

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๕๐๐

วันศุกร์ ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุจริตานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายนครชิต สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกัระณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๙. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายเถียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๗. นายอัคร จารุจินดา	กรรมการ
๑๘. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๙. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ (ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอด
๒. นางสาวฐิติพร วิชัยชนพัฒน์
๓. นายณัฐ มโนกุลอนันต์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๙๗ วันอังคาร ที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงครั้งที่ ๔๙๙ วันอังคาร ที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนุญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อจากการประชุมครั้งแล้ว โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่มาตรา ๑๕๘ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๑๕๘

“มาตรา ๑๕๘ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง”

ความมุ่งหมาย

“บัญญัติพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๔๖) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนุญทุกฉบับ โดยเป็น

บทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓ ที่วางหลักไว้ตั้งแต่ในเบื้องต้นแล้วว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามลำดับ ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

โดยความในมาตรานี้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี และได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๗๑)

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการใหม่ในการแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๕๙ โดยกำหนดหลักการให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองมีมติว่า จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น โดยให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้าว่าบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีคือบุคคลใด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าถ้าตนเลือกพรรคการเมืองใด ตนจะได้ผู้ใดมาเป็นนายกรัฐมนตรี และเนื่องจากการเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นกิจการของสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้ จึงกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนับระยะเวลา กล่าวคือ การนับระยะเวลาแปดปีนั้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมีได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันก็ตาม แต่หากรวมระยะเวลาทั้งหมดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคลดังกล่าวแล้วเกินแปดปี ก็ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในระหว่างรักษาการภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง จะไม่นำมานับรวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับสามารถนับรวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเข้ากับวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ หรือไม่

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า หากนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ เมื่อประเทศไทยยังคงมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ก็ควรนับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวรวมเข้ากับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อพิจารณาบทเฉพาะกาลในมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับก็สามารถนับรวมระยะเวลาดังกล่าวรวมกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้ ซึ่งเมื่อนับรวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีระยะเวลาไม่เกินแปดปี

นอกจากนั้น ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๘ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ของมาตรา ๑๕๘ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๔๖) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓ ที่วางหลักไว้ตั้งแต่ในเบื้องต้นแล้วว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามลำดับ การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกันการแต่งตั้งผู้พิพากษาตุลาการ รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง นับเป็นการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและพระมหากษัตริย์ที่สอดคล้องต้องกัน และบ่งบอกให้รู้ว่าเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประชาชนและพระมหากษัตริย์ ดังจะสังเกตเห็นได้ว่าในกรณีที่มีผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จะไม่มีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งอีก เพราะถือว่าประชาชนได้เลือกมาโดยตรงแล้ว ส่วนคณะรัฐมนตรี อันเป็นฝ่ายบริหาร และผู้พิพากษาและตุลาการ อันเป็นฝ่ายตุลาการนั้น เมื่อมิได้เป็นการเลือกโดยตรงจากประชาชน รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และเพื่อป้องกันมิให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับผิดชอบในการกระทำของฝ่ายบริหาร จึงได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า บทกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญซึ่งมุ่งหมายให้ผู้ที่รับสนองพระบรมราชโองการต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการกระทำนั้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

สำหรับบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๗๑) นั้น มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ในการใช้อำนาจบริหารที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการใช้อำนาจผ่านคณะบุคคล มิใช่ผ่านรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ในการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีจึงต้องดำเนินการตามความเห็นร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “มติ” ของคณะรัฐมนตรี และเมื่อเป็นการบริหารราชการแผ่นดินร่วมกัน จึงย่อมต้องรับผิดชอบร่วมกันในผลที่เกิดขึ้น ความเสียหายหรือความผิดพลาดใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หากผลนั้นเกิดขึ้นต่อประเทศชาติหรือสังคมหรือประชาชนโดยทั่วไป คณะรัฐมนตรีย่อมต้องรับผิดชอบในทางารเมื่อร่วมกัน จะอ้างว่าเป็นการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง โดยคนอื่นมิได้ร่วมกระทำด้วยไม่ได้ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญา ผู้ที่มีได้ร่วมรู้เห็นหรือร่วมสนับสนุนด้วยก็อาจไม่ต้องรับผิดชอบได้”

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบข้อ (๑) ที่แก้ไขเพิ่มเติม อธิบายว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี อธิบายได้ถูกต้องแล้ว นอกจากนี้ ยังมีระบบรัฐสภาที่คอยตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้น โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งช่วยเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารอีกด้วย อันเป็นการประสานอำนาจระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์และประชาชนเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นายศุภชัย ยาวะประภาส กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบข้อ (๑) ของมาตรา ๑๕๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการอธิบายถึงความเชื่อมโยงของตำแหน่งที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ผู้พิพากษา และตุลาการเท่านั้น แต่ยังไม่มีการอธิบายถึงความเชื่อมโยงของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ รวมไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงที่จะต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเช่นกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบข้อ (๑) ของมาตรา ๑๕๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น เป็นการอธิบายถึงหลักการปกครองของประเทศไทยว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ผู้พิพากษาและตุลาการ เท่านั้น ส่วนกรณีผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ จะต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือไม่ นั้น ก็จะมีกฎหมายขององค์กรนั้น ๆ บัญญัติไว้โดยเฉพาะ โดยจะกำหนดไว้ว่ามีตำแหน่งใดบ้างจะต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการอัยการ ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการอัยการ และต้องเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อหน้าพระมหากษัตริย์อีกด้วย

