต่างกันจำแนกได้เป็น ๓ ความเห็น ดังนี้

#### **ความเห็นที่ ๑** มีความเห็นให้สรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการ ดังนี้

- (๑) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัด ๆ ละ ๑ คน
- (๒) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพและภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการ

ตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี

**ความเห็นที่ ๒** มีความเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาโดยมาจากการสรรหาจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ แต่เพียงประเภทเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ได้รับการเลือกตั้งจากจังหวัดๆ ละ ๑ คน นอกจากนี้ ในส่วนของวิธีการสรรหานั้น ควรกำหนดให้องค์กรต่างๆ อันประกอบด้วย ภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ได้ดำเนินการสรรหาและทำการเลือกกันเอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ผ่านคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๑๓ อีก แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา สัดส่วนและจำนวนของบุคคลผู้สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละองค์กรไว้ให้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญด้วย

**ความเห็นที่ ๓** เห็นควรกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้ ให้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้สูงขึ้นรวมทั้งมีเขตพื้นที่กว้างขึ้น หรือมากกว่าหลักการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ได้เคยบัญญัติไว้ ทั้งนี้ โดยมีเหตุผล ดังนี้

(๑) เพื่อให้ความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มีความสมบูรณ์

(๒) เพื่อให้มีความยึดโยงกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง

(๓) เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการอันเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเฉพาะในด้านการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและการถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นต้น

(๔) การให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยผ่านคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๑๓ อาจมีปัญหาในด้านต่างๆ เกิดขึ้นได้ เช่น การแทรกแซงทางการเมือง, ผลประโยชน์ทับซ้อน และการให้คุณให้โทษระหว่างคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากับบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงที่มาของประธานองค์กรที่จะมาทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๐ และหมวด ๑๑ ที่สมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง เป็นต้น

(๕) การให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหาเท่ากับไม่ยอมรับสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่กลับถ่ายโอนอำนาจหรือสิทธิการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา



ไปให้กับบุคคลเพียง ๗ คน ที่ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของศาลย่อมทำให้ศาลเป็นผู้ทรงอำนาจเด็ดขาดในการคัดเลือกคนเป็นกรรมการองค์อิสระจะกลายเป็นที่รองรับชนชั้นนำของภาคราชการ<sup>๑๔</sup>

(๖) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหาสมกับการเลือกตั้งนับว่าด้อยกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบุว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนต้องให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาไม่ควรมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะถือว่าไม่มีความชอบธรรมที่คนมาจากการแต่งตั้งจะมาถอดถอนคนที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเป็นเพียงสมาชิกวุฒิสภาชั้นสองเท่านั้น ทั้งนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนได้ ก็เพราะเป็น สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง<sup>๑๕</sup>

นอกจากนี้ ในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>๑๖</sup> ที่ประชุมได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภา โดยมีการเสนอเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

**ฝ่ายที่ ๑** ควรให้มีรูปแบบมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด โดยเหตุผลหลักในการเสนอให้มีการเลือกตั้งโดยตรงนั้น ผู้เสนอเห็นว่า ระบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ คน ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน และเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นอำนาจอธิปไตยและเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตย การตั้งกรรมการสรรหาที่ไม่มีฐานที่มาจากอำนาจอะไรเลยของอำนาจอธิปไตย คณะกรรมการเหล่านั้นเป็นแต่เพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละองค์กร หลักการของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชน การที่ให้มีกรรมการสรรหาอย่างนี้ เป็นกลุ่มบุคคลที่จะถูกสมาชิกวุฒิสภาสามารถตรวจสอบทั้งสิ้น เว้นแต่กรณีการประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเท่านั้นเอง แต่ก็ไม่เว้นที่จะถูกตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

**ฝ่ายที่ ๒** ควรให้มีรูปแบบผสม โดยในรูปแบบผสมนี้ มีการเสนอเป็น ๓ รูปแบบ ดังนี้

**รูปแบบที่ ๑** คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอให้มาจากการเลือกตั้งและการสรรหา จำนวน ๑๕๐ คน

<sup>๑๔</sup> ส.ว.ถูกผสม "สรรหา-เลือกตั้ง" และจุดเด่น จุดด้อย, ใน <http://www.posttoday>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐.

<sup>๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๑๖</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ), ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐.

**รูปแบบที่ ๒** เสนอโดยกลุ่มของนายสมชัย ฤชุพันธุ์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่เสนอรูปแบบเดียวกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่กำหนดจำนวนสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง จำนวน ๗๖ คน ส่วนมาจากการสรรหาจำนวน ๘๔ คน รวม ๑๖๐ คน

**รูปแบบที่ ๓** เสนอโดยนายวุฒิสาร ตันไชย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอ รูปแบบให้มีสมาชิกมาจากการการเลือกตั้งจำนวน ๑๒๐ คน และมาจากการสรรหา จำนวน ๔๐ คน

โดยเหตุผลสนับสนุนของความเห็นฝ่ายนี้ มีเหตุผลหลัก ๒ ประการ คือ

ประการที่ ๑ จากการรับฟังความเห็นของประชาชนและรับฟังความเห็นของ องค์การตามรัฐธรรมนูญ ๑๒ องค์กร ยังมีองค์กรจำนวนมากที่ยังให้ความเห็นในเชิงสนับสนุน การสรรหา ด้วยเหตุผลที่ว่าจะทำให้ได้บุคคลที่มีความแตกต่างหลากหลาย และมีประสบการณ์จริง ๆ เข้ามาส่วนหนึ่ง ส่วนกระบวนการและวิธีการของการสรรหานั้น สามารถที่จะกำหนด ในรายละเอียดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ และอย่างน้อยที่สุดกระบวนการสรรหาก็จะได้ หลักประกันของคนอีกกลุ่มหนึ่งที่จะมาช่วยเพิ่มความรอบคอบความสมบูรณ์ ในฐานะที่จะเป็น ผู้กลั่นกรองกฎหมายให้กับสภาผู้แทนราษฎร และ

ประการที่ ๒ กระบวนการสรรหาจะเป็นการให้โอกาสแก่บุคคลบางกลุ่ม หรือตัวแทนของกลุ่มคนบางกลุ่มที่อาจจะเชื่อได้ว่าในการเลือกตั้งคงไม่มีโอกาส เช่น ตัวแทน ของกลุ่มคนที่เป็นกลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มเกษตรกร ซึ่งคนกลุ่มนี้ถ้าผ่าน ในกระบวนการปกติของการเลือกตั้งก็อาจจะเทียบเคียงไม่ได้กับบุคคลที่มีคุณสมบัติสูงกว่า ที่มีประสบการณ์สูงกว่า หรือมีอดีตการทำงานที่มีประวัติในทางราชการ ซึ่งในสังคมไทย ส่วนใหญ่ยังยอมรับนับถือเรื่องเหล่านี้อยู่

ซึ่งรูปแบบนี้ ต่อมาได้มีการอธิบายว่า “เปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจาก การเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นวิธีการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยเห็นว่า วิธีการสรรหานี้จะได้บุคคลที่เหมาะสม ทำหน้าที่ ซึ่งวิธีการเลือกตั้งโดยตรงนั้นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องอิงกับฐานเสียงของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร และโดยข้อเท็จจริงทำให้ได้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันมาทำหน้าที่ ซึ่งทำให้การปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ของวุฒิสภาเกิดความไม่โปร่งใสหรืออยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมือง โดยที่ภาระหน้าที่ ของวุฒิสภาเป็นองค์กรกลั่นกรองร่างกฎหมาย ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายการเมือง และคัดเลือกผู้ทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องเป็นผู้เป็นกลาง

ทางการเมือง มีอิสระในการตัดสินใจ และจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการกลั่นกรองคุณสมบัติว่ามีความรู้ ความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความหลากหลายอาชีพและมาจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้การกลั่นกรองเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีความสมดุลในเหตุผลในการดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่”<sup>๑๗</sup>

และล่าสุดได้มีพรรคการเมืองเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาด้วย โดยเสนอให้กลับไปใช้รูปแบบตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ กล่าวคือ มีจำนวน ๒๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

สำหรับความเห็นของผู้เขียนนั้น ผู้เขียนได้เคยเสนอความคิดเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาไว้ในหลายทางเลือกด้วยกัน<sup>๑๘</sup> ทั้งนี้ โดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาประกอบกัน ดังนี้

**ทางเลือกที่ ๑** คงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ดังเดิมทั้งในฐานะสภาถ่วงดุลและสภาตรวจสอบ แต่แก้ไขวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมเลือกตั้งโดยตรงเป็นการเลือกตั้งโดยผ่านคณะกรรมการสรรหา วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่จะให้มีอำนาจเช่นเดียวกันกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (พ.ศ.๒๕๕๐)

**ทางเลือกที่ ๒** ข้อเสนอรูปแบบวุฒิสภาแบบนี้เป็นรูปแบบผสมระหว่างการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวน ๗๖ คน เป็นผู้แทนแต่ละจังหวัด และสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ๗๖ คน ซึ่งคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจากผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาการ หรือวิชาชีพ แต่ในทางเลือกนี้ควรให้คงอำนาจหน้าที่เดิมของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยกเว้น

(๑) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ด้วยเหตุที่วุฒิสภาในรูปแบบนี้มาจากการแต่งตั้ง โดยลำพังวุฒิสภาเองจึงไม่ควรกำหนดให้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจในการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะเป็นอำนาจของ

<sup>๑๗</sup> สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการ, ๒๕๕๐), หน้า ๗๒.

<sup>๑๘</sup> มนต์รี รูปสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า ๔๙.

รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) วุฒิสภาจึงมีส่วนในการให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา

(๒) อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ด้วยเหตุที่วุฒิสภารูปแบบนี้มาจากรูปแบบผสม จึงไม่ควรมียอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง แต่จะมีส่วนในการเข้าชื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้ (อำนาจในการถอดถอนจะเป็นของรัฐสภา)

ซึ่งเมื่อพิจารณาประเด็นในเรื่อง “ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว เห็นว่า มีจุดเด่น เช่น ในเรื่องการออกแบบความต่อเนื่องของวุฒิสภาเพื่อมิให้เกิดปัญหาสุญญากาศ แต่ผู้เขียนยังมีความเห็นที่แตกต่างอยู่ในหลายประเด็น ดังนี้

(๑) ข้อเสนอรูปแบบวุฒิสภาที่กำหนดเป็นรูปแบบผสมระหว่างการแต่งตั้งและการเลือกตั้งนั้น แม้สัดส่วนจำนวนของสมาชิกจะเหมาะสมดีแล้ว แต่วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะการสรรหาที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาที่ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ เป็นผู้ทำหน้าที่สรรหาบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น อาจมีปัญหาในด้านต่างๆ เกิดขึ้นได้ เช่น การแทรกแซงทางการเมือง, ผลประโยชน์ทับซ้อน และการให้คุณให้โทษระหว่างคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากับบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเกิดขึ้นได้

(๒) สำหรับหลักการในส่วนของมาตรา ๑๑๔ นี้ มีข้อพิจารณาว่า การเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ นั้น จะกำหนดอย่างไร รวมทั้งคำว่า “ภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา” นั้น มีความหมายกว้างขวาง มากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญอันสมควรที่จะได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สมควรที่จะนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในภายหลัง ซึ่งอาจทำให้เกิดนารมณอันเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเปลี่ยนแปลงไปได้ และจากข้อพิจารณาที่ว่ามานี้ ทำให้พบปัญหาที่สำคัญทางปฏิบัติ กล่าวคือ ปัญหาในการจัดกลุ่มผู้สมัครรับการสรรหาซึ่งการพิจารณาเพื่อจัดเข้าภาคต่างๆ ที่ผู้สมัครบางคนอยู่ในภาคสื่อมวลชนแต่ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรภาคอื่น

(๓) ประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ ที่กำหนดให้มียุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อนั้น เห็นว่า ประเด็นเกี่ยวกับอายุของผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๒) ที่กำหนดไว้ว่า “มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” นั้น เห็นควรแก้ไขเป็นว่า “มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์ในวันสมัครหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับคุณสมบัติของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะเมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบแล้วถือได้ว่ามีความใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ดี ในเรื่อง “การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา” หรือ “ที่มา” ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก ซึ่งนักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า “จะเป็นต้นเหตุของวิกฤติการณ์ทางการเมืองในอนาคต”<sup>๑๙</sup> และผู้เขียนเองก็เห็นด้วย นอกจากนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ อดีตคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ก็เห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้เป็นการผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งก่อนแล้วค่อยมีสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา<sup>๒๐</sup> เพราะเมื่อได้สมาชิกวุฒิสภาประเภทเลือกตั้งมาจากกลุ่มอาชีพไต่ยังขาดอยู่ จะได้มาเพิ่มเติมสัดส่วนในสมาชิกวุฒิสภาประเภทมาจากการสรรหาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ทรงคุณวุฒิอย่างหลากหลาย

นอกจากนี้ ยังพบจุดบกพร่องเกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗๔ คน ที่กำหนดให้ดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพและภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยการเสนอชื่อผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

<sup>๑๙</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, *สภาวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย : สาเหตุแห่งความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๒* (กรณีศึกษา - case study: “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๐)), ใน <http://www.pub-law.net>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑.

<sup>๒๐</sup> หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์ (๑๒ มีนาคม ๒๕๕๑).

จากทางปฏิบัติ พบว่า องค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเสนอชื่อบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกขององค์กร หรือปฏิบัติหน้าที่หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และสมควรได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา **จำนวนทั้งสิ้น ๑,๐๘๗ องค์กร** จำแนกเป็นรายภาค ดังนี้

(๓.๑) **ภาควิชาการ** จำนวน ๑๒๓ องค์กร

(๓.๒) **ภาครัฐ** จำนวน ๑๑๔ องค์กร

(๓.๓) **ภาคเอกชน** จำนวน ๔๔๓ องค์กร

(๓.๔) **ภาควิชาชีพ** จำนวน ๑๕๒ องค์กร

(๓.๕) **ภาคอื่น** จำนวน ๒๕๕ องค์กร

แต่เมื่อพิจารณาถึงตัวบุคคลที่องค์กรภาคต่างๆ เสนอมานั้น จะพบว่า มีหลายองค์กรที่เสนอชื่อบุคคลที่ไม่มีคุณลักษณะตรงกับลักษณะขององค์กร เช่น บางคนประกอบวิชาชีพเป็นสื่อมวลชน แต่ได้รับการเสนอชื่อจากภาควิชาการ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบปัญหาว่ามีบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อซ้ำในการเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมาก

ส่วนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา นั้น ในระยะนี้ควรจะทดลองใช้รูปแบบนี้ไปก่อน แต่อย่างไรก็ดี จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น พบว่า บางจังหวัดมีผู้สมัครเพียงคนเดียว ทั้งนี้ อาจจะเป็นเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้อย่างเคร่งครัดมาก เช่น การห้ามผู้ที่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกหรือเคยดำรงตำแหน่งและพ้นจากการเป็นสมาชิกหรือการดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองมาแล้วยังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ มิให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

### **ข้อสังเกต**

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาควรทดลองรูปแบบตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไปก่อน และเพื่อมิให้ประชาชนเกิดความสับสน แต่ต้องแก้ไขข้อบกพร่องบางประการ ดังนี้

(๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ควรมีการพิจารณาถึงตัวบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อกับองค์กรที่เป็นผู้เสนอชื่อว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดว่าองค์กรที่จะเสนอชื่อต้องเสนอชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์กรนั้นๆ ไม่ใช่เสนอชื่อบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงก็ได้ เพราะจะทำให้ไม่ตรงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ดังเรื่องที่มี

การร้องคัดค้านจากผู้เสนอชื่อบางรายว่า ผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับองค์กรที่เสนอชื่อ

(๒) การกำหนดว่าองค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีชื่อองค์กรที่แสวงหาผลกำไรหรือต้องเป็นกิจกรรมทางการเมือง จึงมีปัญหว่าแคบไปหรือไม่ เพราะในที่สุด จากการเสนอชื่อในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ปี ๒๕๕๐ ปรากฏว่า รายชื่อองค์กรบางองค์กรแทบจะไม่ใช่รู้จักและบางองค์กรก็เป็นองค์กรที่เล็กมาก ก็มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้าในการสรรหาได้

(๓) ควรทบทวนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยต้องไม่ประกอบด้วยบุคคลที่วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาให้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะจะเข้าลักษณะการให้คุณให้โทษกันขึ้น เป็นการขัดกับหลักการถ่วงดุลอำนาจ

(๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๑ นั้น พบว่า มีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งในระยะเวลาสั้นเกินไป ทำให้ประชาชน ไปลงคะแนนเสียงเลือกร้อยละ ๕๕.๖<sup>๒๑</sup> นับว่าน้อยกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงควรแก้ไขในเรื่องการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้มากขึ้น ส่วนปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งนั้น ยังมีความไม่ชัดเจนว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๓ ที่บัญญัติ “ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ก็แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวุฒิสภา” นั้น มีความหมายอย่างไร เพราะภาคปฏิบัติ ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มีการเกรงกลัวว่าจะผิดกฎหมาย จนทำให้ไม่ค่อยมีการหาเสียงเท่าที่ควร

#### **ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง (มาตรา ๑๒๑ - ๑๓๕ )**

ในส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง มีความเห็นดังนี้

**มาตรา ๑๒๒** ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้อง

<sup>๒๑</sup>มีจำนวนประชาชนมาลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกวุฒิสภา ๒๔,๙๗๖,๔๗๒ คน จากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๔๔,๙๑๑,๒๕๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๖๑ มีบัตรดี ๒๑,๙๘๓,๐๐๐ บัตร คิดเป็นร้อยละ ๘๘.๐๑ บัตรเสีย ๙๑๔,๒๒๙ บัตร คิดเป็นร้อยละ ๓.๖๖ บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน ๒,๐๘๙,๒๕๔ บัตร คิดเป็นร้อยละ ๘.๓๓, ใน [http:// www.ect.go.th](http://www.ect.go.th), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑.

ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ  
ปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” นั้น

คำว่า “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” มีความหมายครอบคลุม มากน้อยเพียงใด  
ซึ่งในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>๒๒</sup> ก็ได้อภิปรายให้ความหมาย  
ในประเด็นนี้เท่าใดนัก ส่วนใหญ่จะเป็นการอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำ  
ระหว่างคำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” และ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์”  
เท่านั้น

**มาตรา ๑๒๕** ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรและ  
ประธานวุฒิสภานั้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรและ  
ประธานวุฒิสภาในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของ  
ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของ  
หน่วยงานราชการสังกัดรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจาก**มาตรา ๒๖๖** บัญญัติหลักการไว้ว่า  
“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็น  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซง  
เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม  
ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน  
หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อน  
ตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการ  
การเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ฯลฯ” ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจของ  
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวแล้ว มีบทบัญญัติใน**มาตรา ๒๖๘** ได้บัญญัติยกเว้นให้  
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสามารถที่จะกระทำการได้ เพราะเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่  
ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

### ข้อสังเกต

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาจะไม่เคยปรากฏปัญหาในเรื่อง  
การบริหารราชการของรัฐสภา แต่เนื่องจากปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติในลักษณะนี้ไว้  
จึงเห็นว่า ควรจะมีการทบทวนในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๒๒</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ), ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐.



และประธานวุฒิสภาในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ ในหน่วยงานสังกัด รัฐสภาด้วยหรือไม่

**มาตรา ๑๒๖** เกี่ยววงศ์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่กำหนดให้ “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา” นั้น มีการกำหนดมาตรการลงโทษสมาชิกในกรณี การขาดประชุมไว้แล้วใน**มาตรา ๑๐๖ (๑๐)** กรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร และใน**มาตรา ๑๑๙ (๗)** สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา แต่มาตรการนี้จะไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่สมาชิกมาประชุมแล้ว ต่อมาไม่อยู่ในห้องประชุม และไม่ลงมติในการประชุมในเรื่องสำคัญๆ ซึ่งปัญหาที่ตามมา คือ ทำให้กระบวนการพิจารณา กฎหมายเกิดปัญหา ดังเช่นกรณีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตาม**มาตรา ๑๔๑** ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

๑. ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ....
  ๒. ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. ....
  ๓. ร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....
- ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในแง่เนื้อหาบทบัญญัติและกระบวนการตรากฎหมายว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ซึ่งปรากฏว่า ที่ประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีคำวินิจฉัยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

“รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้กฎหมายใน**มาตรา ๑๔๑** และ**มาตรา ๑๕๔** ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภา

ให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ มาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้อีก

ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นตามมาตรา ๑๕๔ กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๔๑ นั้น เป็นบทบังคับว่าก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นกรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๕ ประกอบมาตรา ๓๐๕ (๓)) ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ส่วนตามมาตรา ๑๕๔ ร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความคิดเห็นดังกล่าวหรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่งและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่งโดยในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา..”

กรณีจึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าว องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้..”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเช่นกัน การกำหนดองค์ประชุมไว้ด้วยก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุมจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ  
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา  
 ตามมาตรา ๒๙๓ ของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 จึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียง  
 ลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ในเรื่องการกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่  
 กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้  
 ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตาม  
 บทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุม  
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิด  
 ประชุม แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้วในขั้นตอนของการลงมติ ซึ่งผลมาจากการประชุม  
 บริกรหาหรือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุม  
 จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมาย  
 แต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิก  
 จะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป และหากถือ  
 จำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง  
 คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งใน  
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้นับองค์ประชุมในระหว่างการประชุม

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ  
 มาตรา ๑๓๐ นั้น เห็นว่าเป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่ง  
 หนึ่งของสภาและแม้สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียง แต่สมาชิกที่ไม่ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่  
 ในที่ประชุมเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของ  
 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณา  
 ของศาลรัฐธรรมนูญว่าในวันและเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง  
 ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับว่าในการประชุมเพื่อลงมติ  
 ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีสมาชิกเข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด  
 เท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติ  
 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ

เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองของวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง”<sup>๒๓</sup>

### ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๑ ,๓/๒๕๕๑ และที่ ๔/๒๕๕๑ นี้ ได้อธิบายมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้อย่างชัดเจน และทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องทบทวนแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และควรจะเพิ่มมาตรการที่เข้มงวดและเคร่งครัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุม เช่น กำหนดให้วันประชุมสภาห้ามมิให้มีการประชุมคณะกรรมการ และต้องมีมาตรการบังคับให้มีสมาชิกนั่งประชุมให้ครบองค์ประชุม โดยอาจนำระบบการหักเงินค่าตอบแทน (Retenues sur indemnité) ของวุฒิสภาในประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้มีการหักเงินค่าตอบแทนสำหรับการขาดประชุม

<sup>๒๓</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๑ ,๓/๒๕๕๑ และที่ ๔/๒๕๕๑ เรื่อง ประธานสภาิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑.

คณะกรรมการ<sup>๒๔</sup> เพื่อสร้างวินัยให้กับสภาไม่ให้เกิดปัญหาการขาดประชุมขึ้น อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐสภาได้อีกทางหนึ่ง

**มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง** มีข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น **และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ** ว่า “ผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น ได้แก่ ผลบังคับประการใดบ้าง ซึ่งประเด็นนี้จะต้องมีการบัญญัติให้ชัดเจนในกฎหมายที่จะต้องตราขึ้นเป็นการเฉพาะ มิใช่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภา

#### ส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา ๑๓๖ - ๑๓๗ )

ในส่วนที่ ๕ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์แห่งการประชุมร่วมกัน และวิธีการประชุม มีประเด็นข้อสังเกตว่า การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๔๘๐ คน และสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ๑๕๐ คน คิดเป็นอัตราส่วน ๑ : ๒ ซึ่งไม่สมดุลกันย่อมมีผลในการลงมติในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพราะเท่ากับในทางปฏิบัติวุฒิสภาไม่อาจลงคะแนนเสียงให้แตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>๒๕</sup> เช่น การออกเสียงลงคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กำหนดจำนวนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นต้น

<sup>๒๔</sup> การหักเงินค่าตอบแทนสำหรับการขาดประชุมคณะกรรมการ กล่าวคือ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๕ วรรคสาม หากสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขาดการประชุม ๓ ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลจะถูกหักเงินเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ (indemnité de fonction) จนถึงการเปิดประชุมสมัยสามัญในเดือนตุลาคม อย่างไรก็ตาม ถ้าหากสมาชิกผู้ใดสามารถให้เหตุผลในการขาดประชุมได้ สมาชิกผู้นั้นก็จะไม่ถูกลงโทษดังกล่าว

อนึ่ง ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๙๗ ได้กำหนดให้มีการลงโทษทางวินัยโดยการประณาม (peine disciplinaire de la censure) ร่วมกับการหักเงินค่าตอบแทนขั้นพื้นฐานและค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่

<sup>๒๕</sup> คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา: ชุดปี ๓๙ - ๔๓, หลักการและสาระสำคัญ รวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, ๒๕๔๐ (กรุงเทพมหานคร: วุฒิสภา, ๒๕๔๐), หน้า ๓๗.

## ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๓๘ - ๑๔๑ )

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นนวัตกรรมในทางกฎหมายที่ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาแล้วหลายฉบับ แต่ก็ไม่มีฉบับใดที่กล่าวถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเอาไว้เลย

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหมายความว่า<sup>๒๖</sup> ว่า “เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งในระบบบทกฎหมายไทย เพื่อกำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สำคัญเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บางมาตราที่บัญญัติหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้มีความกระจ่างแจ้ง ชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องบัญญัติไว้ในตัวบทแห่งรัฐธรรมนูญให้มีความยาวมากเกินไป และเพื่อที่จะได้สะดวกแก่การแก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่ต้องดำเนินการตามวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะและสถานะเหมือนกับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป แต่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นพิเศษบางประการ ดังต่อไปนี้

(๑) การเรียกชื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องเรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย... พ.ศ. ...” เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

(๒) การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะเรื่องที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บังคับไว้เท่านั้น จะตราขึ้นเพื่อใช้ในเรื่องอื่น ๆ ดังเช่นพระราชบัญญัติทั่วไปไม่ได้

(๓) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๘ กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๙ ฉบับ ดังต่อไปนี้

(๓.๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(๓.๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>๒๖</sup> <http://www.th.wikipedia.org>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑.

- (๓.๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (๓.๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง  
ประชามติ
- (๓.๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ  
ศาลรัฐธรรมนูญ
- (๓.๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา  
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (๓.๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (๓.๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต
- (๓.๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๔) ส่วนกฎหมายอื่น ๆ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ออกเพื่ออธิบายขยาย  
ความเพิ่มเติมได้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ไม่ถือว่าเป็น  
กฎหมายหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- (๕) การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับต้องทำให้แล้วเสร็จ  
ภายในกำหนดเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บังคับไว้ในมาตรา  
๓๒๓ และมาตรา ๓๒๙ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญลำดับ (๓.๑) ถึง (๓.๓) ที่  
จำเป็นต่อการเลือกตั้งทั่วไปต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน พระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญลำดับ (๓.๔) ถึง (๓.๘) ต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- (๖) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่มีการเสนอต่อรัฐสภา  
แล้วไม่ว่าโดยทางใด ตามมาตรา ๑๔๐ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้
- (๖.๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระ  
ที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา
- (๖.๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบ  
ด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน  
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา



และให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

(๗) การคัดค้านว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อาจทำได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในการลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ผู้เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาซึ่งเป็นการแสดงว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้การตรวจสอบ และควบคุมดูแลความถูกต้องของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายและคล่องตัวกว่าการตรวจสอบกฎหมายธรรมดา (มาตรา ๑๕๔)”

ในต่างประเทศ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ Organic Law โดยประเทศภาคพื้นยุโรปที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร อาทิ อิตาลี ฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส เป็นต้น ซึ่งเรื่องนี้ **ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทสมบุรณ์** ได้ให้ความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในบทความของท่านเรื่องสรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทยว่า **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ** คือ กฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศซึ่งแยกรายละเอียดต่างหากออกไปจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มักมีแนวทางที่สรุปได้ว่าเป็นสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็คือ วิธีในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมักจะเชื่อมโยงกับวิธีการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบไม่ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายแม่บทหรือที่เรียกกันว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>๒๗</sup>

ซึ่งจากหลักการสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะมีหลักการใหญ่อยู่ ๒ ประการ<sup>๒๘</sup> คือ

ประการที่ ๑ ระบบการตราหรือการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปมักจะแบ่งออกเป็น ๒ ระบบคือ

- ระบบการตราหรือแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ถือว่าต้องแก้ไขาก เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ประเทศที่ใช้แนวทางนี้ก็คืออิตาลี โดยรัฐธรรมนูญของอิตาลีได้กำหนดให้

<sup>๒๗</sup> “คอลัมน์เวทีทรรศน์:อะไรคือราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ,”หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ (๖ ตุลาคม ๒๕๔๐).

<sup>๒๘</sup> เรื่องเดียวกัน.

การตราหรือแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องกระทำภายใต้กระบวนการเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา

- ระบบการตราหรือแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ถือว่าต้องแก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดาแต่ต่างกว่ารัฐธรรมนูญ ประเทศที่ใช้แนวทางนี้คือ ฝรั่งเศส สเปน และโปรตุเกส

ประการที่ ๒ ระบบการควบคุมความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบในกรณีนี้ต้องเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ อาจเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือ ศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณีระบบการควบคุมสามารถแยกออกได้เป็น ๒ กรณีคือ

- การควบคุมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ว่าให้มีการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยองค์กรใด จะเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดจำนวนของผู้ที่จะเสนอเรื่องไปตรวจสอบเอาไว้ แต่มีบางประเทศที่มีหลักการน่าสนใจก็คือฝรั่งเศสซึ่งได้บังคับให้มีการส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วทุกฉบับไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เสมอโดยไม่ต้องมีผู้ร้องขอ ซึ่งถ้ามีการวินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ให้กฎหมายฉบับนั้นตกไป เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยมีการบิดเบือนหรือฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ

- การควบคุมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดรัฐธรรมนูญภายหลังที่มีการประกาศใช้แล้ว ภายหลังจากที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้มีผลใช้บังคับแล้ว กระบวนการในการตรวจสอบภายหลังการใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญฉบับกำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ จะเป็นผู้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าว

สำหรับหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ นั้น โดยหลักการถือว่าเป็นข้อดี เพราะจะทำให้สถานะหรือลำดับศักดิ์ของกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสูงกว่าพระราชบัญญัติ

ซึ่งที่ผ่านมาในช่วงที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ก็พบปัญหาข้อจำกัดในเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เฉพาะกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อกรณีมีข้อจำกัดเช่นนี้ ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหาทางออกโดยการเสนอร่างกฎหมาย โดยใช้ชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

แต่อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับหลักการในส่วนของ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่องค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการเป็นผู้มีสิทธิเสนอได้นั้น **สภานิติบัญญัติแห่งชาติ** มีความเห็นว่าควรให้ตัดบทบัญญัติในส่วนนี้ออกทั้งหมด โดยมีเหตุผลประกอบคือ ในระบบรัฐสภา การเสนอร่างพระราชบัญญัติย่อมเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ที่มีเสียงข้างมากในสภาและเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน<sup>๒๙</sup>

นอกจากนี้ **นายมิชัย ฤชุพันธุ์** อดีตประธานสภานิติบัญญัติ ก็เคยให้ความเห็นต่อกรณีว่า “กรณีที่รัฐบาลรับผิดชอบกฎหมาย หากเกิดปัญหารัฐบาลต้องเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้คนที่ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา (มาตรา ๑๓๙) นี้ ต้องตอบให้ได้ว่า หากเสนอกฎหมายตรงได้เมื่อเวลาที่เกิดปัญหาจะทำอย่างไร เรื่องนี้คงต้องมีการไปออกกระเบียบมาดูแลในภายหลัง”

ซึ่ง **ผู้เขียน** เห็นพ้องด้วยว่าควรตัดหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๙ (๓) และมาตรา ๑๔๒ (๓) และเห็นควรแก้ไขประเด็นในที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกระบวนการดังกล่าว โดยนำหลักการเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาใช้ โดยให้คงอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ตามเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบการบริหารประเทศในภาพรวม ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน และการประสานงานในด้านต่างๆ อีกทั้ง หลักการเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย

<sup>๒๙</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า ๑๓๑.

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นข้อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม” ซึ่งในมาตรานี้ใช้ถ้อยคำว่า “มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ทำให้มีประเด็นพิจารณาว่า จะให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นหรือไม่ ซึ่งหากนำเฉพาะส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้นมาใช้กับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็เท่ากับไม่นำเรื่องหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมาตรา ๑๔๒ บัญญัติหลักการว่า ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี รวมถึงเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งก็เป็นผลให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย

อย่างไรก็ดี ในประเด็นเกี่ยวกับ “บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ” นั้น จะสอดคล้องกับ “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” ตามความเห็นของนักวิชาการด้านการยกร่างกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากในประเด็นเรื่อง “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” นั้น ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทร์สมบุญ<sup>๑๐</sup> ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า<sup>๑๐</sup>

“ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาของประเทศที่พัฒนาแล้ว จะต้อง มี “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” แนบไปกับตัว(ร่าง)กฎหมายเสมอ ; “เอกสารที่ประกอบร่างกฎหมาย” เป็นเอกสารที่อธิบาย “โครงสร้างของร่างกฎหมาย” ให้แก่สมาชิกรัฐสภาและให้แก่สาธารณชน ทราบว่า กฎหมายนั้นมีจุดหมายอย่างไร และกลไกและมาตรการที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายนั้น จะสามารถทำให้การปฏิบัติการตามกฎหมายดังกล่าวไปสู่จุดหมายที่กำหนดไว้โดยมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ; และเอกสารประกอบร่างกฎหมายนี้ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ”นักกฎหมายมหาชน”ในฐานะผู้เชี่ยวชาญที่จะต้องจัดทำขึ้น ซึ่งสำหรับประเทศไทย ผู้เขียนคงต้องขอเรียนว่า **ประเทศไทยยังไม่เคยมีเอกสารประเภทนี้**

ดังนั้น ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาของประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงมิได้ขึ้นอยู่กับกรชี้แจงของนักการเมือง(รัฐมนตรี)ที่แถลงในรัฐสภา หรือขึ้นอยู่กับเอกสารสองสามแผ่นที่ปะหน้าอยู่บนเอกสารร่างกฎหมาย โดยไม่มีผู้ใดทราบได้ว่าภายในตัวบท(ร่าง)กฎหมายที่รัฐบาลเสนอ

<sup>๑๐</sup>อมร จันทร์สมบุญ, เรื่องเดิม.

นั้น นักการเมืองได้ซ่อนหรือซุกอะไรไว้บ้าง ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในสมัยรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ หรือ กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขกีดกันอัตราภาษีสรรพสามิต ในสมัยรัฐบาลของพรรคไทยรักไทย ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาของประเทศไทยจะมีเอกสารปะหน้าเอกสารร่างกฎหมาย (พ.ร.บ.) ที่เรียกว่า “บันทึกหลักการและเหตุผล” เพียง ๒ - ๓ แผ่น ซึ่งเอกสารนี้เกือบไม่มีประโยชน์อย่างใดที่ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีความโปร่งใส (transparency) แก่สาธารณชนและแม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้ เราอาจมีเอกสารอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งจัดเตรียมโดยหน่วยงานที่ “ต้องการ” ให้มีกฎหมาย ซึ่งเอกสารนี้จะเป็นเอกสารที่อธิบายว่ากฎหมายฉบับดังกล่าว ดีและมีประโยชน์อย่างไร มากกว่าที่จะเป็นเอกสารที่ให้ความเห็นที่มาจาก การวิเคราะห์ทางวิชาการโดยนักกฎหมายมหาชน(ที่มีความเป็นกลาง)เกี่ยวกับความสมบูรณ์และความเหมาะสมของกลไกการบริหารงานของรัฐใน(ร่าง)กฎหมายนั้น”

หาก “บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ” เป็น “เอกสารประกอบร่างกฎหมาย” ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวได้มาแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า หากร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเสนอฯ มาและไม่มีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วยนั้น จะมีผลอย่างไร ซึ่งในทางปฏิบัติในช่วง ๑-๒ เดือนภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นยังทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรอยู่ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ โดยไม่มีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ

### ข้อสังเกต

โดยสรุปแล้วผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า

(๑) ควรตัดหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๙ (๓)<sup>๑๑</sup> และมาตรา ๑๔๒ (๓)<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๓๙ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

<sup>๑๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๒) ควรมีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการ Sanction ในกรณีที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติมาโดยไม่มีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีที่ไม่วางให้มีการเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภานั้นได้โดยสะดวกด้วย

### ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ (มาตรา ๑๔๒ – ๑๕๓)

ในส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัตินั้น ก่อนที่จะได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้เสนอความเห็น<sup>๓๓</sup> ว่า ควรให้วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอได้นั้น จะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเท่านั้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง การให้ความเห็นชอบตัวบุคคลไปดำรง

**มาตรา ๑๔๒** ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๙ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

(๔) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๑๖๓

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) (๓) หรือ (๔) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติใดตาม (๔) แล้ว หากบุคคลตาม (๑) หรือ (๒) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก ให้หน้าบทบัญญัติมาตรา ๑๖๓ วรรคสี่ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยสะดวก

<sup>๓๓</sup> รายงานการพิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ชุดปี ๔๓ – ๔๙ (กรุงเทพมหานคร:วุฒิสภา, ๒๕๔๘), หน้า ๕๒, ๕๓, ๕๔, ๕๕ และหน้า ๑๓๑.

ตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ  
ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ บัญญัติให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาเสนอ  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ แต่มีเงื่อนไข ดังนี้

(๑) ต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ

(๒) ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่  
ของทั้งสองสภา

ซึ่งผู้เขียนพ้องด้วยความเห็นของผู้ที่เสนอให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอ  
ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องการเงินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่า มีความจำเป็นที่สมาชิกวุฒิสภา  
ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเสนอ  
พระราชบัญญัติบางฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง  
โดยตรงกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

จึงเห็นว่า ควรแก้ไขให้วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ  
ได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า ตามมาตรา ๑๔๒ (๔) ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง  
**จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน**เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๑๖๓ นั้น เห็นว่า  
จำนวนของผู้สิทธิเลือกตั้งที่จะเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๑๖๓ นั้น มีจำนวนน้อยเกินไป  
ควรจะปรับปรุงให้เท่ากับจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธาน  
วุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ออกจาก  
ตำแหน่งได้ (มาตรา ๑๖๔) กล่าวคือ **กำหนดจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน**

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การเสนอกฎหมายโดยประชาชนมีประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ควรจะมีกระบวนการหรือมาตรการที่จะเป็นการสนับสนุน  
การดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหลักการทำงานนี้ต้องไปกำหนดไว้ใน  
กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย  
ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐๘ จะต้องไปดำเนินการจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ให้  
มีเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนต่อไป

## ส่วนที่ ๘ การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๕๔ – ๑๕๕)

แม้ในหมวด ๑ บททั่วไป จะบัญญัติรองรับหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๖ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้แล้ว แต่กระบวนการและขั้นตอนในการเข้าสู่การวินิจฉัยเกี่ยวกับการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีกระบวนการตรวจสอบกฎหมายเพื่อมิให้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ที่ชัดเจนโดยจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา

## ส่วนที่ ๙ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๕๖ – ๑๖๒)

มีข้อควรพิจารณาในมาตรา ๑๕๘ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น เห็นว่า จำนวนของสมาชิกที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ที่กำหนดจำนวนไว้ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ เมื่อคำนวณจากจำนวนสมาชิก ๔๘๐ คนแล้ว จะได้ต้องมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๙๖ คน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายที่มีแนวโน้มว่าจะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน ๑๖๘ คน ทำให้มีความเป็นไปได้ว่าจะมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้โดยง่าย ซึ่งประเด็นนี้จะส่งผลต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ควรปรับจำนวนของสมาชิกที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่กำหนดจำนวนไว้ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากคงหลักการตามมาตรา ๑๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็จะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ เพราะจะต้องใช้จำนวนสมาชิกถึง ๑๙๒ คน

จึงเห็นควรให้กำหนดของสมาชิกที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เป็นไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากมีความกังวลว่า ต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้อยู่ในพรรคการเมืองที่



สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๑๕๙ แล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ ได้บัญญัติทางแก้ไขไว้แล้ว กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๑๕๙ ได้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว

สำหรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา ๑๕๙ นั้น ควรเปลี่ยนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าแทนหนึ่งในหก ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

## ๑.๒ หมวด ๗ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน (มาตรา ๑๖๓ - ๑๖๕)

เกี่ยวกับประเด็นการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ นั้น ผู้เขียนได้เสนอความคิดเห็นไว้แล้วในส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม พรรคพลังประชาชนได้มีการเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่จำกัดเฉพาะหมวด ๓ และหมวด ๕ อีกต่อไป

สำหรับในประเด็นการจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเหตุ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๒) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

ตามที่บัญญัติไว้มาตรา ๑๖๕ นั้น แต่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๔ วรรคเจ็ด กำหนดผลของการออกเสียงประชามติไว้ว่า การออก

เสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ซึ่งในระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มีประเด็นข้อพิจารณาว่าการออกเสียงประชามตินั้นจะมีผลผูกมัดคณะรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไร

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๕ วรรคสามว่า การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติหรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

ซึ่งประเด็นที่ได้มีการบัญญัติหลักการเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการแก้ไขประเด็นข้อพิจารณาว่า การออกเสียงประชามตินั้นจะมีผลผูกมัดคณะรัฐมนตรีได้ระดับหนึ่ง

### ๑.๓ หมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ (มาตรา ๑๖๖ – ๑๗๑)

มีข้อพิจารณาในมาตรา ๑๖๘ วรรคแปดและวรรคเก้า ในประเด็นที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรดังกล่าว หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นควรให้ตัดออก<sup>๓๔</sup>

#### ข้อสังเกต

ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะคงหลักการเดิมไว้เนื่องจากเป็นหลักการที่ดีอยู่แล้ว

### ๑.๔ หมวด ๙ คณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๗๑ – ๑๗๖)

ในส่วนที่เกี่ยวกับหมวด ๙ คณะรัฐมนตรี มีประเด็นข้อพิจารณา ดังนี้

๑. เกี่ยวกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ที่กำหนดว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้”

<sup>๓๔</sup>สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า ๑๕๔.

นั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ที่คณะกรรมการการวิสามัญฉบับที่กเจตนารมณ์ เจตนาเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาว่างรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า<sup>๓๕</sup>

๑) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาชนโดยผ่านผู้แทนปวงชน ซึ่งสอดคล้องกับระบบ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๒) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลผูกขาดอำนาจรัฐ แต่ไม่ห้ามนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันหลาย วาระโดยทุกวาระรวมกันแล้วไม่เกินแปดปี และไม่รวมถึงการรักษาการในช่วงอายุสภาสิ้นสุดลง

๓) นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันครบแปดปีก่อนอายุของสภาสิ้นสุดลง ให้นายกรัฐมนตรีผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง และให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเลือกนายกรัฐมนตรี คนใหม่ให้ดำรงตำแหน่ง

### ข้อสังเกต

ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดหลักการ ห้ามนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีน่าจะขัดกับหลักการของระบบการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่ยึดเอาความประสงค์ ของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น **จึงควรตัดความในวรรคสี่ออก** และควรปล่อยให้ เป็นไปตามกระแสการเมือง คือ ความต้องการของประชาชนและความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ซึ่งการป้องกันการใช้อำนาจที่ยาวนานนั้น ควรจะใช้มาตรการควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพจะดีกว่า<sup>๓๖</sup>

๒. เกี่ยวกับหลักการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๗๔ (๕) กล่าวคือ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปี ก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นแล้ว (โปรดพิจารณาตาราง ๒) ปรากฏว่า มีความแตกต่างกัน ซึ่งในประเด็นที่กำหนดไว้แตกต่าง หลากหลายเช่นนี้ มีความประสงค์หรือมีหลักในการคิดอย่างไร

<sup>๓๕</sup> คณะกรรมการการวิสามัญฉบับที่กเจตนารมณ์ เจตนาเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาว่างรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), หน้าที่ ๑๗๐.

<sup>๓๖</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานความเห็นเกี่ยวกับ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า ๑๖๓.

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้เกิดปัญหาถกเถียงขึ้นแล้วเกี่ยวกับกรณีคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของนายกรัฐมนตรีนายสมักร สุนทรเวช) ที่ถูกฟ้องในคดีหมิ่นประมาท ซึ่งกระทำต่อนายสามารถ ราชพลสิทธิ์ และต่อมาศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๑ ให้จำคุก เป็นเวลา ๒ ปี โดยไม่รอลงอาญาว่า จะขาดคุณสมบัติของการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๔ (๕) หรือไม่

#### **ข้อสังเกต**

ผู้เขียนเห็นว่า หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งใดๆ ในทางการเมืองต้อง **ไม่เคยต้อง คำพิพากษาให้จำคุก** ก็ควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหา ความลักลั่นและปัญหาการบังคับใช้ รวมถึงการตีความในอนาคตด้วย

ตาราง ๒ เปรียบเทียบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางอื่น :  
ประเด็นไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก

<p>บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๒)</p>	<p>สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๖)</p>	<p>การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา (มาตรา ๑๒๔ วรรคสี่)</p>	<p>คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี (มาตรา ๑๗๔)</p>	<p>ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว (มาตรา ๑๘๒)</p>	<p>การพ้นจากตำแหน่งนอกจากตามวาระประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๐๙)</p>
<p>มาตรา ๑๐๒ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>ฯลฯ    ฯลฯ</p> <p>(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล</p> <p>ฯลฯ    ฯลฯ</p>	<p>มาตรา ๑๐๖ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ</p>	<p>ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา ย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามวรรคสองหรือวรรคสามแล้วแต่กรณี เมื่อ</p> <p>ฯลฯ    ฯลฯ</p>	<p>มาตรา ๑๗๔ รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้</p> <p>ฯลฯ    ฯลฯ</p>	<p>มาตรา ๑๘๒ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ</p> <p>ฯลฯ    ฯลฯ</p>	<p>มาตรา ๒๐๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ</p> <p>ฯลฯ    ฯลฯ</p>

<p>บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๒)</p>	<p>สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๖)</p>	<p>การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา (มาตรา ๑๒๔ วรรคสี่)</p>	<p>คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี (มาตรา ๑๗๔)</p>	<p>ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว (มาตรา ๑๘๒)</p>	<p>การพ้นจากตำแหน่งนอกจากตามวาระประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๐๙)</p>
<p>(๕) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ</p> <p>ฯลฯ          ฯลฯ</p>	<p>(๑๑) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท</p> <p>ฯลฯ          ฯลฯ</p>	<p>(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท</p> <p>ฯลฯ          ฯลฯ</p>	<p>(๕) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ</p> <p>ฯลฯ          ฯลฯ</p>	<p>(๓) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท</p> <p>ฯลฯ          ฯลฯ</p>	<p>(๗) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท</p> <p>ฯลฯ          ฯลฯ</p>

๓.เกี่ยวกับ**หลักการของมาตรา ๑๙๐** ที่บัญญัติหลักการไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ (มาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง) มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ<sup>๓๓</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มี ๕ ประเภทประกอบด้วย

- (๑) ประเภทที่มีบทเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยของรัฐ
- (๒) ประเภทที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ อาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- (๓) ประเภทที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง
- (๔) ประเภทที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ
- (๕) ประเภทที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา (มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง)

โดยมีกระบวนการดำเนินการทำหนังสือสัญญา ๒ กรณี คือ

**๑. กรณีก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ** คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอการขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย (มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม)

**๒. กรณีที่จะต้องดำเนินการเมื่อได้มีการลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว** เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสมและเป็นธรรม (มาตรา ๑๙๐ วรรคสี่)

<sup>๓๓</sup> คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนารมณ์ ๑๓๓๓/๒๕๖๑ และตรวจรายงานการประชุม สภาว่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๑๔๕.

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดชั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา เพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดชั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการ ปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป (มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า)

และเพื่อเป็นการตรวจสอบในกรณีที่มีปัญหาว่า หนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ (ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง) ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม(มาตรา ๑๙๐ วรรคหก)

จากเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยกำหนดให้มีชั้นตอนและวิธีการจัดทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญา โดยหลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นครั้งแรก และการจัดทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีไม่เคยนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ในการเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐<sup>๓๔</sup> ได้มีการเสนอเกี่ยวกับประเด็นนี้ด้วยการแก้ไขโดยให้ยกเลิกวรรคสามของมาตรา ๑๙๐ และแก้ไขเพิ่มเติมวรรคสี่ของมาตรา ๑๙๐ กำหนดชั้นตอนการจัดทำหนังสือสัญญากับนานาชาติประเทศ ไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการเจรจาเป็นดังนี้

“ในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม”

<sup>๓๔</sup> เปิดร่างรัฐธรรมนูญฉบับ "พลังประชาชน," ใน <http://www.posttoday.co.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๑.



โดยมีเหตุผลว่า การต้องเสนอ “กรอบเจรจา” เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การเปิดเผย “กรอบเจรจา” คู่เจรจารู้สิ่งที่เรา ต้องการทำให้เราเสียเปรียบในการเจรจา จึงต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ด้วย

แต่ฝ่ายผู้คัดค้าน เห็นว่า การที่ฝ่ายการเมืองลบล้างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จึงเอื้อให้เกิดการทุจริตโดยนโยบาย เอื้อให้รัฐบาลที่อ่อนลสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ โดยเอาผลประโยชน์ของชาติไปเจรจาอย่างลับๆ แลกกับผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง โดยไม่ต้องดูแล เสียเวลา หรือแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม<sup>๓๙</sup>

๔. เกี่ยวกับหลักการของมาตรา ๑๙๖ ในเรื่องเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นขององคมนตรีประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา นั้น เป็นการกำหนดแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๙ กล่าวคือ มิได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งพ้นจากตำแหน่งที่ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาไว้ ซึ่งประเด็นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านให้ความเห็นว่า หากจะกำหนดให้บำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นแก่ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้ว ก็ย่อมกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แม้จะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้บำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นแก่ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้ว ย่อมกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่จากข้อเท็จจริง ก็ไม่สามารถผลักดันกฎหมายลักษณะดังกล่าวให้สำเร็จแต่อย่างใด

<sup>๓๙</sup>“แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ปิดทางทุจริตโดยนโยบาย (เจิมศักดิ์ ขอดิดด้วยคน)” หนังสือพิมพ์แนวหน้า (๑๔ เมษายน ๒๕๕๑).

### ข้อสังเกต

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรคงหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ควรมีการแก้ไข โดยการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เพียงพอในขณะที่ดำรงตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วก็ควรให้มีเงินตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม โดยอาจนำรูปแบบค่าตอบแทนของสมาชิกวุฒิสภา (indemnité parlementaire)<sup>๕๐</sup> ของประเทศฝรั่งเศส เช่น การหักเงินค่าตอบแทนเพื่อสมทบทุนกองทุนอิสระเพื่ออดีตสมาชิกวุฒิสภาที่เกษียณอายุแล้ว (Caisse autonome des Retraites des Anciens Sénateurs) เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้วุฒิสภาต้องใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบระหว่างดำรงตำแหน่ง และเป็นมาตรการในการจูงใจให้คนดีคนเก่งเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่ต้องกังวลกับการแสวงหาประโยชน์ที่ควรได้หรือไม่ควรได้โดยด้วยกฎหมายในทางอื่น ซึ่งจะทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

---

<sup>๕๐</sup>สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้รับค่าตอบแทน ๓ ประเภท คือ ค่าตอบแทนขั้นพื้นฐาน (indemnité parlementaire de base) ค่าตอบแทนด้านที่พักอาศัย (indemnité de résidence) และค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ (indemnité de fonction).

## บทที่ ๒

### บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (หมวด ๑๐ ถึง บทเฉพาะกาล)

#### ๒.๑ หมวด ๑๐ ศาล (มาตรา ๑๙๗ – ๒๒๘)

##### ส่วนที่ ๑ บททั่วไป (มาตรา ๑๙๗ – ๒๐๓)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติทั้งหมด ๗ มาตรา เนื่องจากได้ทำการรวมมาตราซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งหมด ๒๒ มาตรา ซึ่งมีความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับได้แก่

**มาตรา ๑๙๗** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๑๙๗ วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม”

มาตรา ๑๙๗ วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๒๔๙ วรรคห้า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “เป็นกรณีที่เหมาะสมต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

##### **ข้อสังเกต**

รัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อให้ฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี และไม่ให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการแทรกแซงการโยกย้ายหรือการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา

**มาตรา ๒๐๒** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๐๒ วรรคสอง ได้มีการแก้ไขตัดถ้อยคำว่า “รัฐสภา” ออก

### ข้อสังเกต

เพื่อให้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่ไม่รวมถึง รัฐสภา เป็นการป้องกันการถูกแทรกแซงและป้องกันปัญหาการทุจริตคอรัปชันที่จะมีผลกระทบต่อกรปฏิบัติหน้าที่และการบริหารงาน จึงต้องมีพระราชบัญญัติกำหนดระบบบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง แยกต่างหากจากข้าราชการพลเรือน

### ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๐๔ – ๒๑๗)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ลดจำนวนบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญเหลือเพียงทั้งหมด ๑๔ มาตราจากเดิมที่มีทั้งหมด ๑๖ มาตราตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

**มาตรา ๒๐๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง มีการแก้ไขจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นจากจำนวน “สิบสี่คน” เป็น “แปดคน”

มาตรา ๒๐๔ อนุมาตรา (๑) มีการแก้ไขจำนวนผู้พิพากษาในศาลฎีกาจากจำนวน “ห้าคน” เป็น “สามคน”

มาตรา ๒๐๔ อนุมาตรา (๓) มีการแก้ไขจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์จากจำนวน “ห้าคน” เป็น “สองคน”

มาตรา ๒๐๔ อนุมาตรา (๔) มีการแก้ไขจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงจากจำนวน “สามคน” เป็น “สองคน”

มาตรา ๒๐๔ วรรคสอง มีการเพิ่มเติมวรรคสองขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ในกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือกตาม (๑) หรือ (๒) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณีเลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ

ทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดที่มาและองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญโดยกำหนดจำนวนและสัดส่วนขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ทั้งสิ้นจำนวนเก้าคนเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขขอบเขตอำนาจหน้าที่ จึงมีการลดจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญลงมาจากสิบห้าคน เหลือ เก้าคน ซึ่งจะทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำงานได้อย่างรวดเร็วรวมทั้งได้บุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในระดับสูงอย่างแท้จริง<sup>๔๑</sup>

**มาตรา ๒๐๕** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๐๕ อนุมาตรา (๓) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด” และมีการแก้ไขคำจากว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” เป็น “อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี” และมีการเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “หรือเคยเป็นนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่าสามสิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ”

มาตรา ๒๐๕ อนุมาตรา (๗) ได้มีการตัดถ้อยคำว่า “ตุลาการศาลปกครอง” ออก

### ข้อสังเกต

เพื่อเป็นหลักประกันในการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีคุณสมบัติระดับสูงโดยมีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง พร้อมทั้งป้องกันการเกิดการขัดกันตำแหน่งหน้าที่รวมถึงผลประโยชน์ส่วนตัว และมีการเพิ่มคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเปิดโอกาสให้สามารถสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเพิ่มขึ้น กล่าวคือได้เพิ่มเติมคุณสมบัติโดยให้ผู้ที่เคยเป็นตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด หรือเคยเป็นนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่าสามสิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อสามารถเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

<sup>๔๑</sup> มานิตย์ จุมปา, วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, ๒๕๕๐), หน้า ๘๑.

**มาตรา ๒๐๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๕๗ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๐๖ อนุมาตรา (๑) ได้มีการตัดถ้อยคำว่า “คนบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คนบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คนเป็นกรรมการ” และได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน”, “มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสาม” และ “ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๑๓ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๒๐๖ อนุมาตรา (๒) ได้มีการตัดถ้อยคำว่า “ในการนี้ ให้ห้าคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และสามคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) มีไม่ครบห้าคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) มีไม่ครบสามคน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคนหรือสามคน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก” และได้เพิ่มเติมถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา ๒๐๖ อนุมาตรา (๒) คือ “เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบ” “ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่

เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว”

มาตรา ๒๐๖ วรรคสอง ได้มีการตัดวรรคสองของมาตรา ๒๕๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ออก คือ “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสองและ วรรคสาม มาใช้บังคับ” และได้มีการบัญญัติวรรคสองของมาตรา ๒๐๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้นใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ในกรณีที่ไม้อาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๑) ได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนสามคน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการตาม (๑) แทน”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อประกันความเป็นอิสระ เพราะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์อยู่ในระดับสูง มีความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ดำรงอยู่ ซึ่งจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระ หลักการนี้สามารถนำไปใช้ในการสรรหาคณะกรรมการองค์อิสระอื่นๆตามรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการปรับปรุงระบบการสรรหาขึ้นใหม่

**มาตรา ๒๐๗** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง มาตรา คือ

มาตรา ๒๐๗ วรรคสอง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ “ตุลาการในศาลปกครอง” “เลือกบุคคล” “ให้ความเห็นชอบ” “หรือได้รับความเห็นชอบ” และ “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ และ มาตรา ๒๐๖ แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับ”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

**มาตรา ๒๐๙** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๐๙ อนุมาตรา (๗) ได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพ้นจากตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้นและสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในการดำรงตำแหน่ง

**มาตรา ๒๑๑** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “คู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล” และ “ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอกการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

### ข้อสังเกต

มาตรานี้มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สองประการคือ

๑. ปรับปรุงถ้อยคำให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการประวิงการพิจารณาคดีให้ล่าช้า และให้การพิจารณาคดีดำเนินต่อไปได้ จึงได้แก้ไขให้ศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีต่อไปได้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่จะมีคำพิพากษาก่อนมิได้ ซึ่งมีข้อความว่า “ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอกการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”



๒. ผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ใช้ถ้อยคำเดียวกัน คือ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง คือ ศาลที่รับพิจารณาคดี และคู่ความ แต่เนื่องจากมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๑ (นางอุบล บุญญชโลธร) ผู้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า “ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเนื่องจากมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องหรือคู่กรณีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยตรง คำวินิจฉัยนี้จึงได้วางบรรทัดฐานที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนยื่นคำร้องได้โดยตรง”<sup>๔๒</sup> แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะมีถ้อยคำเช่นเดียวกัน แต่ก็ยังไม่เป็นการแน่ชัดว่าจะมีหลักการเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๑ หรือไม่ อย่างไรก็ตามควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้ตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้

๓. หากคู่ความเป็นผู้โต้แย้ง คู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลแห่งการโต้แย้งเพื่อป้องกันมิให้คดีที่ไม่มีสาระอันควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

**มาตรา ๒๑๒** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่มีได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ

มาตรา ๒๑๒ “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

### ข้อสังเกต

ประชาชนซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง เพื่อประกันการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพ ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่การเสนอคดีในลักษณะนี้ย่อมต้องมีข้อจำกัดที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้มีคดีความขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไปจนกระทบต่อการพิจารณาคดีอื่นของศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนยังคงมีช่องทางอื่นที่สามารถร้อง

<sup>๔๒</sup> มานิดา สารพัฒน์, วิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่, ใน <http://www.parliament.go.th/elaw/>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

ขอความเป็นธรรมเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนได้ เช่น ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น<sup>๕๓</sup>

**มาตรา ๒๑๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๑๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป”

### ข้อสังเกต

ผู้เขียนเห็นด้วยกับคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมืองของสนช. ว่าภายใต้หลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย (Check and Balance) องค์กรแต่ละองค์กรที่ใช้อำนาจจะต้องมีการกำหนดให้มีการดูแลและคานอำนาจอย่างสมดุล หากมีการกำหนดให้องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากย่อมจะทำให้เกิดการเสียสมดุลและเป็นผลร้ายแก่องค์กรนั้นในภายหลัง รัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้ให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด เช่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนอกเหนือไปจากอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และศาลปกครองมีอำนาจควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น<sup>๕๔</sup> นอกจากนี้การดูแลอำนาจของอำนาจตุลาการก็เสียสมดุลโดยตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้หากมีข้อขัดแย้งระหว่างอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล ศาลก็จะเป็นผู้ชี้ขาด

ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งหลักการดูแลและคานอำนาจ ควรให้มีการดูแลอำนาจขององค์กรตุลาการให้อยู่ในจุดสมดุลเหมือนดังเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ โดยผู้เขียนเห็นควรจะให้มีการแก้ไขมาตรานี้ในแนวทางเดียวกับสนช. เป็น “ในกรณีที่ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี ประธานศาลหรือประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

<sup>๕๓</sup> มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๘๕.

