

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๔๙๔๕ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในคราวประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) เสนอว่า ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่ศาลฎีกาเสนอ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว และมีมติในวาระที่สาม ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ ๘๕ ไม่เห็นชอบ ๑๔๖ งตออกเสียง ๔๐ และไม่ลงคะแนนเสียง ๐ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ๒๗๑ คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ขณะนั้น ๔๗๑ คน โดยประธานในที่ประชุมได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปอย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคห้า ได้บัญญัติว่า การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา ดังนั้น จะถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๒ วรรคห้า หรือไม่ และหากเป็นอันตกไป จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เนื่องจากเรื่องนี้เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ สมควรขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีนี้เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะอื่นด้วย จึงเสนอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มี

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๕๙ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การจะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่..) พ.ศ. เป็นอันตกไปหรือไม่ และหากเป็นอันตกไปจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร จะต้องตีความบทบัญญัติมาตรา ๓๐๒ วรรคห้า^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๓๐๒ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้อำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ในกรณีการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น โดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ได้มีการดำเนินการในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญไปในทางหนึ่งแล้ว การโต้แย้งหรือการแสดงความเห็นในทางหนึ่งทางใดย่อมไม่เป็นที่ยุติ ประกอบกับอำนาจในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้วินิจฉัย

สำหรับการตีความข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในชั้นการพิจารณาเพื่อลงมติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นได้ปฏิบัติตามข้อบังคับโดยได้ทำการนับคะแนนเสียงและประกาศมติต่อที่ประชุมทันที รวมทั้งได้ทำการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและปิดประกาศบันทึกไว้ ณ บริเวณสภาที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อ ๗๙^๓ ประกอบกับข้อ ๘๑^๔ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากมีกรณีที่เกิดข้อสงสัยหรือมีปัญหาข้อโต้แย้งขึ้นว่าการดำเนินการประชุมของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยชอบตามข้อบังคับหรือไม่ นั้น ในข้อ ๑๗๗^๕ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมได้ลงมติวินิจฉัยโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมเป็นประการใดแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาด

นอกจากนั้น ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวาระเรื่องอื่น ๆ โดยกำหนดให้มีการขอหารือต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขึ้นพิจารณาลงมติใหม่ กรณีเช่นนี้จึงเห็นได้ว่า ปัญหาในเรื่องการออกเสียงลงคะแนน

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๓ข้อ ๗๙ เมื่อได้นับคะแนนเสียงแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมทันที ถ้าเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่ามติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใดก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงข้างมากถึงจำนวนที่กำหนดไว้นั้นหรือไม่

^๔ข้อ ๘๑ ให้เลขาธิการจัดทำบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและปิดประกาศบันทึกดังกล่าวไว้ ณ บริเวณสภาที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่การออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับตามข้อ ๗๖

^๕ข้อ ๑๗๗ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๕๕ ของรัฐธรรมนูญ ถ้ามีปัญหาที่จะต้องตีความข้อบังคับนี้ให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมได้ลงมติวินิจฉัยโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมเป็นประการใดแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาด

การขอให้ประชุมวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง อาจกระทำได้โดยประธานขอปรึกษาหรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

และการลงมติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการพิจารณาปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเมื่อการดำเนินการของสภายังไม่เป็นที่ล้นสุดหรือยุติ องค์การอื่นจึงยังไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปในกิจการงานของสภาในขั้นนี้

ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) จึงเห็นว่า ประเด็นปัญหาที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หารือนี้ไม่อยู่ในวิสัยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นเพื่อให้เป็นที่ยุติได้ แต่ควรให้การพิจารณาแก้ไขปัญหานี้เป็นไปตามกระบวนการโดยองค์การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๒