นายศุภชัย ยาวะประภาส กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบข้อ (๑) ย่อหน้าที่สองที่เพิ่มขึ้นใหม่ ความว่า “คณะรัฐมนตรีย่อมต้องรับผิดชอบในทางการเมืองร่วมกัน จะอ้างว่าเป็นการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง โดยคนอื่นมิได้ร่วมกระทำด้วยไม่ได้ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญา ผู้ที่มีได้ร่วมรู้เห็นหรือร่วมสนับสนุนด้วยก็อาจไม่ต้องรับผิดชอบ” จะหมายความรวมถึงกรณีช้อยกเว้นตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบข้อ (๑) ย่อหน้าที่สองที่เพิ่มขึ้นใหม่ มีความหมายครอบคลุมถึงกรณีช้อยกเว้นตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม หากรัฐมนตรีคนดังกล่าวพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ กล่าวว่า ความรับผิดชอบร่วมกันทางการเมืองกับความรับผิดชอบทางอาญานั้น จะต้องแยกความรับผิดชอบทั้งสองกรณีออกจากกัน ผู้ใดกระทำความผิดทางอาญาก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๕๘ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๕๘ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๔๖) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓ ที่วางหลักไว้ตั้งแต่ในเบื้องต้นแล้วว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามลำดับ การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกันการแต่งตั้งผู้พิพากษาตุลาการ รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง นับเป็นการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและพระมหากษัตริย์ที่สอดคล้องต้องกัน

และบ่งบอกให้รู้ว่าเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประชาชนและพระมหากษัตริย์ ดังจะสังเกตเห็นได้ว่า ในกรณีที่ผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จะไม่มีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ ต้องทรงแต่งตั้งอีก เพราะถือว่าประชาชนได้เลือกมาโดยตรงแล้ว ส่วนคณะรัฐมนตรี อันเป็นฝ่ายบริหาร และผู้พิพากษาและตุลาการ อันเป็นฝ่ายตุลาการนั้น เมื่อมิได้เป็นการเลือกโดยตรงจากประชาชน รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และเพื่อป้องกันมิให้พระมหากษัตริย์ ต้องทรงรับผิดชอบในการกระทำของฝ่ายบริหาร จึงได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมุ่งหมายให้ผู้รับสนอง พระบรมราชโองการต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการกระทำนั้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๖ ววรรคสอง ที่บัญญัติว่า ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้

สำหรับบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๗๑) นั้น มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ในการใช้อำนาจบริหารที่ พระมหากษัตริย์ทรงใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการใช้อำนาจผ่านคณะบุคคล มิใช่ผ่านรัฐมนตรี คนใดคนหนึ่ง ในการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีจึงต้องดำเนินการตามความเห็นร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “มติ” ของคณะรัฐมนตรี และเมื่อเป็นการบริหารราชการแผ่นดินร่วมกัน จึงย่อมต้องรับผิดชอบร่วมกัน ในผลที่เกิดขึ้น ความเสียหายหรือความผิดพลาดใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หากผลนั้นเกิดขึ้นต่อประเทศชาติหรือสังคมหรือประชาชนโดยทั่วไป คณะรัฐมนตรีย่อมต้องรับผิดชอบ ในทางการเมืองร่วมกัน จะอ้างว่าเป็นการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง โดยคนอื่นมิได้ร่วมกระทำด้วย ไม่ได้ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญา ผู้ที่มีได้ร่วมรู้เห็นหรือร่วมสนับสนุนด้วยก็อาจไม่ต้องรับผิดชอบ

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการใหม่ในการแต่งตั้งบุคคล เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๕๙ โดยกำหนด หลักการให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองมีมติว่า จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น โดยให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้าว่าบุคคล ที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีคือบุคคลใด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าว่าถ้าตน เลือกพรรคการเมืองใด ตนจะได้ผู้ใดมาเป็นนายกรัฐมนตรี และเนื่องจากการเลือกนายกรัฐมนตรี เป็นกิจการของสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้ จึงกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนับระยะเวลา กล่าวคือ การนับระยะเวลาแปดปีนั้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมีได้ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันก็ตาม แต่หากรวมระยะเวลาทั้งหมดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของบุคคลดังกล่าวแล้วเกินแปดปี ก็ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม ได้กำหนด ข้อยกเว้นไว้ว่าการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในระหว่างรักษาการภายหลังจาก พ้นจากตำแหน่ง จะไม่นำมานับรวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว การกำหนด ระยะเวลาแปดปีไว้ก็เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวเกินไปอันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤติ ทางการเมืองได้”