<sup>๕๔</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า ๑๙๔.

**มาตรา ๒๑๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๖๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แก้ไขจำนวนองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจาก ๙ คน เป็น ๕ คน

มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๖๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๑๖ วรรคหก ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๖๙ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ตัดถ้อยคำในมาตรา ๒๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ออกทั้งหมด และได้เพิ่มเติมถ้อยคำว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

#### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับจำนวนตุลาการศาล รัฐธรรมนูญที่ลดลง และกำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่กำหนดให้ศาล รัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดเองเพื่อให้มีหลักประกันการพิจารณาที่เปิดเผย โดยกำหนดหลักเกณฑ์วิธี พิเคราะห์ การทำคำวินิจฉัย และผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การทำคำวินิจฉัยของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยถือตามเสียงข้างมากและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนต้องทำ ความเห็นในการวินิจฉัยส่วนของตน

**มาตรา ๒๑๗** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง มาตรา คือ

มาตรา ๒๑๗ วรรคสอง ได้แก้ไขและเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ต้องมาจากการเสนอของ” และ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

#### **ข้อสังเกต**

เพื่อประกันความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาคดีจึงกำหนดให้การบริหารจัดการด้าน ธุรการของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ จึงต้องจัดให้มี หน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญเอง และยังสามารถกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น

ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้เสนอแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วย  
ตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญ

### **ส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม**

**มาตรา ๒๑๙** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา  
๒๗๒วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของ  
ทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๑๙ วรรคสอง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำขึ้นใหม่ ที่มีได้บัญญัติมาก่อน คือ  
“ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้เสนอต่อศาลฎีกาได้  
โดยตรง และคดีที่อุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ตามที่  
กฎหมายบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลฎีกาเห็นว่าข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์หรือฎีกา  
นั้นจะไม่เป็นสาระอันควรแก่การพิจารณา ศาลฎีกามีอำนาจไม่รับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ ทั้งนี้  
ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด”

มาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำขึ้นใหม่ ที่มีได้บัญญัติมาก่อน คือ  
“ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง  
ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มี  
อำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่  
ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว”

มาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ได้มีการแก้ไขถ้อยคำ คือ “หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรง  
ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา”

#### **ข้อสังเกต**

มาตรานี้เป็นการกำหนดชั้นศาลของศาลยุติธรรมและกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาใน  
การพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้เพื่อให้ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่มีความสำคัญเท่านั้น  
ซึ่งจะทำให้ปริมาณคดีไม่ค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก และกำหนดหลักการใหม่ให้ศาลฎีกาหรือ  
ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับคดีการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง  
รวมทั้งคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนหลักการเดิมที่ให้เป็นอำนาจของ  
คณะกรรมการการเลือกตั้ง

**มาตรา ๒๒๐** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๗๓ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๒๐ วรรคสาม ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำขึ้นใหม่ ที่มีได้บัญญัติขึ้นใหม่ คือ “การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วยเป็นสำคัญ”

### ข้อสังเกต

เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษา และกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

**มาตรา ๒๒๑** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๗๔ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๒๑ อนุมาตรา (๒) ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัดส่วนองค์ประกอบของจำนวนผู้พิพากษาในคณะตุลาการศาลยุติธรรม คือ “(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ได้แก่ ศาลฎีกาหกคน ศาลอุทธรณ์สี่คนและศาลชั้นต้นสองคน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลและได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล”

มาตรา ๒๒๑ วรรคสอง “ในกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง (๓) หรือมีแต่ไม่ครบสองคนถ้าคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนเห็นว่ามีเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจำนวนดังกล่าวเป็นองค์ประกอบและองค์ประชุมพิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เนื่องจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเป็นองค์ประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาอรรถคดีอันจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนให้ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายอื่นๆ ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจึงต้องมาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความอาวุโสในการปฏิบัติหน้าที่มาเป็นเวลายาวนานและมีผลงานที่ประจักษ์<sup>๔๕</sup>

<sup>๔๕</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๑๒.

## ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง

มาตรา ๒๒๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง มาตรา คือ

มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่งได้มีการแก้ไขถ้อยคำ คือ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่ที่มีได้บัญญัติมาก่อน “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น”

### ข้อสังเกต

เพื่อความชัดเจนในการกำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองรวมถึงคดีปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและได้มีการเพิ่มอำนาจให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวข้องกับกรกระทำทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>๕๖</sup>

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นด้วยกับสสช. ว่าการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับเอกชนหรือองค์กรอื่นควรเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ศาลปกครอง แม้แต่การจำกัดเฉพาะเรื่องการใช้อำนาจหรือกิจการทางปกครองก็อาจเป็นปัญหาขัดแย้งได้ โดยเฉพาะกิจการของศาลยุติธรรม<sup>๕๗</sup>

<sup>๕๖</sup> ๑๒๐ คำถามเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ใน <http://www.parliament.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์, ๒๕๕๑.

<sup>๕๗</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐๔.

**มาตรา ๒๒๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง มาตรา คือ

มาตรา ๒๒๔ วรรคสี่ ได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน “ตุลาการศาลปกครองในชั้นศาลใดจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง กำหนด”

#### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ศาลปกครองมีอิสระในการกำหนดจำนวนตุลาการศาลปกครองอันจะเป็นการรับรองความเป็นอิสระของศาลปกครอง เนื่องจากคดีปกครองมีความหลากหลายมาก จึงจำเป็นต้องให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถหลาย ด้าน

**มาตรา ๒๒๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง มาตรา คือ

มาตรา ๒๒๖ วรรคสอง ได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ในกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง (๓) หรือมีแต่ไม่ครบสามคนถ้าคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนไม่น้อยกว่าหกคนเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนดังกล่าวเป็นองค์ประกอบและองค์ประชุมพิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้”

#### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองอันจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้มีคดีความในศาลปกครอง ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายอื่น ๆ ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความอาวุโสในการปฏิบัติหน้าที่มาเป็นเวลายาวนานและมีการปฏิบัติงานเป็นที่ประจักษ์ด้วย

### **๒.๒ หมวด ๑๑ องค์การตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา๒๒๙-๒๕๘)**

หมวด ๑๑ องค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อยู่ในหมวด ๖ ของรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มี

ทั้งหมด ๑๓ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ลดเหลือเพียง ๑๒ มาตรา ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

### **ส่วนที่ ๑ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๒๙-๒๕๔)**

#### **๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๒๒๙-๒๔๑)**

**มาตรา ๒๒๙** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการแก้ไข

#### **ข้อสังเกต**

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดของสนช. ว่าคณะกรรมการสรรหาองค์การอิสระทุกองค์การ อาจให้มีที่มาจากประชาชนและสื่อมวลชนด้วย โดยกรรมการประเภทนี้อาจเปลี่ยนตัวบุคคลไป ทุกครั้งที่มีการสรรหา ไม่ใช่อยู่ตามวาระ การเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระควรจะทำ โดยเปิดเผยให้สาธารณชนทราบพร้อมทั้งเหตุผล<sup>๔๔</sup>

**มาตรา ๒๓๐** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง มาตรา คือ

มาตรา ๒๓๐ ได้ตัดอนุมาตรา (๑) (๕) และ (๖) ออก

มาตรา ๒๓๐ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๑) ได้ตัดถ้อยคำ “ในวันเสนอชื่อ”, อนุมาตรา (๔) ได้ตัดถ้อยคำ “ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”

มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ได้มีการบัญญัติขึ้นใหม่ “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ มาใช้ บังคับกับกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม”

#### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นกรรมการการเลือกตั้งโดยให้มีคุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระ มีความ เป็นกลางและความเป็นธรรมมากที่สุด จึงได้มีการบัญญัติมาตรานี้ขึ้น

<sup>๔๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๘.



**มาตรา ๒๓๑** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๓๑ วรรคหนึ่ง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “และกรรมการการเลือกตั้ง”

มาตรา ๒๓๑ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๑) ได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนเจ็ดคน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓๐ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการสรรหาดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกตามวรรคหนึ่ง ต้องมิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกัน”

มาตรา ๒๓๑ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๒) ได้มีการแก้ไขถ้อยคำ คือ จาก “๕ คน” เป็น “๒ คน”

มาตรา ๒๓๑ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๔) ได้มีการตัดถ้อยคำในมาตรา

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการเลือกประธานกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มีความอิสระและเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กร “โดยมีการปรับเปลี่ยนจากการสรรหาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกมาเป็นการสรรหาให้ได้ตามจำนวนที่จะพึงมีและเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง ส่วนกรรมการสรรหาซึ่งมีที่มาจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ ตุลาการ

<sup>๔๔</sup>สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ใน [http:// www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑.

ในศาลปกครอง ต้องมิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกัน เพราะองค์ประกอบอื่นประกอบด้วยบุคคลที่ประกอบอาชีพผู้พิพากษาและตุลาการอยู่แล้วจึงต้องการให้ได้บุคคลอื่นมาเข้าร่วมเป็นกรรมการสรรหา เพื่อเลือกบุคคลนอกวงการผู้พิพากษาและตุลาการด้วย นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้ภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่อาจสรรหาได้ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอรายชื่อตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องเสนอแทนเพื่อแก้ไขปัญหาการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้<sup>๕๐</sup>

**มาตรา ๒๓๒** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๓๒ วรรคสาม บัญญัติขึ้นใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๙ (๑) (๒) (๓) (๕) (๖) (๗) และการขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๓๐ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม”

#### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีลักษณะเช่นเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เพราะวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีวาระมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งได้ครอบคลุมช่วงระยะเวลาที่บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**มาตรา ๒๓๓** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๓๓ แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ภายในสามสิบวัน”

<sup>๕๐</sup> คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๔๐ ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมาธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๖๗-๑๖๘.

### ข้อสังเกต

เพื่อให้มีกลไกในการตรวจสอบคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้งโดยบทบัญญัติมาตรานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

**มาตรา ๒๓๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๔๓ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำ จาก “สี่สิบห้าวัน” เป็น “เก้าสิบวัน”

มาตรา ๒๓๔ วรรคสอง แก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำ จาก “สี่สิบห้าวัน” เป็น “หกสิบวัน”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหากรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างลง ในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ หรือด้วยเหตุอื่น โดยได้ขยายระยะเวลาในการสรรหากรณีพ้นจากตำแหน่งทั้งการพ้นจากตำแหน่งตามวาระและพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่น เนื่องจากในทางปฏิบัติระยะเวลาเดิม ๔๕ วันไม่เพียงพอต่อการดำเนินการสรรหากรรมการการเลือกตั้งขึ้นใหม่

**มาตรา ๒๓๕** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๔๔ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม ได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำขึ้นใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระคือ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถบริหารจัดการงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นได้เองโดยอิสระ จึงบัญญัติมาตรา ๒๓๕ วรรคสามขึ้นมาเพื่อให้การบริหารจัดการด้านธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักประกันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติปราศจากการครอบงำ<sup>๕๐</sup>

<sup>๕๐</sup> มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๖๘-๗๐.

ทำให้มีหน่วยธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบ

**มาตรา ๒๓๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๔๕ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๑) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำขึ้นใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง”

มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๒) (๓) และ (๔) ได้บัญญัติขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ

“(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘๑ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงความสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(๓) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

กรณี (๖) ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่นั้น ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งระงับหรือเลื่อนการประกาศผลจนกว่ามีคำวินิจฉัยของศาลจะได้สอดคล้องกับมาตรา ๒๓๙<sup>๕๒</sup>

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน”

<sup>๕๒</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑๘.

มาตรา ๒๓๖ วรรคสอง ได้มีการตัดถ้อยคำว่า “ศาล” ออก

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่จัดการ ควบคุม ตรวจสอบ วางระเบียบ หรือกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวมทั้งมีหน้าที่ในการส่งเสริม และให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และได้เพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในอนุมาตรา (๑) โดยเพิ่มเติมให้มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาคและมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง และเพิ่มอำนาจหน้าที่ในอนุมาตรา (๒) (๓) และ (๔) ด้วย<sup>๕๓</sup> นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามอนุมาตรา (๕) ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย มาตรา ๒๓๕ ก็จะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเพราะผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไม่ใช่คณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว<sup>๕๔</sup>

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดของสนช.ว่าควรแก้ไข (๖) เป็นว่า กกต. มีอำนาจสั่งระงับหรือเลื่อนการประกาศผลจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๓๙ ต่อไป

**มาตรา ๒๓๗** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการบัญญัติขึ้นมาก่อน คือ

มาตรา ๒๓๗ “ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว

<sup>๕๓</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและตรวจรายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๒๗.

<sup>๕๔</sup> บริพันธ์ โตคติเทพย์, ประเด็นวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐: ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.), ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ และในกรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการทุจริต บทลงโทษดังกล่าวครอบคลุมถึง หัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค บทบัญญัตินี้ต้องการที่จะเอาผิดแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการโดยทุจริตโดยมิต้องรอให้ได้รับเลือกตั้งก่อน รวมทั้งเอาผิดกับหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคด้วยหากมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบการทุจริตแล้วมิได้ทำการยับยั้งแก้ไขให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งการกำหนดโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และการยุบพรรค เป็นผลมาจากการที่พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล จึงถือว่าหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนนิติบุคคล ส่วนกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจบริหารพรรค เพราะฉะนั้น หากสมาชิกพรรคกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าวควรต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำนั้นด้วย

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าเหตุยุบพรรคและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองในวรรคสองนั้นมีความรุนแรงเกินกว่าเหตุ เนื่องจากในการลงโทษนั้นควรจะต้องตัดสินลงโทษเฉพาะตัวบุคคลที่กระทำผิด มิใช่แก่พรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นที่มิได้มีส่วนรู้เห็นด้วย ทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวอาจมีลักษณะขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอีกด้วย

**มาตรา ๒๓๘** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๔๗ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๓๘ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๒) ได้บัญญัติขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ

“(๒) ผู้เข้ารับการสรรหา หรือสมาชิกขององค์กรตามมาตรา ๑๑๔ วรรคหนึ่ง คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

มาตรา ๒๓๘ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๓) ได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “หรือสรรหา”

### ข้อสังเกต

เพื่อให้การสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งและประชามติเป็นไปโดยเร็วและได้แก้ไขถ้อยคำเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบใหม่ที่มาจากการสรรหา และส่งเสริมให้เกิดระบบการสรรหาที่โปร่งใสและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

**มาตรา ๒๓๙** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีการบัญญัติขึ้นมา ก่อน คือ

**มาตรา ๒๓๙** “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้องในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ มิให้นำบุคคลดังกล่าวเข้าไปในจำนวนรวมของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องการวินิจฉัยให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งแต่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญย่อมทำให้ไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล คือ เมื่อเป็นองค์กรที่เกิดจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดและได้ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ ก็ไม่ควรจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นอีก ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติมาตรา ๒๓๙ ขึ้นมาทำให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกตรวจสอบได้โดยศาล หลักความมีอำนาจเด็ดขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอีกต่อไป โดยเฉพาะในเรื่องประเด็นการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดนั้นมีการท้วงติงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าให้อำนาจมากเกินไป จึงเป็นสาเหตุให้มีการปรับตั้งคำใหม่และได้ข้อสรุปว่าสามารถแจกใบเหลือง ใบแดงได้เฉพาะก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้นและให้ถือว่าคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเป็นที่สุด<sup>๕๕</sup> ส่วนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นสามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้<sup>๕๖</sup> ส่งผลให้มีความมีอำนาจเด็ดขาดไม่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นอันเป็นคุณลักษณะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสูญเสียไป

นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นด้วยกับคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมืองของสนช. ว่า ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยได้เองแต่ภายหลังการประกาศผลเลือกตั้งแล้วให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาและควรนำมาตรานี้ไปใช้กับกรณีของสมาชิกวุฒิสภาด้วยหากมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยจะต้องกำหนดระยะเวลาที่ศาลฎีกาจะวินิจฉัยเรื่องนี้ด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งศาลเลือกตั้งต่อไปเพื่อจะได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาทำหน้าที่พิจารณาตัดสินต่อไป

<sup>๕๕</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๕๖</sup> สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ..., ใน [http://www.parliament.go.th/parcy/sapadb/committee\\_๑\\_upload/๑-๒๐๐๗๐๗๒๖๑๐๓๒๑๔\\_nuanin.ppt](http://www.parliament.go.th/parcy/sapadb/committee_๑_upload/๑-๒๐๐๗๐๗๒๖๑๐๓๒๑๔_nuanin.ppt), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑.