มาตรา ๑๖๑

“มาตรา ๑๖๑ ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

ในกรณีที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณให้คณะรัฐมนตรีนั้นดำเนินการตามมาตรา ๑๖๒ วรรคสองได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้คณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๘ (๑) พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นับแต่วันที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมดังกล่าว”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ก่อนเข้ารับหน้าที่”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๔๑) โดยบัญญัติว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องปฏิญาณตนเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะซื่อสัตย์สุจริตและจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระบรมนามาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณ อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (มาตรา ๑๓๘) ได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณกลับมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เพียงเล็กน้อย และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา เพื่อกำหนดให้รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ว่า จะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ต้องรักษาไว้ และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ

(๒) เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ที่จะต้องเข้ารับตำแหน่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ผู้ที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนได้เท่าที่จำเป็น ในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญหรือจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าจะกระทบประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมที่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเวลานั้นตามมาตรา ๑๖๘ (๑) พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นับแต่วันที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมดังกล่าว”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๑ ให้สมบูรณ์และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๑ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๔๑) และบัญญัติในทำนองเดียวกันโดยตลอด แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขให้สามารถถวายสัตย์ปฏิญาณต่อผู้แทนพระองค์ได้ สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สำหรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เนื่องจากเพื่อมิให้การถวายสัตย์ปฏิญาณทำให้เกิดความล่าช้าในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จึงได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์

มีพระราชอำนาจให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินไปพลางก่อนที่จะมีการถวายสัตย์ปฏิญาณได้ และเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ จะมีผลให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมที่อยู่ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปในวันที่มีพระบรมราชโองการดังกล่าว

การกำหนดให้มีการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์หรือต่อผู้แทนพระองค์ เป็นไปตามหลักการที่ว่าอำนาจทั้งปวงเป็นของปวงชนชาวไทยโดยมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ผ่านองค์กรต่าง ๆ เมื่อจะมีผู้เข้าบริหารอำนาจนั้น จึงให้มีการถวายสัตย์เพื่อให้รับรู้ถึงที่มาแห่งอำนาจของผู้ที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ และให้คำรับรองว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งเป็นการยืนยันเพื่อให้เกิดความไว้วางใจในตัวผู้นั้น”

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ สอบถามว่า ในกรณีที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณนั้น บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เป็นครั้งแรกใช่หรือไม่ และในทางปฏิบัติมีวิธีดำเนินการอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีกำหนดให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เป็นครั้งแรก สำหรับแนวทางในการปฏิบัติจะเป็นอย่างไรนั้น ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอาจต้องมีการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๖๑ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๖๑ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ (มาตรา ๑๔๑) และบัญญัติในทำนองเดียวกันโดยตลอด แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขให้สามารถถวายสัตย์ปฏิญาณต่อผู้แทนพระองค์ได้ สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมสำหรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เนื่องจากเพื่อให้การถวายสัตย์ปฏิญาณทำให้เกิดความล่าช้าในการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จึงได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินไปพลางก่อนที่จะมีการถวายสัตย์ปฏิญาณได้ และเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ จะมีผลให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมที่อยู่ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปในวันที่มีพระบรมราชโองการดังกล่าว

การกำหนดให้มีการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์หรือต่อผู้แทนพระองค์ เป็นไปตามหลักการที่ว่าอำนาจทั้งปวงเป็นของปวงชนชาวไทยโดยมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ผ่านองค์กรต่าง ๆ เมื่อจะมีผู้เข้าบริหารอำนาจนั้น จึงให้มีการถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อให้รับรู้ถึงที่มาแห่งอำนาจของผู้ที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ และให้คำรับรองว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งเป็นการยืนยันเพื่อให้เกิดความไว้วางใจในตัวผู้นั้น”

มาตรา ๑๗๑

“มาตรา ๑๗๑ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”

ความมุ่งหมาย

“บัญญัติพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ (มาตรา ๑๕) โดยบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง” และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (มาตรา ๑๔๕) ได้เพิ่มความเป็นอย่างนี้ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำได้” และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล การที่จะให้บุคคลใดพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำ”

ประเด็นการพิจารณา

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า เพื่อให้คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๑ มีความสมบูรณ์ ควรอธิบายเพิ่มเติมว่า เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี ตามการถวายคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งจึงบัญญัติให้เป็นไปตามการถวายคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๑ ย่อหน้าที่สอง เป็นดังนี้

“เนื่องจากในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามการถวายคำแนะนำของ นายกรัฐมนตรี การที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง จึงบัญญัติ ให้เป็นไปตามการถวายคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ในผลทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น ผู้ใดจะนำไปอ้างว่าเป็นพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์มิได้”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๗๑ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึก เจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๑ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ (มาตรา ๑๕) โดยบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่ง” และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (มาตรา ๑๔๕) ได้เพิ่มความเป็นอย่างนี้ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็น รัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำได้” และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

เนื่องจากในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามการถวายคำแนะนำของ นายกรัฐมนตรี การที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง จึงบัญญัติ ให้เป็นไปตามการถวายคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ในผลทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น ผู้ใดจะนำไปอ้างว่าเป็นพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์มิได้”

มาตรา ๑๗๔

“มาตรา ๑๗๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ให้นำความในมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม แต่ถ้าเป็นการตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุม จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา”

คำอธิบายประกอบ

“หลักการตราพระราชกำหนดเป็นหลักการที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายได้ ซึ่งจะกระทำได้ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในภาวะคับขันที่ไม่อาจรอฝ่ายนิติบัญญัติได้ ซึ่งเป็นหลักสากลที่มีอยู่ในนานาประเทศสำหรับประเทศไทย เรียกว่า พระราชกำหนด นอกจากนี้ กรณีที่อาจตราพระราชกำหนดได้นั้นยังรวมไปถึงกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่ต้องพิจารณาโดยด่วนและลับด้วย

โดยบทบัญญัติมาตรานี้ได้ยอมให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายใช้บังคับได้เลย โดยยกเว้นไม่ต้องได้รับคำแนะนำหรือยินยอมจากรัฐสภาเสียก่อน ซึ่งการตรากฎหมายตามขั้นตอนปกติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำหรือยินยอมของรัฐสภา (มาตรา ๘๑) อย่างไรก็ตาม การจะตราพระราชกำหนดได้นั้นจะต้องมีเงื่อนไขที่เป็นกรณีฉุกเฉินรีบด่วน หรือเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา และเมื่อมีการตราพระราชกำหนดขึ้นแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า แต่เนื่องจากเดิมในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดให้กระทำในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น ถ้านอกสมัยประชุมจะกระทำไม่ได้ เนื่องจากเกรงว่าฝ่ายบริหารจะถือโอกาสตราพระราชกำหนดนอกสมัยประชุมเพื่อบังคับใช้เป็นระยะเวลาสั้นเกินสมควร และอาจเกิดความเสียหายได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติแตกต่างจากเดิม โดยไม่ได้มีการบัญญัติ “ในระหว่างสมัยประชุม” อีกต่อไป เนื่องจากเมื่อมีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีหรือเงินตราเมื่อใดก็สมควรดำเนินการได้ทันที ไม่ต้องรอให้อยู่ในสมัยประชุม เพราะเรื่องภาษีอากรและเงินตราเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงที่ต้องเร่งดำเนินการโดยเร็ว หากรอกำหนดเวลาในสมัยประชุมจะเป็นการเนิ่นช้าไม่ทันการณ์ได้ และเมื่อตราพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ถ้าเป็นการตราพระราชกำหนดในสมัยประชุมก็ต้องเสนอสภาในการประชุมคราวต่อไป ถ้าเป็นการตราพระราชกำหนดนอกสมัยประชุม ฝ่ายบริหารก็ต้องจัดให้มีการเรียกประชุมวิสามัญโดยเร็ว ด้วยวิธีดังกล่าวนี้ ก็จะสามารถรักษาประโยชน์ส่วนรวม และคุ้มครองประชาชนได้ตามความประสงค์”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่ คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๔ ในย่อหน้าที่หนึ่งและย่อหน้าที่สองตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอมานั้น ควรแก้ไขและนำไปเพิ่มเป็นส่วนหนึ่งของคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๒ ดังนี้

“หลักการตามมาตรานี้ เป็นการบัญญัติสอดคล้องกับหลักที่ใช้กันอยู่ในนานาประเทศ กล่าวคือในการตรากฎหมายซึ่งตามปกติจะต้องได้รับคำแนะนำหรือยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน แต่กระบวนการ

ตรากฎหมายตามปกติจะใช้ระยะเวลาหนึ่ง และฝ่ายนิติบัญญัติอาจปรับปรุงแก้ไขจนไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายบริหารได้ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งต้องทำโดยรีบด่วนและเป็นการลับ การใช้กระบวนการตรากฎหมายตามปกติจะทำให้ไม่ทันต่อเหตุการณ์หรือเกิดความเสียหายได้ ทุกประเทศจึงยอมให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายออกมาใช้บังคับไปพลางก่อนได้ โดยมีเงื่อนไขให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในภายหลังได้

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นบทบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น โดยบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้กระทำได้เฉพาะในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

สำหรับคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๔ นั้น ควรอธิบายแต่เพียงว่า เป็นการให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน และแตกต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น ถ้านอกสมัยประชุมจะกระทำไม่ได้ แต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ สามารถตราพระราชกำหนดนอกสมัยประชุมได้หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๔ เสียใหม่ แล้วนำมาเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