**มาตรา ๒๔๐** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีการบัญญัติขึ้นมาก่อน คือ

มาตรา ๒๔๐ “ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการตามมาตรา ๒๓๘ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างใดแล้ว ให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยพลัน และให้นำความในมาตรา ๒๓๘ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับการที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยอนุโลม

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนการสรรหาหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่งและให้ดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองประธานกรรมการการเลือกตั้งจะร่วมดำเนินการหรือวินิจฉัยสั่งการมิได้ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบเท่าที่มีอยู่

การคัดค้านและการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนการสรรหาหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภาหากการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการอย่างใดๆตามมาตรา ๒๓๘ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน และยังให้อำนาจศาลฎีกาตรวจสอบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการใดๆแล้วตามบทบัญญัติมาตรา ๒๓๘ วรรคสองและวรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากนี้ยังได้กำหนดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภากรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนการสรรหาหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา โดยให้เริ่มสิ้นสุดสมาชิกภาพนับตั้งแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่ง

## ๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา ๒๔๒-๒๔๕)

ส่วนที่ ๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ถูกจัดอยู่ในส่วนที่ ๗ และได้ทำการเปลี่ยนชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีทั้งหมด ๓ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๔ มาตรา ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

**มาตรา ๒๔๒** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๙๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๔๒ วรรคสอง ได้บัญญัติขึ้นมาใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ”

มาตรา ๒๔๒ วรรคสาม ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ “ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน”

มาตรา ๒๔๒ วรรคสี่ ได้มีการตัดถ้อยคำว่า “สรรหาและการคัดเลือก” ออก

มาตรา ๒๔๒ วรรคหก ได้บัญญัติขึ้นมาใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

### ข้อสังเกต

ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อองค์กรจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ให้เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ โดยให้มีหน้าที่ตรวจจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่เหมาะสมที่จะเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป

เพื่อกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน และกำหนดหน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงเพราะเหตุที่เป็นองค์กรตรวจสอบความชอบธรรมของฝ่ายปกครอง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวน ๓ คน ประกอบด้วยประธานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นตำแหน่งที่บัญญัติขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของคณะผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการต่างๆ และผู้ตรวจการแผ่นดินอีก ๒ คน ซึ่ง

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ที่เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และยังต้องคุณสมบัติ ไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด<sup>๕๗</sup>

**มาตรา ๒๔๓** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติ มาตรานี้ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการบัญญัติ ขึ้นมาก่อน คือ

มาตรา ๒๔๓ “การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภา ผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน หนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และให้ นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓๑ (๑) วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดกระบวนการในการสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นเดียวกับ กระบวนการในการสรรหาและเลือกองค์กรอิสระต่างๆให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ระบบตรวจสอบมีความ เข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงทำการปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบดียิ่งขึ้น ทั้งจัดให้มีระบบการ ตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ<sup>๕๘</sup> โดยให้อำนาจกับประธานศาล รัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำ ฝ่ายค้าน และให้เสนอชื่อตามจำนวนที่ต้องมีไปยังวุฒิสภา วุฒิสภาจึงไม่ได้มีอำนาจในการ พิจารณาคัดเลือกเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ทั้งนี้เป็นการ ลดทอนอำนาจของวุฒิสภาลง เพื่อให้องค์กรอิสระเหล่านี้ทำงานอย่างอิสระได้แท้จริง<sup>๕๙</sup>

<sup>๕๗</sup> ประณต นันทิยะกุล, ถอดรหัสรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แว่นแก้ว, ๒๕๕๐), หน้า ๗๑.

<sup>๕๘</sup> สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ..., ใน [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/committee๑\\_upload/๑-๒๐๐๗๐๗๑๖๑๑๓๑๑๔\\_nuanin.ppt](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/committee๑_upload/๑-๒๐๐๗๐๗๑๖๑๑๓๑๑๔_nuanin.ppt), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑.

<sup>๕๙</sup> บทสรุปความคิดเห็นของประชาชนเรื่องรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จากเครือข่ายภาคประชาชน (กุมภาพันธ์-เมษายน ๒๕๕๐), ใน <http://www.thprc.org>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑.

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดของสนช. ว่าคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระทุกองค์กร อาจให้มีที่มาจากประชาชนและสื่อมวลชนด้วย โดยกรรมการประเภทนี้อาจเปลี่ยนตัวบุคคลไป ทุกครั้งที่มีการสรรหา ไม่ใช่อยู่ตามวาระ การเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระควรจะทำ โดยเปิดเผยให้สาธารณชนทราบพร้อมทั้งเหตุผล

**มาตรา ๒๔๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๙๗ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง มาตรา คือ

มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๒) (๓) (๔) และวรรคสองได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่ที่มีได้บัญญัติมาก่อนคือ

“(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม และมาตรา ๒๘๐

(๓) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น

(๔) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (๑) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มี การร้องเรียนได้”

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินมิให้กระทบถึงความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลรวมทั้งการติดตามและดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และรายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้<sup>๖๐</sup> เป็นข้อดีที่ทำให้มีการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีผลในทางปฏิบัติได้จริง<sup>๖๑</sup> ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการเพิ่มเติมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยรวมขึ้นพิจารณาได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียนทำให้ประชาชนมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น นอกจากนี้ได้เพิ่มอำนาจติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพราะที่ผ่านมาไม่มีองค์กรใดเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะเป็นหลักประกันได้ว่าภาครัฐจะมีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน

**มาตรา ๒๔๕** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๔๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำขึ้นใหม่ คือ

มาตรา ๒๔๕ “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยได้ โดยมีการปรับปรุงถ้อยคำเพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

### ๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๔๖-๒๕๑)

<sup>๖๐</sup> ศิริษฐา ดาราศร, การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์, ใน <http://www.pub-law.net>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

<sup>๖๑</sup> ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ใน <http://parliament.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีทั้งหมด ๖ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๖ มาตรา เช่นกัน ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

**มาตรา ๒๔๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๙๗ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๔๖ วรรคสอง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำขึ้นใหม่ คือ “โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์กวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปีซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา”

มาตรา ๒๔๖ วรรคสาม ได้มีการแก้ไขถ้อยคำของจำนวนและองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาขึ้นใหม่ คือ “โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคนประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”

มาตรา ๒๔๖ วรรคห้า ได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่ที่มีได้บัญญัติมาก่อน คือ “ให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยคุณสมบัติ กระบวนการสรรหา และอำนาจหน้าที่ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งหลักการดังกล่าวคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ส่วนในวรรคห้าของมาตรา ๒๔๖ ได้บัญญัติขึ้นมาใหม่ในเรื่องกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด แต่ไม่ใช่เป็นองค์กอิสระแยกต่างหากจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้การใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกทั้งประชาชน

ในแต่ละจังหวัดสามารถมีส่วนร่วมในการสอดส่องการทุจริตมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากจำนวน ๑๕ คน เหลือ ๕ คนเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากพรรคการเมืองและการ Block vote โดยตัดคณะกรรมการสรรหาในส่วนขององค์กรอิสระ ตัวแทนพรรคการเมือง และอธิบดีของสถาบันอุดมศึกษารับรองออกไป เหลือองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๕ คน ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร<sup>๖๒</sup>

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดของสนช.ว่าคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระทุกองค์กร อาจให้มีที่มาจากประชาชนและสื่อมวลชนด้วย โดยกรรมการประเภทนี้อาจเปลี่ยนตัวบุคคลไปทุกครั้งที่มีการสรรหา ไม่ใช่อยู่ตามวาระการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระควรจะทำโดยเปิดเผยให้สาธารณชนทราบพร้อมทั้งเหตุผล

**มาตรา ๒๔๘** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๙๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง มาตรา คือ

มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำขึ้นใหม่ คือ “หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน”

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชน โดยเพิ่มสิทธิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อขอตรวจสอบเพื่อถอดถอนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

<sup>๖๒</sup> ภาสกร เหล่าหัล้า, วิเคราะห์ “บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ,” ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑.

**มาตรา ๒๔๙** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง ได้มีการแก้ไขถ้อยคำ จาก “หนึ่งในสี่” เป็น “หนึ่งในห้า”

มาตรา ๒๔๙ วรรคสี่ ได้มีการบัญญัติขึ้นใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติมาก่อนคือ “ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวรรคสาม และมีการกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ตนดำรงตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าผู้นั้นกระทำความผิด”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดขั้นตอนการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาและตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งลดลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดจำนวนไว้ “หนึ่งในสี่”<sup>๖๓</sup> และมีการบัญญัติมาตรา ๒๔๙ วรรคสี่ขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามวรรคสามในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกกล่าวหาและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นได้ จึงกำหนดให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการชั่วคราว เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

<sup>๖๓</sup> ประณต นันทิยะกุล, *ถอดรหัสรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐*, หน้า ๗๔.



ทุจริตแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มิฉะนั้นคดีจะขาดอายุความและมีคดีค้างสะสมมากขึ้น<sup>๒๔</sup>

**มาตรา ๒๕๐** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๐๑ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๑) ได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “เกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา ๒๗๒ และมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม”

มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๓) ได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ” และ “รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย”

มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๔) ได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด”

มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๕) ได้บัญญัติขึ้นใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๖) ได้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย”

มาตรา ๒๕๐ วรรคสาม ได้บัญญัติขึ้นใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยได้มีการแก้ไขอนุมาตราต่างๆ ได้แก่

อนุมาตรา (๑) และ (๒) แก้ไขข้อความให้ชัดเจนขึ้น

<sup>๒๔</sup> คณะกรรมการการวิสามัญชั้นที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๓๙.

อนุมาตรา (๓) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ และดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการที่กำหนดตำแหน่งของผู้ถูกตรวจสอบ ให้เหลือเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงนั้น เพื่อป้องกันการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมากจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖๕

อนุมาตรา (๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตามวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด เพื่อให้สามารถตรวจสอบการกระทำความผิดได้อย่างรวดเร็วสะดวก และมีหลักเกณฑ์การตรวจสอบที่เป็นธรรมโปร่งใสกับผู้ถูกกล่าวหา

อนุมาตรา (๕) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้มีการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญนี้ให้มีผลในทางปฏิบัติได้จริง<sup>๖๖</sup>

อนุมาตรา (๖) ได้เพิ่มให้ประกาศรายงานผลการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะ

และมาตรา ๒๕๐ วรรคท้าย ได้กำหนดให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบัญญัติขึ้นใหม่

ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่าในกรณีเป็นคดีสำคัญแม้ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นชั้นผู้น้อยแต่ถ้าเห็นสมควรให้คณะกรรมการหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาไต่สวนเองก็ได้<sup>๖๗</sup> นอกจากนี้ข้อความในวรรคสามที่ว่า “ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและ

<sup>๖๕</sup> มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๘๗.

<sup>๖๖</sup> ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ใน <http://parliament.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑.

<sup>๖๗</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๓๒.

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย” นั้นไม่ควรที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อาจบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแทน

#### ๔. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๒๕๒-๒๕๔)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีทั้งหมด ๑ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๓ มาตรา ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

**มาตรา ๒๕๒** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๑๒ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง ได้แก้ไขตัดถ้อยคำออก คือ “และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

มาตรา ๒๕๒ วรรคสอง ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จาก “เก้าคน” เป็น “หกคน”

มาตรา ๒๕๒ ได้แก้ไขโดยตัดวรรคสามและวรรคสี่ของมาตรา ๓๑๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ออก

#### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ การสรรหา การเลือกและวาระการดำรงตำแหน่ง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้ลดจำนวนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจาก “เก้าคน” เป็น “หกคน” เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขขอบเขตอำนาจหน้าที่ และทำให้สามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในระดับสูงได้อย่างแท้จริง

คำว่า “ด้านอื่น” ในมาตรา ๒๕๒ วรรคสอง หมายถึงบุคคลผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านนิติศาสตร์หรือความรู้ด้านอื่น ๆ ที่การตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องใช้ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันจะทำให้ระบบการตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดของสนช. ว่าคณะกรรมการสรรหาองค์กฤษฎีการทุกองค์กร อาจให้มีที่มาจากประชาชนและสื่อมวลชนด้วย โดยกรรมการประเภทนี้อาจเปลี่ยนตัวบุคคลไปทุกครั้งที่มีการสรรหา ไม่ใช่อยู่ตามวาระ การเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กฤษฎีการจะกระทำโดยเปิดเผยให้สาธารณชนทราบพร้อมทั้งเหตุผล

**มาตรา ๒๕๓** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการบัญญัติขึ้นมาก่อน คือ

มาตรา ๒๕๓ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง”

#### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง เพื่อให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกัน อีกทั้งให้คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังมีความชัดเจนในหน้าที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งให้คดีพิพาทเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

**มาตรา ๒๕๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๑๒วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๕๔ วรรคสอง ได้บัญญัติขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

#### **ข้อสังเกต**

เพื่อประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมาตรา ๒๕๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาจากมาตรา ๓๑๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

## **ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ**

### **๑. องค์กรอัยการ (มาตรา ๒๕๕)**

**มาตรา ๒๕๕** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีการบัญญัติขึ้นมาก่อน คือ

มาตรา ๒๕๕ “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด

องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารจากการที่ให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาทำให้องค์กรอัยการมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น ทั้งการทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนรัฐ และการยื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปลอดภัยจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองซึ่งจะเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาและสามารถดำเนินคดีเอาผิด กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างจริงจัง<sup>๖๔</sup> ส่วนเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งของอัยการสูงสุดต้องมีมติของคณะกรรมการอัยการ

<sup>๖๔</sup> พิเคราะห์รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐, ใน <http://www.kriengsak.com>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

และได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาและได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้ง การที่กำหนดให้องค์กรอัยการ มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ทำให้มีความอิสระ และความคล่องตัวในการจัดการองค์กร นอกจากนี้ยังห้ามมิให้พนักงานอัยการเป็นกรรมการใน หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งห้ามประกอบอาชีพอื่นอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการ ปฏิบัติหน้าที่และเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งและยังห้ามไม่ให้เป็นการกรรมการผู้จัดการที่ บริษัทยาสูบหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เพราะจะส่งผลกระทบต่อภารกิจสำคัญและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้<sup>๖๙</sup>

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นด้วยกับคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมืองของสนช. ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สมควรจะบัญญัติสถานะไว้เป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญ โดยหลักจะต้องเป็น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่การที่รัฐธรรมนูญได้ กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งที่โดยสภาพของอัยการเป็นระบบข้าราชการ ประจำ แม้จะดูเสมือนหนึ่งการเป็นองค์กรอัยการที่เป็นอิสระจะทำให้มีหลักประกันในการทำงาน แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ในการปฏิบัติหน้าที่อัยการในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม นั้น พนักงานอัยการมีอิสระอยู่แล้วโดยไม่ถูกแทรกแซง การกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญนั้นยากที่จะหาเหตุผลที่มีน้ำหนักสนับสนุน อีกทั้งการรับรองไว้ดังกล่าวจะสร้างปัญหา ตามมาอีกหลายประการเช่น

๑. เมื่ออัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระแล้ว หน้าที่ของอัยการที่มีอยู่ คือ การ เป็นทนายให้แผ่นดินและส่วนราชการ ตลอดจนหน่วยงานทั้งหลายของรัฐ รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษา กฎหมายในการตรวจร่างสัญญา และตอบข้อหารือต่างๆ อัยการย่อมไม่สามารถจะทำได้อีกต่อไป เพราะขัดต่อความเป็นอิสระ รัฐจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

๒. เมื่ออัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระแล้ว หากมีการดำเนินการตาม กระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น เมื่อป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งแล้วส่งเรื่องไปให้อัยการเพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง หากอัยการไม่เห็นด้วย อัยการมีสิทธิที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยได้เพราะอ้างว่าเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร ตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมาก

ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอให้ตัดบทบัญญัติมาตรานี้ออก

<sup>๖๙</sup> กุลพล วัชรภาพ, การบัญญัติองค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑-๒, ใน <http://www.parliament.go.th>, สืบค้น เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑.

## ๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๒๕๖-๒๕๗)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีทั้งหมด ๒ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๒ มาตรา ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

**มาตรา ๒๕๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๙๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๕๖ วรรคหนึ่ง ได้แก้ไขถ้อยคำ จาก “สิบคน” เป็น “หกคน”

มาตรา ๒๕๖ วรรคสอง ได้แก้ไขตัดถ้อยคำออก คือ “การสรรหา การเลือก”

มาตรา ๒๕๖ วรรคห้าและวรรคหก ได้บัญญัติขึ้นใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ

มาตรา ๒๕๖ วรรคห้าและวรรคหก “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสาม มาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๐๗ และมาตรา ๒๐๙ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง วิธีการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกำหนดให้มีหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานของหน่วยธุรการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว

**มาตรา ๒๕๗** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๒) (๓) และ (๔) ได้บัญญัติขึ้นใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ

“(๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีให้เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๓) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีให้เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียน ว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง

(๔) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็น กรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมแทนประชาชน ได้ ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งแต่เดิมให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีเพียงอำนาจใน การตรวจสอบและให้คำเสนอแนะเท่านั้นไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลได้ ทำให้การคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>๗๐</sup>

### ๓. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา ๒๕๘)

**มาตรา ๒๕๘** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง ได้แก้ไขตัดถ้อยคำออก คือ “รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”

มาตรา ๒๕๘ วรรคสี่ ได้บัญญัติขึ้นใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ให้มีสำนักงาน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดองค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติโดยเพิ่มหน้าที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการให้คำปรึกษาและ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และกำหนดให้มีหลักประกัน ความเป็นอิสระในการบริหารงานของหน่วยราชการ

<sup>๗๐</sup> ภัทรวดี ชินชนะ, วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่าด้วย เรื่องคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ, ใน <http://www.parliament.go.th/elaw/>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.



### ๒.๓ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (มาตรา ๒๕๙-๒๗๘)

หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ถูกจัดอยู่ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

#### ส่วนที่ ๑ การตรวจสอบทรัพย์สิน (มาตรา ๒๕๙-๑๖๔)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้จัดหมวดหมู่ขึ้นใหม่และแก้ไขชื่อเป็นการตรวจสอบทรัพย์สิน จากชื่อเดิม “การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แก่

**มาตรา ๒๕๙** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๕๙ วรรคสอง ได้มีการตัดถ้อยคำออก คือ “โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

มาตรา ๒๕๙ วรรคสาม ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ คือ “การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย”

#### ข้อสังเกต

เพื่อให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงโดยโอนทรัพย์สินไปไว้ที่อื่น เช่น การโอนถ่ายทรัพย์สินให้แก่ภริยา อาชีพ คนขับรถ คนสวน บริษัทนายหน้า และเป็นมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบหรือแสวงหาประโยชน์<sup>๗๑</sup>

<sup>๗๑</sup> ๕๐ ประเด็นเด่นของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ใน <http://www.parliament.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๑.

**มาตรา ๒๖๐** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๙๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๖๐ วรรคสองมีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งโดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย”

### ข้อสังเกต

เพื่อให้ทราบสถานะของการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการทุจริตในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>๓๒</sup> มีการแก้ไขข้อความ “ที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชี” เป็น “วันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี” เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินหนี้สินมาก อาจจะยื่นบัญชีไม่ทันภายในเวลาเดียว จึงมีการแก้ไขระยะเวลาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

**มาตรา ๒๖๑** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๖๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ตัดวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ออกไป และในวรรคหนึ่งของมาตรา มาตรา ๒๖๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมบุคคลที่ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา”

### ข้อสังเกต

บทบัญญัติมาตรา ๒๖๑ ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและการตรวจสอบมีประสิทธิภาพ และประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง

<sup>๓๒</sup> นารี กิตติสมบุญสุข, วิเคราะห์รัฐธรรมนูญใหม่กับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

ทางการเมือง<sup>๗๓</sup> และตัดความในวรรคหนึ่งออกเพราะเป็นเรื่องวิธีการปฏิบัติที่ไม่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>๗๔</sup>

**มาตรา ๒๖๓** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๖๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไขทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง

มาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป”

มาตรา ๒๖๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ “ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลมและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย”

มาตรา ๒๖๓ บัญญัติขึ้นเพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยแทนศาลรัฐธรรมนูญเพราะจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดทางอาญา ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นรวมทั้งแก้ไขวันที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง คือ “ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย”

<sup>๗๓</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๕๒.