นางจุรี วิจิตรวาทการ กรรมการ สอบถามว่า ความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราหมายความว่าอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา เช่น การกำหนดอัตราศุลกากร หรืออัตราภาษีใหม่ ที่ไม่ใช่การวางหลักทั่วไป การดำเนินการดังกล่าวต้องปฏิบัติโดยทันทีและต้องกระทำโดยลับ เพื่อไม่ให้เกิดการโต้เถียงหรือเสียเปรียบหรือมีการกักตุนสินค้าเกิดขึ้น

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา มีการตราพระราชกำหนดนอกสมัยประชุม ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จึงอาจไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ กล่าวว่า หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรานอกสมัยประชุมโดยอ้างเหตุจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่า ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ

ตั้งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุม

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๗๔ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนาธรรมณั้วร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๔

มาตรา ๑๗๕

“มาตรา ๑๗๕ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”

ความมุ่งหมาย

“บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกา”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๖) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดให้เป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การใช้กฎหมายแม่บทใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๕ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๕ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๖) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร โดยมีเงื่อนไขแต่เพียงว่าพระราชกฤษฎีกานั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เว้นแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ ที่ได้บัญญัติแตกต่างไป โดยบัญญัติเงื่อนไขการตราพระราชกฤษฎีกาว่า จะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นเท่านั้น จะตราพระราชกฤษฎีกาออกมาใช้บังคับโดยตรงโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจมิได้ ซึ่งเป็นผลให้เกิดความยุ่งยากอย่างมาก เพราะกฎหมายที่อยู่ในลำดับรองระดับพระราชกฤษฎีกานั้น ปกติจะตราขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่กระทบต่อประชาชนแต่อย่างใด เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กลับไปใช้หลักการเดิม คือสามารถตราพระราชกฤษฎีกาโดยลำพังได้ เพียงแต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น”

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ หรือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ อาจบัญญัติขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณโดยไม่ได้อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผลของรัฐธรรมนุญ ๒๕๑๗ ทำให้ต้องบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภท ตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำให้เกิดความยุ่งยากอย่างมากในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม หลังจากรัฐธรรมนุญ ๒๕๑๗ เป็นต้นมา รวมทั้งรัฐธรรมนุญ ๒๕๖๐ ได้กลับไปใช้หลักการเดิม คือ กำหนดให้สามารถตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญโดยตรงได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๗๕ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ ร่างรัฐธรรมนุญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๕ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๖) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนุญทุกฉบับ โดยบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร โดยมีเงื่อนไขแต่เพียงว่าพระราชกฤษฎีกานั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เว้นแต่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ที่ได้บัญญัติแตกต่างไป โดยบัญญัติเงื่อนไขการตราพระราชกฤษฎีกาว่า จะกระทำได้ เฉพาะเมื่อมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนุญหรือกฎหมายอื่นเท่านั้น จะตราพระราชกฤษฎีกาออกมาใช้บังคับ โดยตรงโดยไม่มีการกฎหมายให้อำนาจมิได้ ซึ่งเป็นผลให้เกิดความยุ่งยากอย่างมาก เพราะกฎหมายที่อยู่ในลำดับรองระดับพระราชกฤษฎีกานั้น ปกติจะตราขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่กระทบต่อประชาชนแต่อย่างใด เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนุญฉบับต่อ ๆ มา รวมทั้งรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กลับไปใช้หลักการเดิม คือ สามารถตราพระราชกฤษฎีกาโดยตรงได้ เพียงแต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น”

มาตรา ๑๗๖

“มาตรา ๑๗๖ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก”

ความมุ่งหมาย

“บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๓) เพื่อกำหนดให้เป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก

ส่วนความในวรรคสอง ได้มีการบัญญัติเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ (มาตรา ๑๕๒) เพื่อรองรับกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกเป็นกฎหมายเพื่อให้อำนาจทหารในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเฉพาะแห่ง เพื่อรักษา

ความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อาทิ ในกรณีเกิดสงคราม การจลาจล หรือในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติใหญ่ ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งการประกาศใช้กฎอัยการศึกจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นลำดับขั้นว่า ตำแหน่งใดสามารถประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตใด อาทิ เขตหมู่บ้าน เขตอำเภอ หรือเขตจังหวัด เป็นต้น”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๖ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๖ ในย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๓) เพื่อกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการประกาศใช้ และเลิกใช้กฎอัยการศึก”

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ กล่าวว่า ในทางวิชาการอาจต้องอธิบายให้ชัดเจนว่าเหตุใด รัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยคณะรัฐมนตรีจึงกำหนดให้การประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกเป็นอำนาจ ของประมุขของประเทศ แต่การกำหนดคำอธิบายในลักษณะดังกล่าวอาจเกินขอบเขตของเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดคำอธิบายโดยเรียงลำดับตามวรรคหรืออนุมาตรา ทำให้ การจัดทำคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญถูกจำกัดขอบเขตลง ซึ่งส่งผลให้บางกรณีไม่สามารถจัดทำ ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบให้ครอบคลุมที่มาทั้งหมดของมาตรานั้นได้ และสอบถามว่า ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก บุคคลใดมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก

พลเอก อัญฐพร เจริญพานิช กรรมการ กล่าวว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึกที่วราชอาณาจักร เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ส่วนการประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งหรือในบางเขตพื้นที่ เป็นอำนาจของผู้บัญชาการทหารในเขตพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งจะประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตพื้นที่ใดต้องพิจารณา เหตุในการประกาศเป็นกรณีไปด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกได้บัญญัติขึ้น ในรัฐธรรมนูญในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ เพื่อเปลี่ยนโอนอำนาจการประกาศใช้กฎอัยการศึก ที่แต่เดิมเป็นของฝ่ายทหารมาเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งเดิมการประกาศใช้ กฎอัยการศึกตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกได้ถูกรัฐธรรมนูญยกเลิกไปแล้ว แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๕๒) และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา รวมทั้งรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรองรับให้กรณีที่มีความ จำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถกระทำ ได้ ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๗๖ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๖ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๓) เพื่อกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการประกาศใช้ และเลิกใช้กฎอัยการศึก

ส่วนความในวรรคสอง ได้มีการบัญญัติเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๕๒) เพื่อรองรับกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน

กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกเป็นกฎหมายเพื่อให้อำนาจทหารในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเฉพาะแห่ง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อาทิ ในกรณีเกิดสงคราม การจลาจล หรือในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติใหญ่ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งการประกาศใช้กฎอัยการศึกจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นลำดับขั้นว่าตำแหน่งใดสามารถประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตใด อาทิ เขตหมู่บ้าน เขตอำเภอ หรือเขตจังหวัด เป็นต้น”

มาตรา ๑๗๗

“มาตรา ๑๗๗ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

ความมุ่งหมาย

“บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการประกาศสงคราม”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓๗) โดยกำหนดว่า “การประกาศสงครามเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ แต่จะทรงใช้พระราชอำนาจนี้ตามคำแนะนำของกรรมการราษฎร” ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ยังคงบัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการประกาศสงคราม แต่ได้เปลี่ยนจากการใช้อำนาจประกาศสงครามจากเดิมที่ให้อยู่ภายใต้คำแนะนำของ “กรรมการราษฎร” มาเป็นอยู่ภายใต้กรอบกติกา “สันนิบาตชาติ” ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับสากลที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ในขณะนั้น ในมาตรา ๕๔ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การประกาศสงครามนั้น จะทรงทำต่อเมื่อไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งกติกาสันนิบาตชาติ” อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ (มาตรา ๗๕) ได้บัญญัติให้พระราชอำนาจในการประกาศสงครามเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และจะทรงประกาศได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของรัฐสภาแล้ว และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เว้นแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ (มาตรา ๙๑) ได้บัญญัติเพิ่มเงื่อนไขพระราชอำนาจการประกาศสงครามของพระมหากษัตริย์อีกสองข้อว่า การประกาศสงครามนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติและต้องได้รับความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

เนื่องจากการประกาศสงครามที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขกฎบัตรสหประชาชาติเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ การที่รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามภายใต้หลักการนำขึ้นกราบบังคมทูลและผู้รับสนองพระบรมราชโองการต้องใช้หลัก “The King can do no wrong” ดังนั้น กรณีดังกล่าวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ คือผู้รับสนองพระบรมราชโองการ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการให้สัตยาบันเพื่อผูกพันเป็นภาคีอย่างเป็นทางการกับธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court : ICC) ดังนั้น ควรตัดคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๗ ในย่อหน้าที่สองออกทั้งหมด และเพิ่มคำอธิบายประกอบเป็นย่อหน้าที่สอง ดังนี้

“พระราชอำนาจในเรื่องนี้ ก็เป็นเรื่องทำนองเดียวกับพระราชอำนาจตามมาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๑๗๘ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน จึงเป็นพระราชอำนาจที่ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งมาตรานี้ยังกำหนดเงื่อนไขให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หากมีข้อผิดพลาดอย่างใด ความรับผิดชอบต้องอยู่กับผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในฐานะผู้ถวายคำแนะนำและรัฐสภาในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบ”

พลเอก อัฐฐพร เจริญพานิช กรรมการ กล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๒ กำหนดให้ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรี ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น ควรแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๗ ในย่อหน้าที่สอง ที่เพิ่มขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกัน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๗ ในย่อหน้าที่สอง ที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นดังนี้