<sup>๗๔</sup> สารระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ใน <http://www.parliament.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๑.

**มาตรา ๒๖๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๙๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไขถ้อยคำ “ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ได้ทำการเพิ่มเติมวรรคสองขึ้นมาอีกหนึ่งวรรค ได้แก่ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่มีการยื่นไว้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ ถ้าเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือการวินิจฉัยการกระทำความผิด ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

### ข้อสังเกต

มาตรา ๒๖๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมเพื่อขยายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงให้นำหลักการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมาใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐด้วยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด และเพิ่มเติมวรรคสองเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในการเปิดเผยข้อมูลของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและทำให้การใช้อำนาจรัฐทุกระดับมีความโปร่งใส อย่างไรก็ตามมีผู้โต้แย้งในเรื่องของตำแหน่งที่ข้าราชการประจำต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกตำแหน่ง เพราะจะเป็นการสร้างภาระจนเกินไป จึงสมควรที่จะระบุให้ชัดเจนถึงตำแหน่งของข้าราชการประจำที่ต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>๗๕</sup>

### ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (มาตรา ๒๖๕-๒๖๙)

วัตถุประสงค์ของการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อลดทอนอิทธิพลอันไม่ถูกต้องที่อาจจะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและเพื่อป้องกันการทุจริต<sup>๗๖</sup>

<sup>๗๕</sup> มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๙๒-๙๓.

<sup>๗๖</sup> ศิริษฐา ดาราคร, การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์, ใน <http://www.pub-law.net>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีบทบัญญัติในส่วนนี้ต่างหากแต่รวมอยู่ในหมวด ๖ รัฐสภาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๕ มาตรา ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

**มาตรา ๒๖๕** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๑๐ และมาตรา ๑๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างมีดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๖๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการเพิ่มเติมแก้ไขในอนุมาตรา (๑) (๒) (๔) วรรคสองและวรรคสาม คือ

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวกายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ให้นำความใน (๒) (๓) และ (๔) มาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรา ๒๖๕ นี้ด้วย”

### **ข้อสังเกต**

มาตรา ๒๖๕ บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา คู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการหรือผู้ได้รับมอบหมายให้กระทำการ โดยบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่

ได้ รับ หรือแทรกแซง หรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐอันมีลักษณะเป็น การผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือรับเงิน หรือประโยชน์ใดๆจากหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าของกิจการ หรือถือหุ้นในกิจการ หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือโทรคมนาคม ไม่ว่าจะในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของ กิจการ หรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ส่วนคำว่า “ผลประโยชน์ขัดกัน” หมายความว่า การได้หรือการเสียประโยชน์ฝ่ายหนึ่งย่อม ได้แก่การเสียหรือการได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมยากต่อ การตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวของตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในลักษณะที่ผลประโยชน์ ส่วนตัวได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ<sup>๓๗</sup>

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรานี้ได้ก่อให้เกิดความคลุมเครือในการตีความดังเช่นกรณีสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๓๕๔๗ เพื่อสอบถามเกี่ยวกับการ แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) ว่าขัดต่อมาตรา ๒๖๕ วรรค ๒ หรือไม่ นอกจากนี้ยังได้มีปัญหาเกี่ยวกับกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข พณฯ ไชยา สะสมทรัพย์ อันเนื่องมาจากวรรคสามของมาตรานี้ จึงสมควรมีการพิจารณาแก้ไขในเรื่องชนิดของ การกระทำที่ถือว่าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว ดังเช่นกรณีของต่างประเทศที่มี Conflict of Interest Act บังคับใช้เพื่อความชัดเจน

**มาตรา ๒๖๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๑๑๑ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง มาตรา คือ

มาตรา ๒๖๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในวรรคหนึ่งได้ เพิ่มเติมว่า “สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรค การเมือง”

<sup>๓๗</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๕๗.

มาตรา ๒๖๖ ได้เพิ่มเติมอนุมาตราเพื่อเพิ่มเรื่องที่ย้าวมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงได้แก่

“(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

(๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง”

### ข้อสังเกต

เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ จึงได้บัญญัติเพิ่มเติมเป็นข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพรรคการเมือง ทั้งกรณีการแทรกแซงการปฏิบัติราชการ หรือการบริหารงานบุคคลตามปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ<sup>๙๘</sup>

อย่างไรก็ตามมีผู้เห็นว่าควรตัดคำว่า “ผู้อื่น” ในวรรคแรกออกไปเนื่องจากโดยหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานั้นจะต้องมีการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการกระทำตามมาตรา<sup>๙๙</sup>นี้เพื่อประโยชน์ของผู้อื่น<sup>๑๐๐</sup>ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อห้ามตามมาตรา<sup>๑๐๐</sup>นี้แล้วเป็นการป้องกันมิให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบแต่ในขณะเดียวกันอาจจะทำให้ฝ่ายการเมืองอ่อนแอจนถูกฝ่ายข้าราชการครอบงำได้ซึ่งตามหลัก

<sup>๙๘</sup> คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภากร่างรัฐธรรมนูญ, *สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐* (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมาธิการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า ๑๘๙.

<sup>๑๐๐</sup> แก้วรัฐธรรมนูญอะไร, ใน <http://www.tddf.or.th/tddf/constitution/readart.php?id=๐๐๖&๐>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑.

Civil Supremacy แล้วอำนาจทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนย่อมจะต้องเหนือกว่าอำนาจของฝ่ายข้าราชการ<sup>๙๙</sup> จึงควรมีการขยายความมาตราดังกล่าวให้ชัดเจนที่สุด

**มาตรา ๒๖๗** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการบัญญัติขึ้นมาก่อน คือ มาตรา ๒๖๗ “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย”

### ข้อสังเกต

มาตรานี้เป็นการนำหลักการห้ามการดำรงตำแหน่งอื่นใดตามมาตรา ๒๖๕ มาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตน และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้เสีย เว้นแต่ต้องดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถที่จะดำรงตำแหน่งประธานการกีฬาแห่งประเทศไทยตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>๙๐</sup> และห้ามดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้

**มาตรา ๒๖๘** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่มีการบัญญัติขึ้นมาก่อน คือ มาตรา ๒๖๘ “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>๙๐</sup> ญัตติกฤษฎีกาฉบับที่ ๓๖๖/๒๕๕๑, ทำไม่ถึงต้องแก้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ, ใน <http://www.prachatai.com/๐๕web/th/home/๑๑๗๒๕>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑.

<sup>๙๑</sup> ดวงพร เพชรคง, วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : ประเด็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์, ใน <http://www.parliament.go.th/elaw/>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.



### ข้อสังเกต

เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกแทรกแซงทางการเมืองจาก นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น มีเจตนารมณ์ที่จะ ป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีก้าวก่ายหรือแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจกรรมที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

**มาตรา ๒๖๙** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติมาตรานี้ ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้มีการบัญญัติขึ้นมาก่อน คือ

มาตรา ๒๖๙ “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ตาม จำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จาก กรณีดังกล่าวต่อไปให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการ ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการ ใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคหนึ่ง มิได้

บทบัญญัติมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดย อнуโลม”

### ข้อสังเกต

เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เป็นไปโดย สุจริต และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ โดยการจำกัดสิทธิในการถือหุ้นใน ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ แต่ สามารถโอนส่วนจำนวนที่เกินสิทธิให้นิติบุคคลหรือผู้จัดการทรัพย์สินของผู้อื่นเพื่อให้เข้ามาจัดการ ทรัพย์สินแทนได้ ให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียเพราะเหตุ

ปฏิบัติหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม และทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีใช้อำนาจในทางบริหารอย่างโปร่งใสมากขึ้น<sup>๔๒</sup>

### ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๗๐-๒๗๔)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีทั้งหมด ๕ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๕ มาตรา เช่นกัน ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

**มาตรา ๒๗๐** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๗๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ วรรคหนึ่งได้เพิ่มเติมถ้อยคำได้แก่ “หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง”

นอกจากนี้มาตรา ๒๗๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อนุมาตรา (๑) ได้เพิ่มเติมตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

#### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้พิพากษา ตุลาการ กรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งในกรณีที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เป็นไปตามหมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประสงค์จะส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีจริยธรรมจึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาไม่ควรมีอำนาจถอดถอนตามมาตรานี้เนื่องจากจะมีปัญหาเกี่ยวกับหลักอำนาจอธิปไตยแต่อาจให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมืองของสนช.

<sup>๔๒</sup>สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ใน [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/committee/upload/๑-๒๐๐๗๐๗๑๖๑๐๓๒๑๔\\_nuanin.ppt](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/committee/upload/๑-๒๐๐๗๐๗๑๖๑๐๓๒๑๔_nuanin.ppt), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑.

**มาตรา ๒๗๑** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๗๑ วรรคหนึ่งได้ตัดถ้อยคำของมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แก่ “หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน”

มาตรา ๒๗๑ วรรคสามได้เพิ่มวรรคขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อนและได้ตัดวรรคสามของมาตรา ๓๐๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๖๔”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ออกจากตำแหน่ง โดยมีวัตถุประสงค์ให้การใช้สิทธิของประชาชนในเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถเป็นจริงได้ง่ายขึ้น เพราะที่ผ่านมาการรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ได้ถึง ๕๐,๐๐๐ คน นับว่าเป็นเรื่องยากลำบาก และสร้างภาระให้กับประชาชนในการใช้สิทธิที่รับรองไว้ในการลดจำนวนลงก็จะมีส่วนสำคัญช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิตรวจสอบนักการเมืองและมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง<sup>๔๓</sup>

**มาตรา ๒๗๒** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งได้เพิ่มเติมถ้อยคำ “ให้แล้วเสร็จ” ขึ้นมาใหม่จากมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๗๒ วรรคสองได้เพิ่มเติมถ้อยคำ “มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร พร้อมทั้งระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรด้วย” จากมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพิ่มเติมเพื่อ

มาตรา ๒๗๒ วรรคสาม ได้เพิ่มเติมถ้อยคำ “จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้ประธานวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งเพื่อให้พิจารณาไปก่อนก็ได้”

<sup>๔๓</sup> ๑๒๐ คำถามเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ใน <http://www.parliament.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

มาตรา ๒๗๒ วรรคสี่ ได้มีการเพิ่มเติมและแก้ไขถ้อยคำ “ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตาม มาตรา ๒๗๓ และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป”

มาตรา ๒๗๒ วรรคห้า ไม่มีการแก้ไข

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ให้พ้นจากตำแหน่ง คือ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อได้รับคำร้องขอให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เมื่อไต่สวนเสร็จแล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป และได้กำหนดเพิ่มเติมให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดทำรายงานสรุปพยานหลักฐานและทำความเข้าใจก่อนส่งไปยังวุฒิสภา และกำหนดให้การลงมติชี้มูลว่ามีความผิดนั้นต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

### **ส่วนที่ ๔ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๒๗๕-๒๗๘)**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีทั้งหมด ๔ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๔ มาตรา เช่นกัน ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

**มาตรา ๒๗๕** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็น มาตรา ๓๐๘ และมาตรา ๓๐๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างคือ

มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๗๕ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า ได้มีการเพิ่มวรรคขึ้นมาใหม่ดังนี้

“บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดจะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒) หรือจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา ๒๗๖ ก็ได้แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามวรรคสี่ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒) ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒) โดยเร็วในกรณีนี้ ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคสี่ มิได้”

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ดำเนินการไต่สวนให้ หรือดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิด ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระแทนก็ได้ โดยการใช้สิทธิทั้งสองช่องทางดังกล่าวจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนก็ได้ แต่จะกระทำทั้งสองช่องทางพร้อมกันไม่ได้ ซึ่งมาตรานี้ได้เพิ่มหลักการในการใช้บังคับให้ครอบคลุมถึงบุคคลอื่นที่มีส่วนร่วมกระทำผิดและเพิ่มหลักการให้มีผู้ไต่สวนอิสระขึ้นมาในวรรคสี่และวรรคห้า

**มาตรา ๒๗๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติขึ้นมาใหม่  
 ที่มีได้มีการบัญญัติไว้ก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ

มาตรา ๒๗๖ “ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นควรดำเนินการตามคำร้องที่ยื่นตาม  
 มาตรา ๒๗๕ วรรคสี่ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็น  
 กลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ  
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๒๕๐ (๒) แทนการแต่งตั้ง  
 ผู้ไต่สวนอิสระ ก็ได้

คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระ  
 ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อผู้ไต่สวนอิสระได้ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจ  
 แล้วถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธาน  
 วุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๗๓ และส่งสำนวนและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่น  
 ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป และให้นำบทบัญญัติ  
 มาตรา ๒๗๒ วรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ รวมทั้งวิธีการไต่สวน เนื่องจากประชาชน  
 ขาดความเชื่อมั่นในองค์กรตรวจสอบของรัฐว่าอาจจะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและไม่สามารถ  
 ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นกลาง จึงมีแนวคิดให้แต่งตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนซึ่งผู้เขียน  
 เห็นด้วยกับระบบดังกล่าวเนื่องจากผู้ไต่สวนอิสระนั้นมิได้อยู่ในรูปขององค์กรที่มีลักษณะถาวรและ  
 ถือเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมิได้รับความเชื่อถือจาก  
 ประชาชนดังเช่นกรณีของกต. และป.ป.ช.ที่ผ่านมา

**มาตรา ๒๗๗** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา  
 ๓๑๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสอง  
 มาตรา คือ

มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่งและวรรคสองได้มีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ได้แก่

“ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึด  
 สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือของผู้ไต่สวนอิสระ

แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

วิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๓ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยโดยอนุโลม”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังพยานในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ ผู้ไต่สวนอิสระเป็นหลักในการพิจารณา แต่อาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร และมาตรา ๒๗๗ วรรคสองได้กำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการพิจารณาคดีของแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๙ คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและให้เลือกเป็นรายคดี<sup>๔๔</sup>

**มาตรา ๒๗๘** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๑๑๑ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๗๘ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ได้มีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ได้แก่

“คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสาม

ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

<sup>๔๔</sup> นารี กิตติสมบูรณ์สุข, วิเคราะห์รัฐธรรมนูญใหม่กับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>, สืบค้นเมื่อเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดองค์คณะและการวินิจฉัยชี้ขาดคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำหนดให้การพิพากษาคดีถือตามเสียงข้างมากโดยผู้พิพากษา ซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปและเป็นที่สุด เว้นแต่เข้าหลักเกณฑ์ตามวรรคสาม ตลอดจนแนวทางการยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาการทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>๕๕</sup>

## ๒.๔ หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๒๗๙-๒๘๐)

หมวด ๑๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีอยู่ด้วยกันทั้งหมด ๒ มาตรา โดยในหมวด ๑๓ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีรายละเอียดของมาตราดังต่อไปนี้

หมวดที่ ๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้มีบทบัญญัติในหมวดนี้ โดยกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม มีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย

**มาตรา ๒๗๙** “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

<sup>๕๕</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๖๘.



การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมการทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกลไก ระบบการบังคับใช้ และการลงโทษเพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันทางการเมือง และสถาบันภาครัฐเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหมวดนี้ขึ้นมาใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้มีการบัญญัติมาก่อน โดยได้มีการบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือห้ามมิให้ปฏิบัติ ในอันที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินการทางการเมืองไม่เป็นไปโดยสุจริตและเป็นธรรมแก่องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยกำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทขึ้น รวมทั้งกลไกและระบบการดำเนินการที่จะบังคับการและกำหนดบทลงโทษที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรมที่บัญญัติขึ้นและการลงโทษผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมนั้น ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยในการที่จะสั่งลงโทษตามบทลงโทษของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท สำหรับในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะทำหน้าที่รายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นแล้วแต่กรณี โดยหากการกระทำนั้นเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการโดยถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

นอกจากนั้นเพื่อให้การได้มาซึ่งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ ให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณธรรมและมีจริยธรรม ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมและ คำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย<sup>๔๖</sup>

ผู้เขียนมีข้อเสนอว่าในการจัดทำประมวลจริยธรรมนั้นไม่ควรจะตราไว้เป็นหลักกว้างๆและ ครอบคลุมบุคคลในครอบครัวแต่ควรที่จะนำหลักการบัญญัติข้อกำหนดโดยละเอียดดังเช่น Ethics in Government Act 1978 ของประเทศสหรัฐอเมริกามาเป็นต้นแบบ

**มาตรา ๒๘๐** “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมี อำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มี จิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม ประมวลจริยธรรมตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม

ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุ อันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่ใช่ไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการ แผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้”

### ข้อสังเกต

เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการที่ จะเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมและรณรงค์ส่งเสริมให้ผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งรายงานการ ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้มีการบังคับการอย่างมีประสิทธิภาพด้วย<sup>๔๗</sup>

<sup>๔๖</sup> ๑๒๐ คำถามเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ใน <http://www.parliament.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

<sup>๔๗</sup> วรภัทร วีรพัฒนคุปต์, ชะตาประเทศไทย หลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐, ใน [www.thaingo.org/writer/view](http://www.thaingo.org/writer/view), สืบค้นเมื่อ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑.

## ๒.๕ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๔๔</sup> (มาตรา ๒๘๑-๒๙๐)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีทั้งหมด ๙ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๑๐ มาตรา ซึ่งความแตกต่างของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่

**มาตรา ๒๘๑** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๘๑ วรรคหนึ่งซึ่งจากเดิมเป็นมาตรา ๒๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำที่มีได้มีการบัญญัติไว้ คือ “และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่”

มาตรา ๒๘๑ วรรคสองซึ่งจากเดิมเป็นมาตรา ๒๘๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่ได้มีการแก้ไข

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ให้มีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ ราชการกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องไม่แทรกแซงการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการดำเนินการให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

**มาตรา ๒๘๒** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๘๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

<sup>๔๔</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๘๑-๒๘๒.  
เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๘๑-๒๘๒.