“พระราชอำนาจในเรื่องนี้ ก็เป็นเรื่องทำนองเดียวกับพระราชอำนาจตามมาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๑๗๘ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน จึงเป็นพระราชอำนาจที่ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งมาตรานี้ยังกำหนดเงื่อนไขให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หากมีข้อผิดพลาดอย่างใด ความรับผิดชอบต้องอยู่กับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในฐานะผู้ถวายคำแนะนำและรัฐสภาในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๗๗ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๗ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓๗) โดยกำหนดว่า “การประกาศสงครามเป็นพระราชอำนาจ ของกษัตริย์ แต่จะทรงใช้พระราชอำนาจนี้ตามคำแนะนำของกรรมการราษฎร” ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับถาวร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ยังคงบัญญัติให้เป็น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการประกาศสงคราม แต่ได้เปลี่ยนจากการใช้อำนาจประกาศ สงครามจากเดิมที่ให้อยู่ภายใต้คำแนะนำของ “กรรมการราษฎร” มาเป็นอยู่ภายใต้กรอบกติกา “สันนิบาตชาติ” ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับสากลที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ในขณะนั้น ในมาตรา ๕๔ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การประกาศสงครามนั้น จะทรงทำต่อเมื่อไม่ขัดกับบทบัญญัติ แห่งกติกาสันนิบาตชาติ” อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘ (มาตรา ๗๕) ได้บัญญัติให้พระราชอำนาจในการประกาศสงครามเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และจะทรงประกาศได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของรัฐสภาแล้ว และได้บัญญัติทำนองเดียวกัน ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เว้นแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (มาตรา ๙๑) ได้บัญญัติเพิ่มเงื่อนไขพระราชอำนาจการประกาศสงครามของพระมหากษัตริย์อีกสองข้อว่า การประกาศ สงครามนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎบัตรสหประชาชาติและต้องได้รับความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

พระราชอำนาจในเรื่องนี้ ก็เป็นเรื่องทำนองเดียวกับพระราชอำนาจตามมาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๑๗๘ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน จึงเป็นพระราชอำนาจที่ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ทั้งมาตรานี้ยังกำหนดเงื่อนไขให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หากมีข้อผิดพลาดอย่างไร ความรับผิดชอบต้องอยู่กับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในฐานะผู้ถวายคำแนะนำและรัฐสภาในฐานะผู้ให้ความเห็นชอบ”

มาตรา ๑๗๙

“มาตรา ๑๗๙ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ”

ความมุ่งหมาย

“บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๕) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษ เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการดำเนินการภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เมื่อคำพิพากษากำหนดให้ลงโทษผู้กระทำความผิด หากจะมีการพระราชทานอภัยโทษย่อมกระทำได้โดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นหลักการสากลที่กำหนดให้ประมุขของประเทศสามารถให้อภัยโทษได้ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ว่า การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการดำเนินการภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ การพระราชทานอภัยโทษจึงย่อมกระทำได้โดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเดิมมีความเข้าใจว่าการอภัยโทษเป็นการอภัยโทษเฉพาะคดีอาญา แต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ ๙) ทรงแสดงให้เห็นว่าการอภัยโทษไม่ใช่กระทำเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น แต่โทษทางวินัยก็สามารถอภัยโทษได้เช่นกัน

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ความว่า “การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการดำเนินการภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เมื่อคำพิพากษากำหนดให้ลงโทษผู้กระทำความผิด หากจะมีการพระราชทานอภัยโทษย่อมกระทำได้โดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น” ในคำอธิบายประกอบ อาจตีความได้ว่าการอภัยโทษกระทำเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น นอกจากนี้ ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีฐานะเป็นประมุขของรัฐก็สามารถอภัยโทษได้แม้จะยังไม่มี การพิจารณาพิพากษาคดีก็ตาม

ประธานกรรมการกล่าวว่า พระมหากษัตริย์ของไทยก็สามารถอภัยโทษได้แม้จะยังไม่มี การพิจารณาพิพากษาคดีเช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้อำนาจดังกล่าว และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๙ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๕) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการสากลที่ให้ประมุขของประเทศสามารถอภัยโทษได้ และโทษนั้นมีได้จำกัดแต่เฉพาะโทษทางอาญาเท่านั้น โทษอื่น ๆ ประมุขแห่งรัฐก็อาจอภัยให้ได้”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๗๙ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๗๙ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๕๕) และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการสากลที่ให้ประมุขของประเทศสามารถอภัยโทษได้ และโทษนั้นมิได้จำกัดแต่เฉพาะโทษทางอาญาเท่านั้น โทษอื่น ๆ ประมุขแห่งรัฐก็อาจอภัยให้ได้”

มาตรา ๑๘๐

“มาตรา ๑๘๐ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย เกษียณอายุ หรือพ้นจากราชการเพราะถูกลงโทษ”

ความมุ่งหมาย

“บัญญัติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของ ข้าราชการระดับสูง”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓๕) เพื่อบัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้ พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย เกษียณอายุ หรือพ้นจากราชการ เพราะถูกลงโทษ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๐ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๐ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓๕)