มาตรา ๒๔๒ วรรคหนึ่งได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำที่มีได้มีการบัญญัติไว้ คือ “และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม”

มาตรา ๒๔๒ ได้มีการเพิ่มเติมวรรคสองขึ้นมาใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติไว้ คือ “ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก”

### ข้อสังเกต

เพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดวิธีการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

๒. เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและจะกระทำการกระทบต่อสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ อีกทั้งหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการกำกับดูแลตรวจสอบสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในหลายรูปแบบ

๓. ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและต้องเคารพบทบาทและการทำงานร่วมกันของภาคราชการท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่

**มาตรา ๒๔๓** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๔๔ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๔๓ วรรคหนึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำขึ้นมาใหม่ คือ “โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย”

มาตรา ๒๔๓ วรรคสองและวรรคสามได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติไว้คือ

มาตรา ๒๔๓ วรรคสอง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง”

มาตรา ๒๔๓ วรรคสาม “ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย”

ส่วนมาตรา ๒๔๓ วรรคสี่และวรรคห้าไม่มีการแก้ไข

### **ข้อสังเกต**

เพื่อยืนยันหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นอิสระอย่างแท้จริงและเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนี้

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง เพื่อจัดการบริการสาธารณะให้สอดคล้องแก่ประชาชนในท้องถิ่น

๒. รัฐต้องส่งเสริมและช่วยเหลือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและเป็นอิสระและช่วยเหลือให้สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นหรือจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องรายได้ท้องถิ่น เพื่อให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษี หรือรายได้อื่นตามความเหมาะสม หรือการแบ่งสรรทรัพยากรจากภาครัฐ หรือให้มีอำนาจจัดตั้ง หรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. เพื่อพัฒนาระบบการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีความเชื่อมโยงและเป็นรูปธรรมจึงกำหนดให้รัฐมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อทำแผนและกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจหน้าที่บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน รวมทั้งระบบการตรวจสอบประเมินผล และรายงานต่อรัฐสภา

**มาตรา ๒๘๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๘๔ วรรคหก ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำจากมาตรา ๒๘๕ วรรคหก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ “และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๘๔ วรรคแปด ได้มีการแก้ไขจากมาตรา ๒๘๕ วรรคแปด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ “ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๘๔ วรรคเก้าและวรรคสี่ ได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ

มาตรา ๒๘๔ วรรคเก้า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง”

มาตรา ๒๘๔ วรรคสิบ “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม”

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดหลักการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ในมาตรา ๒๘๔ วรรคสิบ ได้วางกรอบป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับองค์กรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งจะสามารถให้การบริหารงานระดับท้องถิ่นเป็นไปโดยสุจริต โปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นควรกับแนวความคิดของสนช. ว่าควรจะต้องเรื่องเกี่ยวกับ “ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ออกเนื่องจากไม่มีนิยามคำดังกล่าวไว้ที่ได้จึงอาจมีการหลีกเลี่ยงการกระจายอำนาจตามหมวดนี้โดยกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ กลายเป็นรูปแบบพิเศษได้

และอันที่จริงท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่ควรมีโครงสร้างต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ ในเรื่องอันเป็นสาระสำคัญ เช่น การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

**มาตรา ๒๘๕** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๘๕ แก้ไขถ้อยคำจาก “ราษฎร” เป็น “ประชาชน” และได้มีการตัดข้อความในมาตรา ๒๘๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ “จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง”

#### ข้อสังเกต

กำหนดหลักการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งนั้น กรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการทุจริตหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีพฤติการณ์ไม่สมควรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อหรือลงคะแนนเสียงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อถอดถอนบุคคลดังกล่าวให้พ้นจากตำแหน่งได้ง่ายขึ้น เพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๖ ได้กำหนดว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง”

**มาตรา ๒๘๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่งแก้ไขถ้อยคำจาก “ราษฎร” เป็น “ประชาชน” และได้มีการตัดข้อความในมาตรา ๒๘๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ “จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

มาตรา ๒๘๖ วรรคสองนำมาตรา ๒๘๗ วรรคสองและวรรคสามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มารวมเข้าด้วยกัน

#### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดสิทธิและหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นเสนอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอันอาจ

ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนหรือเพื่อความผาสุกของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นได้

**มาตรา ๒๘๗** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นมาตราที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติขึ้นใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ

มาตรา ๒๘๗ “ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

### **ข้อสังเกต**

เพื่อกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วม และตรวจสอบการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีสิทธิดังนี้

๑. ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. การดำเนินกิจการใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นต้องแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า
๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ต้องให้มีการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงานในรอบปีให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ



**มาตรา ๒๘๘** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๘๘ วรรคหนึ่ง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “ข้าราชการ” “และความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๘๘ วรรคสอง ได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๘๘ วรรคสาม ได้เพิ่มเติมถ้อยคำ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๘๘ วรรคสี่ ได้เพิ่มเติมถ้อยคำ “ข้าราชการ”

### **ข้อสังเกต**

เพื่อพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลและสร้างระบบคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจว่าการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง รวมทั้งให้มีระบบพิทักษ์คุณธรรมเพื่อดูแลข้าราชการ และเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้ถูกแทรกแซงจากผู้บริหารโดยไม่ชอบ

**มาตรา ๒๙๐** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๙๐ วรรคหนึ่งไม่มีการแก้ไขถ้อยคำแต่มีการนำถ้อยคำในวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๙๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาเรียบเรียงใหม่

มาตรา ๒๙๐ วรรคสอง อนุมาตรา (๑)-(๓) ไม่มีการแก้ไขแต่ได้มีการเพิ่มเติมอนุมาตรา (๔) ขึ้นมาใหม่ที่มีได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

### ข้อสังเกต

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบำรุงรักษา มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากธรรมชาติในท้องถิ่น และมีสิทธิเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิชุมชน

## ๒.๖ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา๒๙๑)

มาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมเป็นมาตรา ๓๑๓ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งความแตกต่างของทั้งสองมาตรา คือ

มาตรา ๒๙๑ วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (๑) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ คือ “หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” และ “หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้”

อนุมาตรา (๔) ได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่ที่ได้มีการบัญญัติมาก่อน คือ “การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย”

### ข้อสังเกต

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีข้อกำหนดให้ผู้เข้าชื่อเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตั้งตัวแทนเข้าชี้แจงเหตุผลและร่วมเป็นกรรมาธิการเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทำให้เกิดผลดีแก่ประชาชนซึ่งจะมีบทบาทและส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดวิถีชีวิตของตน

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีที่มาตรานี้มิได้กำหนดให้มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงสมควรให้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการ

เผยแพร่ว่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก่อนที่จะมีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบตามที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่

### ๒.๗ บทเฉพาะกาล (มาตรา ๒๙๒-๓๐๙)

บทเฉพาะกาลเป็นบทบัญญัติของผู้ร่างกฎหมายใช้เป็นเครื่องมือในการเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายสองฉบับในกรณีที่มีการตรากฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายซึ่งผู้ร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีทั้งหมด ๒๒ มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๑๗ มาตรา ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนี้

**มาตรา ๒๙๒** เป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับให้คณะองคมนตรีดำรงตำแหน่งต่อไปอย่างต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญ<sup>๔๙</sup>

**มาตรา ๒๙๓** เป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับในการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างต่อเนื่องและให้สามารถเริ่มดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เท่าที่จำเป็นในวาระเริ่มแรกโดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งเสร็จสิ้นและมีการประชุมรัฐสภาครั้งแรกโดยในระหว่างที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังทำหน้าที่อยู่ ถ้าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้ประธานสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ยังค้างอยู่ในการดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ตกไปทันที เมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ถ้ารัฐบาลใหม่นั้นเห็นสมควรว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นควรดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปที่ยังค้างอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อให้การดำเนินการร่างพระราชบัญญัติที่เป็นประโยชน์ดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

<sup>๔๙</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญฉบับที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ, เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๘๖.

ในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไม่พร้อมกัน เมื่อมีการประชุมรัฐสภาครั้งแรกจะมีเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจึงต้องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ต่อไปแต่เปลี่ยนฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้การดำเนินการของสภาดำเนินการต่อไปจนกว่าจะมีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ และกิจการใดที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการระหว่างเวลาดังกล่าวให้มีผลเป็นการดำเนินการของวุฒิสภาและเมื่อได้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสรรหาวุฒิสภาเสร็จสิ้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นอันสิ้นสุดลง<sup>๙๐</sup>

**มาตรา ๒๙๔** เป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญให้คงอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนเสร็จสิ้นและยังให้นำบทบัญญัติห้ามคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับต่อไปเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ อีกทั้งเป็นการกำหนดความชัดเจนให้สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการชุดต่างๆ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้<sup>๙๑</sup>

**มาตรา ๒๙๕** เป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับกระบวนการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ โดยเมื่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน ถ้าพิจารณาไม่เสร็จทันกำหนดให้นำร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไปโดย

<sup>๙๐</sup> สำนักกรรมการ ๓, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป ( กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ ๓ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐), หน้า ๒๗๒-๒๗๓.

<sup>๙๑</sup> ประถม นันทิยะกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๙๕.

ถือเสมือนว่าได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว<sup>๒๒</sup> และระหว่างที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกรรมการเลือกตั้งยังไม่มีผลบังคับใช้ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้นยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าฉบับใหม่จะมีผลบังคับใช้ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙<sup>๒๓</sup>

**มาตรา ๒๙๖** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ชัดเจน และยกเว้นคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในวาระเริ่มแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้<sup>๒๔</sup>

๑. กำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันและดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕๐ วันนับแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีผลใช้บังคับ

๒. กำหนดระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวคือต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวภายในระยะเวลา ๓๐ วันนับถึงวันเลือกตั้ง กรณีที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา ๑ ปี และเวลาที่เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หรือเคยรับราชการหรือเคยมีทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๒ ปี เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งสามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ทันเวลาก่อนการเลือกตั้ง

๓. กำหนดข้อห้ามสำหรับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรกว่ามีให้ผู้เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการเลือกตั้งครั้งแรกและครบวาระไปแล้วดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งจะมีการได้มาเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>๒๒</sup> สำนักกรรมการ ๓, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป, หน้า ๒๗๕.

<sup>๒๓</sup> คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๘๘.

<sup>๒๔</sup> คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาว่างรัฐธรรมนูญ,สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น, หน้า ๒๒๒-๒๒๓.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เหตุผลที่ห้ามให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งติดต่อกัน โดยต้องเว้นไปหนึ่งวาระซึ่งตรงกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่สำหรับผู้เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งครั้งสุดท้ายซึ่งยังไม่เคยเข้าไปปฏิบัติหน้าที่และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไปก่อน จึงยกเว้นให้สามารถได้รับการสรรหาตามรัฐธรรมนูญนี้โดยถือว่ายังมีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามวาระการดำรงตำแหน่งเดิม

**มาตรา ๒๙๗** เป็นบทบัญญัติเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ของสมาชิกวุฒิสภาเกิดความต่อเนื่องและกำหนดวาระเริ่มแรกของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาอย่างชัดเจนอีกทั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาได้ในขณะที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร จึงกำหนดให้วาระเริ่มแรกเมื่อครบ ๓ ปีหลังจากมีการสรรหาวุฒิสภาครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาทั้งหมดสิ้นสุดสมาชิกภาพเพื่อให้มีการสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาใหม่และเริ่มนับวาระใหม่สำหรับสมาชิกวุฒิสภานั้นและมีให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งเกินหนึ่งวาระมาบังคับใช้<sup>๙๕</sup>

**มาตรา ๒๙๘** เป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับให้คณะรัฐมนตรีและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับตำแหน่ง และข้อยกเว้นต่อไปนี้ห้ามนำมาบังคับใช้กับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้มีการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง<sup>๙๖</sup>

๑. นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
๒. นายกรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร
๓. คุณลักษณะและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี
๔. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

<sup>๙๕</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญบับันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภา่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๘๙.

<sup>๙๖</sup> ประถม นันทิยะกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๙๖.

๕. การกระทำได้ห้ามเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การเข้าไป ก้าวถอยหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่นหรือของพรรคการเมืองทั้งทางตรงหรือ ทางอ้อมและต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

๖. การให้สมาชิกวุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

**มาตรา ๒๙๙** เป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรรัฐธรรมนูญให้ ปฏิบัติงานต่อเนื่องจนครบวาระเพื่อให้มีผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องรวมทั้งเพื่อให้มีการวางรากฐานของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติงานที่ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้อย่างแท้จริง โดยมีการกำหนดวาระของผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มคือ<sup>๙๗</sup>

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเข้ามาโดยระบบปกติเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินตาม รัฐธรรมนูญนี้และให้ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องจนสิ้นสุดวาระ

๒. กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสมาชิก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติให้ยังคงดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันจนสิ้นสุดวาระ

๓. เมื่อรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ยังคงดำรง ตำแหน่งต่อไปและให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไประยะหนึ่งจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติตามหลักเกณฑ์ใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้และให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนชุดเดิมพ้น ตำแหน่ง กรณีที่มีการสรรหาเสร็จก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับ คณะกรรมการชุดใหม่ไม่ควร ได้รับผลกระทบ แม้จะต้องพ้นตำแหน่งโดยการสรรหาคณะกรรมการชุดใหม่หลังจากรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว เพื่อไม่ให้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเหล่านั้นเพราะบุคคลเหล่านั้นอาจจะ เข้ามาดำรงตำแหน่งเพียงไม่กี่เดือน แต่ถ้ากรรมการชุดที่อยู่ในปัจจุบันไม่ยอมสรรหาแล้วอยู่ ต่อเนื่อง จนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับก็จะทำให้คณะกรรมการชุดนั้นได้อยู่ในตำแหน่งนั้นต่อและ ยังมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเข้ามาอีก ดังนั้นจึงกำหนดมิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรง ตำแหน่งเกินหนึ่งวาระมาใช้บังคับในกรณีบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งมาไม่เกิน ๑ ปี

๔. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง ๓ กลุ่มให้ใช้กฎหมายที่อยู่ในปัจจุบันไปพลาง ก่อนจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง เว้นแต่บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แทน

<sup>๙๗</sup> สำนักงานกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป, หน้า ๒๗๘-๒๗๙.

**มาตรา ๓๐๐** เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นศาลรัฐธรรมนูญต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการขึ้นใหม่ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>๙๘</sup>

๑. ให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในวาระเริ่มแรกภายใน ๑๕๐ วันนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้

๒. ช้อยกเว้นไม่นำมาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ตุลาการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติเคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

๓. ให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๕ วรรคสามและวรรคสี่มาใช้โดยให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ องค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ตลอดจนบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับและบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปและโอนคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้โอนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นใหม่

๔. ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ในระหว่างที่ยังไม่ได้ตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเดียวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้

**มาตรา ๓๐๑** เป็นบทบัญญัติกำหนดให้มีการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านภายหลังจาก

<sup>๙๘</sup> ประณต นันทิยะกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๙๗.



เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้เนื่องจากในขณะนี้ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งอยู่ใช้อำนาจหน้าที่แทนไปพลางก่อนเพื่อให้มีผู้ปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมาย

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ถ้าขณะนั้นยังไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ให้กรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่เพื่อแก้ปัญหาโดยไม่ต้องทำให้ประธานศาลฎีกาต้องทำหน้าที่ ๒ หน้าที คือ ทำหน้าที่ของตนเองและในฐานะประธานศาลรัฐธรรมนูญในขณะนั้นซึ่งจะทำให้มี ๒ เสี่ยง<sup>๙๙</sup>

**มาตรา ๓๐๒** เป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ยังคงใช้บังคับต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดและเพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องคือให้ประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้และยังกำหนดให้ต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ภายใน ๑ ปีนับแต่ประกาศรัฐธรรมนูญนี้<sup>๑๐๐</sup>

**มาตรา ๓๐๓** เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการออกกฎหมายที่จำเป็นในการอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญนี้และเพื่อกำหนดให้คณะรัฐมนตรีในวาระเริ่มแรกที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกดำเนินการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งเพื่อให้มีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียด อีกทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือเรื่องอื่นใดที่มีความสำคัญให้เร็วที่สุด เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครอง การใช้สิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรม สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ กฎหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษา กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา, จัดให้มีกฎหมายส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมต่างๆ ภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่แถลง

<sup>๙๙</sup> สำนักกรรมการ ๓, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป, หน้า ๒๘๒.

<sup>๑๐๐</sup> เรื่องเดียวกัน.

นโยบายต่อรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เป็นต้น<sup>๑๐๐</sup>

**มาตรา ๓๐๔** เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดระยะเวลาการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้<sup>๑๐๑</sup>

**มาตรา ๓๐๕** เป็นบทบัญญัติเพื่อให้การปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางเรื่องจำเป็นต้องมีการเตรียมการหรือดำเนินการตรากฎหมายเพื่อรองรับบทบัญญัตินั้นก่อน จึงต้องกำหนดระยะเวลาที่ยังไม่นำบทบัญญัติบางเรื่องมาใช้จนกว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ดังนี้<sup>๑๐๒</sup>

๑. ไม่ให้องค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคมจนกว่าจะออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมซึ่งไม่เกิน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๒. ห้ามสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้และไม่ให้นำบทบัญญัติในส่วนเกี่ยวกับการเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดยังไม่เกิน ๒ ปี อีกทั้งไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มีใช้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือเคยเป็นแต่พ้นตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกิน ๕ ปี

๓. บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดมาแล้วยังไม่เกิน ๒ ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ เป็นต้น

<sup>๑๐๐</sup> ประณต นันทิยะกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๑-๑๐๒.

<sup>๑๐๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๒.

<sup>๑๐๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๒-๑๐๓.

**มาตรา ๓๐๖** เป็นบทบัญญัติรองรับผู้พิพากษาศาลฎีกาที่เกษียณอายุราชการในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาได้จนกว่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาอาวุโส เนื่องจากรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดหน้าที่ของศาลฎีกาเพิ่มขึ้นทั้งในคดีเลือกตั้งและคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงกำหนดให้ผู้พิพากษาอาวุโสมาปฏิบัติหน้าที่ในศาลฎีกาได้เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของศาลฎีกาดังนี้

ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมดำรงตำแหน่งได้จนครบ ๗๐ ปีจึงจะเกษียณอายุราชการ หลังจากรับราชการครบ ๖๐ ปี สามารถขอเป็นผู้พิพากษาอาวุโสได้แต่ต้องรับราชการเป็นผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี และต้องผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

เนื้อหาของกฎหมายให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมดำรงตำแหน่งได้จนครบ ๗๐ ปีนั้นจะต้องมีบทบัญญัติให้ผู้พิพากษาที่จะเกษียณอายุราชการในระยะ ๑๐ ปีแรกให้ทยอยเกษียณอายุราชการกันแบบขั้นบันไดทยอยกันไปจนถึงปีที่ ๑๐ เพื่อให้โอกาสผู้พิพากษารุ่นหลังได้มีโอกาสขึ้นมาแทนได้ไม่ต้องสะดุดหยุดลงทีเดียว ๑๐ ปี

ให้นำบทบัญญัติของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมมาปรับใช้กับพนักงานอัยการโดยอนุโลม

๑๐๔

**มาตรา ๓๐๗** เป็นบทบัญญัติที่รองรับเพื่อไม่ให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานเนื่องจากองค์ประกอบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในรัฐธรรมนูญนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งหมด จึงให้กรรมการตุลาการที่มีอยู่ในขณะที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับคงดำรงตำแหน่งต่อไปได้ไม่เกิน ๑๘๐ วัน<sup>๑๐๕</sup>

**มาตรา ๓๐๘** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะปฏิรูปกฎหมาย เพื่อเตรียมการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายและทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้เพื่อให้มีการดำเนินการตรากฎหมายให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างสมบูรณ์ โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้

<sup>๑๐๔</sup> สำนักกรรมการ ๓, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป, หน้า ๒๙๐.

<sup>๑๐๕</sup> เรื่องเดียวกัน.

รัฐธรรมนูญนี้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นอิสระโดยไม่ต้องรอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ภายใน ๙๐ วันนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้และให้จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี เพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างสมบูรณ์ อีกทั้งเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการดูแลกฎหมาย และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ทันที<sup>๑๐๖</sup>

**มาตรา ๓๐๙** เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำใดที่รองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้ถือว่าการนั้นหรือการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้<sup>๑๐๗</sup>

---

<sup>๑๐๖</sup> ประณต นันทิยะกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๕.

<sup>๑๐๗</sup> เรื่องเดียวกัน.