หลักการในเรื่องนี้เป็นการกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ฝ่ายการเมือง และฝ่ายเจ้าหน้าที่ ของรัฐให้ยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุข การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งข้าราชการทหารและพลเรือนในระดับสูงจึงเป็นไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ตระหนักถึง การเป็นส่วนหนึ่งในการใช้อำนาจบริหารที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ตามมาตรา ๓”

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๐ ในย่อหน้าที่สอง ที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้

“หลักการในเรื่องนี้เป็นการกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ฝ่ายการเมือง และฝ่ายเจ้าหน้าที่ ของรัฐให้ยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุข การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งข้าราชการทหารและพลเรือนในระดับสูงจึงเป็นไปตามหลักการมาตรา ๓”

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากแก้ไขความในตอนที่ท้ายของคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๐ ในย่อหน้าที่สอง ที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า “การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการทหารและพลเรือนในระดับสูงจึงเป็นไปตามหลักการมาตรา ๓” อาจไม่เหมาะสม เนื่องจากหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ครอบคลุมการใช้อำนาจบริหารทั้งหมด แต่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๐ เป็นเพียงส่วนหนึ่งในการใช้อำนาจบริหารที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ตามมาตรา ๓ เท่านั้น ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๐ ในย่อหน้าที่สองที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้

“หลักการในเรื่องนี้เป็นการกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ฝ่ายการเมือง และฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุข การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการทหารและพลเรือนในระดับสูงจึงเป็นไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ตระหนักถึงการเป็นส่วนหนึ่งในการใช้อำนาจบริหารที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ตามหลักการตามมาตรา ๓”

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ควรแก้ไข ความว่า “ข้าราชการทหารและพลเรือน” ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๐ ในย่อหน้าที่สองที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นความว่า “ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน”

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ กล่าวว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของเสนาบดี แต่หลังจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๔๗๕ แล้ว ก็ไม่มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวอีก จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๒ จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการและการให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในระยะเริ่มต้นหลังจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี ๒๔๗๕ มีความพยายามที่จะตัดความยึดโยงระหว่างประชาชน ฝ่ายการเมือง และฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสถาบันพระมหากษัตริย์ แม้ในทางทฤษฎีอำนาจบริหารจะถูกใช้โดยคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๘๐ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๐ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓๕)

หลักการในเรื่องนี้เป็นการกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ฝ่ายการเมือง และฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุข การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในระดับสูงจึงเป็นไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ตระหนักถึงการเป็นส่วนหนึ่งในการใช้อำนาจบริหารที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ตามหลักการตามมาตรา ๓”

มาตรา ๑๘๒

“มาตรา ๑๘๒ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการทั้งปวงที่ได้รับสนองพระบรมราชโองการ”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (มาตรา ๓ และมาตรา ๗) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับเพื่อกำหนดหลักการรับสนองพระบรมราชโองการในกิจการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ The King Can Do No Wrong อันเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในความเป็นจริงหลักการ The King Can Do No Wrong ไม่ใช่หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่เป็นหลักการว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงฝักใฝ่การเมืองหรือเกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างไรก็ตาม คำอธิบายประกอบข้างต้นก็เป็นคำอธิบายที่เหมาะสมแล้ว

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๘๒ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. เห็นชอบคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๒ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๘๓

“มาตรา ๑๘๓ เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นขององคมนตรี ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

บำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นขององคมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่ง ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นขององคมนตรี ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎหมาย”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มาตรา ๑๐๐) เพื่อกำหนดเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

ของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้กำหนดโดยตราพระราชกฤษฎีกา

ส่วนบทบัญญัติในวรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดให้บำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นขององคมนตรี ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๓ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๓ ในย่อหน้าที่สอง เป็นดังนี้

“ส่วนบทบัญญัติในวรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดเรื่องบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นขององคมนตรี ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง ให้กำหนดโดยตราพระราชกฤษฎีกา”

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๓ ในย่อหน้าที่สอง ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ความว่า “ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้” อาจต้องการอธิบายว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตรากฎหมายโดยกำหนดให้ตนเองได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ ย่อมถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการเรื่องดังกล่าวไปโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ประสงคิให้บุคคลดังกล่าวได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การตีความว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตรากฎหมายโดยกำหนดให้ตนเองได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ ย่อมถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการไปโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ประสงคิให้บุคคลดังกล่าวได้รับเงินนั้น อาจเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากโดยหลักสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาได้ และการกำหนดค่าตอบแทนต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอาจตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๑๘๓ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๑๘๓ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ (มาตรา ๑๐๐) เพื่อกำหนดเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้กำหนดโดยตราพระราชกฤษฎีกา

ส่วนบทบัญญัติในวรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดให้บำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นขององคมนตรี ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง ให้กำหนดโดยตราพระราชกฤษฎีกา”

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๔๐ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายนฤพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์