## บทสรุป

บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๒ นี้ เป็นผลงานต่อเนื่องที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๑ ไว้ในหมวด ๑ ถึงหมวด ๕ ไว้แล้ว

ท่ามกลางความสับสนทางความคิดของคนไทยเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มี ๓ แนวความคิดใหญ่ กล่าวคือ

แนวคิดที่ ๑ แก้ไขเฉพาะบางมาตรา ได้แก่ มาตรา ๒๓๗ และมาตรา ๓๐๙

แนวคิดที่ ๒ แก้ไขทั้งฉบับโดยที่เอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมือง

แนวคิดที่ ๓ ยังไม่ควรแก้ไข โดยให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับไปก่อนประมาณ ๑ ปี แล้วประเมินผลการบังคับใช้ว่ามีข้อบกพร่องประการใดบ้าง

จากแนวความคิดที่ยังไม่ตกผลึกในสังคมไทย ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งข้อเหมือนและข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ข้อน่าสังเกตคือ สมาชิกกร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้ความพยายามในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในภาคปฏิบัติที่เกิดจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนทำให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม

ผู้เขียนเห็นว่าสังคมไทยในปัจจุบันเป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางความคิดดังปรากฏจากตำราต่างๆ ของนักวิชาการหลายท่าน อาทิ ตำราและบทความทางวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมนบุรณ์ บทความของนายแพทย์ประเวศ วสี บทความของอาจารย์ธีรยุทธ บุญมี ซึ่งทำให้เกิดความวิตกกังวลว่าสังคมไทยจะกลับไปจุดเดิมคือในช่วงก่อนการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่ผู้เขียนอยากให้มองโลกในแง่ดี กล่าวคือยังมีการพูดถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ยิ่งเป็นการให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น

อนึ่ง จากความคิดหลากหลายที่ปรากฏขึ้น ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ทางวิชาการในเบื้องต้นเท่านั้น โดยมิได้ศึกษาแบบลึกซึ้งจนถึงขั้นงานวิจัยแต่ประการใด เพราะมีระยะเวลาจำกัดและมีราชการประจำอยู่ด้วย จึงได้เขียนบทวิเคราะห์แบบไม่ยากนักและอาจไม่ครบทุกประเด็นอันได้แก่การวิเคราะห์ปัญหาใหญ่ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามก็หวังว่าจะมีนักวิชาการนำเอาบทวิเคราะห์ทางวิชาการนี้ไปศึกษาต่อยอด ซึ่งผู้เขียนได้ทราบว่ามีสถาบันพระปกเกล้าฯ กำลังศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอยู่ในขณะนี้

ในภาคผนวกของบทวิเคราะห์นี้ผู้เขียนได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ มาใส่ไว้ รวมถึงการตีความทางกฎหมาย เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานกฎหมายและเอกสารสำคัญอีกหลายชิ้นเพื่อประโยชน์ ทางวิชาการต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- คณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของวุฒิสภา: ชุดปี ๓๙ - ๔๓.  
หลักการและสาระสำคัญ รวมทั้งสรุปประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นต่อบทบัญญัติของ  
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, ๒๕๔๐ . กรุงเทพมหานคร: วุฒิสภา, ๒๕๔๐.
- คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับ  
ใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๔๐ ฉบับปรับปรุงความ  
คิดเห็น. กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,  
๒๕๕๐.
- คณะกรรมการวิสามัญชั้นที่กเจตนาธรรมณ์ ใจหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง  
รัฐธรรมนูญ. เจตนาธรรมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.
- ประณต นันทิยะกุล. ถอดรหัสรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แว่นแก้ว,  
๒๕๕๐.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญ  
ฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๐.
- มานิตย์ จุมปา. วิพากษ์การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.
- รายงานการพิจารณาศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับ  
ฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญของวุฒิสภา  
ชุดปี ๓๙ - ๔๓. กรุงเทพมหานคร:วุฒิสภา, ๒๕๔๘.

สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับรับฟังความคิดเห็น.กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.

สำนักกรรมการ ๓, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป. กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ ๓ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.รายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ..ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๐.

### หนังสือพิมพ์

แก้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ปิดทางทุจริตโดยนโยบาย (เจิมศักดิ์ ขอบคิดด้วยคน). หนังสือพิมพ์แนวหน้า (๑๔ เมษายน ๒๕๕๑).

คอลัมน์เวทีทรรศน์: อะไรคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ (๖ ตุลาคม ๒๕๕๐).

มติปชช.หนุนแก้ไขรธน.5ประเด็นไม่หวั่นกระแสต้าน. หนังสือพิมพ์คมชัดลึก (๑ เมษายน ๒๕๕๑).

### สิ่งพิมพ์และเอกสารของราชการ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๕๑).

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๙/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ), ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ), ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ), ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐.

### ข้อมูลในเครือข่ายคอมพิวเตอร์

๑๒๐ คำถามเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

ใน <http://www.parliament.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์, ๒๕๕๑.



๑๒๐ คำถามเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ใน <http://www.parliament.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

๕๐ ประเด็นเด่นของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ใน <http://www.parliament.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๑.

กุลพล วัชรภาพ. การบัญญัติองค์การอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญ. หน้า ๑-๒. ใน <http://www.parliament.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑.

แก้รัฐธรรมนูญอะไร. ใน <http://www.tddf.or.th/tddf/constitution/readart.php?id=๐๐๖๕๐>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑.

ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ใน <http://parliament.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑.

ศิษสุธา ดาราคร. การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์. ใน <http://www.pub-law.net>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

ศิษสุธา ดาราคร. การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์. ใน <http://www.pub-law.net>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

ณัฐกร วิทิตานนท์. ทำไมถึงต้องแก้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ. ใน <http://www.prachatai.com/๐๕web/th/home/๑๑๗๖๕>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑.

ดวงพร เพชรคง. วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : ประเด็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์. ใน <http://www.parliament.go.th/elaw/>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

นารี กิตติสมบุญณัฐ. วิเคราะห์รัฐธรรมนูญใหม่กับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

นารี กิตติสมบุรณ์สุข. วิเคราะห์รัฐธรรมนูญใหม่กับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>. สืบค้นเมื่อเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

บทสรุปความคิดเห็นของประชาชนเรื่องรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จากเครือข่ายภาคประชาชน (กุมภาพันธ์-เมษายน ๒๕๕๐). ใน <http://www.thprc.org>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑.

ปริพันธ์ โตดิเทพย์. ประเด็นวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐: ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.). ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑.

เปิดร่างรัฐธรรมนูญฉบับ "พลังประชาชน". ใน <http://www.posttoday.co.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๑.

วิเคราะห์รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐. ใน <http://www.kriengsak.com>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

ภัทรวดี ชินชนะ. วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

ภาสกร เหล่าห้ำ. วิเคราะห์ "บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ". ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๑.

มานิดา สารพัฒน์. วิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก้คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่. ใน <http://www.parliament.go.th/elaw>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

วรภัทร วีรพัฒน์คุปต์. ชะตาประเทศไทย หลังรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐. ใน [www.thaingo.org/writer/view](http://www.thaingo.org/writer/view). สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑.

ส.ว. ลุกผสม "สรรหา-เลือกตั้ง" และจุดเด่น จุดด้อย. ใน <http://www.posttoday>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐.

ส.ส.เป็นข้าราชการการเมืองได้ทุกตำแหน่ง. ใน <http://www.matichon.co.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ใน [http://www.parliament.go.th/parcy/sapadb/committee1\\_upload/1-๒๐๐๗๐๗๑๖๑๐๓๒๑๔\\_nuanin.ppt](http://www.parliament.go.th/parcy/sapadb/committee1_upload/1-๒๐๐๗๐๗๑๖๑๐๓๒๑๔_nuanin.ppt). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๑.

สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ใน <http://www.parliament.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑.

อมร จันทน์สมบูรณ์. สภาวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย :สาเหตุแห่งความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ ๒ (กรณีศึกษา – case study: “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชุดที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๐)). ใน <http://www.pub-law.net>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑.

## ภาคผนวกที่ ๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๓๕๔๗ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่มาตรา ๑๐๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ ซึ่งรวมถึง การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐด้วย แต่เมื่อปรากฏว่า มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง บัญญัติมิให้นำบทบัญญัติเรื่องการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ดังกล่าวมา ใช้บังคับกับกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน กรณีนี้จึงเกิดข้อสงสัยว่า การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) จะเข้าลักษณะ ต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๕ (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๐๖ (๖) หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้การดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๒๖๕ (๑) โดยเห็นว่าการดำรงตำแหน่งเป็น กรรมการในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามความในมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

รองนายกรัฐมนตรี (นายสหัส บัณฑิตกุล) สั่งและปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงาน สภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับข้อกฎหมาย จึงมีคำสั่งให้ขอ ความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การที่ มาตรา ๒๖๕<sup>๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติถึงการกระทำอันเป็นการต้องห้าม

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๐๒๗๖ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>๑</sup> มาตรา ๒๖๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมถึงการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แต่ได้บัญญัติมิให้นำบทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่การเป็น กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินกรณีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้อง พิจารณาว่า การเป็นกรรมการในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) ถือได้ว่าเป็น กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำสั่งแต่งตั้ง<sup>๒</sup> คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการประสานงาน สภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) ได้รับการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖)<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการ ผูกขาด ตัดตอน หรือ เป็น หุ่น ส่วน หรือ ผู้ถือหุ้น ใน ห้าง หุ่น ส่วน หรือ บริษัท ที่ รับ สัม ป ทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา รับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ให้นำความใน (๒) (๓) และ (๔) มาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการ ในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย

<sup>๒</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๓ /๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงาน สภาผู้แทนราษฎร

<sup>๓</sup> มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

๑.ล๑

๑.ล๑

ระหว่างกิจการของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการช่วยเหลือให้การปฏิบัติงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ญัตติ การตอบกระทู้ รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปด้วยความราบรื่น และมีประสิทธิภาพ จึงถือได้ว่าเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๑

## ภาคผนวกที่ ๒

# การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง โดย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ และคณะ

### หมวด ๑๖

#### การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง

มาตรา ๒๙๑/๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า “คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” ประกอบด้วย กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวน ๗ คน แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญ จำนวนห้าคน ได้แก่

- (๑) ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ประธานองคมนตรีถวายชื่อตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี สองคน
- (๒) ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ประธานวุฒิสภาถวายชื่อตามคำแนะนำของสมาชิกวุฒิสภา หนึ่งคน
- (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรถวายชื่อสองคน โดยคนหนึ่งตามคำแนะนำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และอีกคนหนึ่งตามคำแนะนำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านประเภทที่สอง ได้แก่ กรรมการ ที่มีประสบการณ์ทางการเมือง ที่ประธานองคมนตรีถวายชื่อตามคำแนะนำของคณะองคมนตรีจากผู้ที่เคยเป็นนายกรัฐมนตรีมาแล้ว จำนวนสองคน

ให้มีประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติหนึ่งคนและรองประธานหนึ่งคนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากกรรมการพิเศษเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ โดยการถวายชื่อโดยประธานองคมนตรีตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี

การถวายรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยผ่านประธานองคมนตรี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ใช้บังคับ

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการแต่งตั้งประธาน รองประธาน และกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

“พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล” ตามวรรคหนึ่ง (ก) (๓) หมายความว่า ถึง พรรคการเมืองที่มีสมาชิกของพรรคหรือผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยพรรค ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่น และ “พรรคการเมืองฝ่ายค้าน” หมายความว่า ถึง พรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีใช้พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล

มาตรา ๒๙๑/๒ บุคคลที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และภายในสามปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง กรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และห้ามมิให้เป็นข้าราชการการเมือง

มาตรา ๒๙๑/๓ คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการออกเสียงเป็นประชามติ ตามมาตรา ๒๙๑/๑๒ และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบโดยประชามติแล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

การยกร่างรัฐธรรมนูญตามความในหมวดนี้ กระทำโดยมีเจตจำนงที่จะปฏิรูปการเมืองให้ประเทศไทยเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีระบบสถาบันการเมืองซึ่งมีประสิทธิภาพ และใช้อำนาจอธิปไตยอย่างโปร่งใสเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับศาลและองค์กรอิสระที่สำคัญของรัฐ ที่มีการจัดรูปแบบองค์กร ระบบความรับผิดชอบ และมีวิธีพิจารณาหรือวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

มาตรา ๒๙๑/๔ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ และให้ประธานกรรมการมีอำนาจกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมถึงตลอดถึงให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน ที่ปรึกษาและหรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติว่างลงเพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างโดยเร็ว

มาตรา ๒๙๑/๕ ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ และมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ



ให้เลขานุการวุฒิสภาเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ และให้เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองเลขานุการของคณะกรรมการ

มาตรา ๒๙๑/๖ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระแรกพร้อมทั้งเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

“เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ” ตามวรรคหนึ่ง เป็นเอกสารที่มีความมุ่งหมายจะให้ความรู้และความเข้าใจในร่างรัฐธรรมนูญโดยสังเขป โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องชี้แจงอธิบายโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญ และอธิบายให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายในประเด็นสำคัญต่างๆ ของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความคาดหมายในความสำเร็จหรืออุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติ และสาระสำคัญอย่างอื่น ที่จำเป็นที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนควรจะได้รับรู้

มาตรา ๒๙๑/๗ เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑/๖ และเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้สภาทั้งสองพิจารณาและให้ความเห็นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙๑/๘

(๒) จัดเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารดังกล่าวเป็นการทั่วไป ตลอดจนส่งเสริมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

มาตรา ๒๙๑/๘ ในการพิจารณาและให้ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในร่างรัฐธรรมนูญ ให้จัดทำเป็นบันทึกที่มีการกำหนดประเด็นและความคิดเห็นที่ชัดเจน ประกอบด้วยการให้เหตุผลในทางวิชาการและในเชิงปฏิบัติ รวมทั้งระบุอุปสรรคและเหตุการณ์ที่ได้เคยเกิดขึ้นหากมีหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นได้

ในการให้ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร ให้จัดทำเป็นบันทึกโดยแยกความเห็นและข้อเสนอแนะออกเป็น ๒ ฉบับ โดยฉบับหนึ่งเป็นบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล และอีกฉบับหนึ่งเป็นบันทึกตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

ในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคก่อน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมให้ความเห็นโดยอิสระตามมโนธรรมของตน โดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติและมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาดำเนินการให้แล้วเสร็จและจัดส่งบันทึกดังกล่าวให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันที่สภา

ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

มาตรา ๒๙๑/๙ ให้คณะกรรมการการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑/๖ เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ และบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรา ๒๙๑/๘ ต่อสาธารณะ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตลอดจนความเห็นและข้อเสนอของสมาชิกของสภาทั้งสอง และให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยทั่วไปในลักษณะของการจัดทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความเห็นสาธารณะ

มาตรา ๒๙๑/๑๐ เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๒๙๑/๘ และได้รับข้อคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปตามมาตรา ๒๙๑/๙ แล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติทำการยกร่างรัฐธรรมนูญสำหรับการลงประชามติตามมาตรา ๒๙๑/๑๒ พร้อมทั้งเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

“เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ” ตามวรรคหนึ่ง นอกจากจะต้องมีสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๙๑/๖ วรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติระบุด้วยว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีกฎหมายสำคัญซึ่งกำหนดให้ตราเป็น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ในเรื่องใดบ้าง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดจะมีหลักการและสาระสำคัญอย่างไร และให้ระบุด้วยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดมีความจำเป็นหรือเหมาะสม จะต้องตราขึ้นตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙๑/๑๖ ถึงมาตรา ๒๙๑/๑๘ เพื่อให้มีผลบังคับใช้พร้อมกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๙๑/๑๑ ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ หากคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเห็นว่า หลักการสำคัญตามร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือหลายประเด็น อาจมีทางเลือกที่เหมาะสมได้หลายทาง คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติอาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อการรับฟังความเห็นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

ในการจัดทำประชามติเพื่อการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีการกำหนดประเด็นที่คณะกรรมการเสนอขอความเห็นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ชัดเจน และคณะกรรมการจะต้องจัดให้มีเอกสาร

ประกอบการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจในประเด็นที่ขอความเห็นตามความเหมาะสม

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙๑/๑๒ วรคสองมาใช้บังคับ และให้เผยแพร่เอกสารตามวรรคสองเป็นเวลาอย่างน้อยสามสัปดาห์ก่อนวันออกเสียงลงประชามติ

มาตรา ๒๙๑/๑๒ ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้จัดทำขึ้น ภายในกำหนดอย่างช้าไม่เกินสิบแปดเดือน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ใช้บังคับ

การกำหนดวันออกเสียงประชามติ ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อการจัดทำประชามติ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการลงประชามติ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๙๑/๑๙

ให้มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญเป็นเวลาอย่างน้อยสามสัปดาห์ก่อนวันออกเสียงประชามติ

มาตรา ๒๙๑/๑๓ ในการออกเสียงลงประชามติ หากเสียงข้างมากของการลงประชามติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามหมวดนี้เป็นอันสิ้นสุดลง

ในกรณีที่มิใช่ผู้ออกเสียงประชามติที่มีจำนวนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของประเทศ ให้การออกเสียงประชามตินั้นไม่มีผล และให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการเห็นชอบจากประชาชน

มาตรา ๒๙๑/๑๔ ในกรณีที่เสียงข้างมากของการลงประชามติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้ประธานองคมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานรัฐธรรมนูญ

ให้ประธานองคมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการร่วมกัน และประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

มาตรา ๒๙๑/๑๕ เพื่อประโยชน์ในการให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ตามมาตรา ๒๙๑/๑๔ และเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะนำมาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ มีบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการบังคับใช้ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) ให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาตามที่มีอยู่ในขณะนั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๙๑/๑๖ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๙๑/๑๔ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จำเป็นหรือเหมาะสมจะต้องตราขึ้นเพื่อให้มีผลใช้บังคับพร้อมกับรัฐธรรมนูญตามที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำประชามติ ให้เสร็จสิ้นโดยมิชักช้า และต้องไม่ช้ากว่าหกสิบวันนับแต่วันที่มีการออกเสียงประชามติ และในการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ถือตามแนวของหลักการและสาระสำคัญที่ได้ระบุไว้ในเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเอกสารประกอบร่างกฎหมายดังกล่าวที่ได้จัดทำขึ้น ไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะมายังคณะกรรมการ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙๑/๘ วรรคหนึ่งถึงวรรคสามมาใช้บังคับ และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา จัดส่งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการภายในกำหนด หกสิบวันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างกฎหมายจากคณะกรรมการ

พร้อมกันนี้ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดพิมพ์เผยแพร่ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นการทั่วไปเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

มาตรา ๒๙๑/๑๗ เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และได้รับข้อคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปตาม มาตรา ๒๙๑/๑๖ แล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อนำไปประกาศให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายพร้อมกับรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ตามมาตรา ๒๙๑/๑๔

มาตรา ๒๙๑/๑๘ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ตราขึ้นตามมาตรา ๑๗ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๙๑/๑๗ และให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ตามมาตรา ๒๙๑/๑๔

มาตรา ๒๙๑/๑๙ พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามความในหมวดนี้ ให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกเว้นกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา ๒๙๑/๒๐ ให้รัฐสภากำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ให้แก่ประธานรองประธาน และกรรมการพิเศษเพื่อยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งชาติ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา ๒๙๑/๒๑ เมื่อรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ตามมาตรา ๒๙๑/๑๔ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามความในหมวดนี้ย่อมสิ้นสุดลง "

## ประวัติของผู้เขียนและคณะ

### รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

- อดีตสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนุญ
- อดีตเลขาธิการวุฒิสภา
- ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการ  
ระดับ๑๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

### ดร. ภูมิ มูลศิลป์

หัวหน้าสาขานิติศาสตรมหาบัณฑิต (ภาคภาษาอังกฤษ)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

### นายบุญสงค์ ลาคำ

นิติกร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

## ประวัติของผู้เขียนและคณะ



รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

- อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- อดีตเลขาธิการวุฒิสภา
- ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการ  
ระดับ ๑๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ดร.ภูมิ มุลศิลป์

หัวหน้าสาขานิติศาสตรมหาบัณฑิต (ภาคภาษาอังกฤษ)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

นายบุญสงค์ ลาคำ

นิติกร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ISBN 978-974-10-1368-5



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์