

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๖๐
วันจันทร์ ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๙
ณ โรงแรมเลควิว รีสอร์ท แอนด์ กอล์ฟคลับ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาต สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายวรชิต สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๖. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	โฆษกกรรมการ
๗. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๘. นางกิริณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๙. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๑๐. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๑. นายเอียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๒. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๓. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๔. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๕. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๖. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๗. นายศุภชัย ยาวะประภา	กรรมการ
๑๘. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๙. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๒๐. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๒๑. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๒. นายวรวิทย์ เห่งพุ่ม	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา
๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ สีวิโรจน์
๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด
๒. นายประธาน จุฬาริณมนตรี

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๐๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๑ วันอังคาร ที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๒ วันพุธ ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๔ วันจันทร์ ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๕ วันอังคาร ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๖ วันพุธ ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๐ วันอังคาร ที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๑ วันพุธ ที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๒ วันพฤหัสบดี ที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๓ วันศุกร์ ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๔ วันจันทร์ ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๕ วันอังคาร ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๖ วันพุธ ที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๘ วันศุกร์ ที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๙ วันจันทร์ ที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๐ วันอังคาร ที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๑ วันพุธ ที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๒ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๓ วันศุกร์ ที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๔ วันจันทร์ ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๕ วันอังคาร ที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๖ วันพุธ ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๘ วันศุกร์ ที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓๙ วันจันทร์ ที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๐ วันอังคาร ที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๑ วันพุธ ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๒ วันอังคาร ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๓ วันพุธ ที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๔ วันจันทร์ ที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕ วันอังคาร ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๖ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๗ วันศุกร์ ที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๘ วันจันทร์ ที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๙ วันอังคาร ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๐ วันพุธ ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๑ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๒ วันศุกร์ ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๓ วันจันทร์ ที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๔ วันอังคาร ที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๕ วันจันทร์ ที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๙
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๖ วันอังคาร ที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๗ วันพุธ ที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๙
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๘ วันพฤหัสบดี ที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๙
 - บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕๙ วันศุกร์ ที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๙
- อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ประธานกรรมการกล่าวว่า การประชุมในครั้งนี้จะเป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราตามลำดับ ขอให้ที่ประชุมพิจารณาเนื้อหาถ้อยคำของร่างมาตราต่างๆ ร่วมกัน และขอให้นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการรับฟังและสรุปความคิดเห็นที่มีผู้เสนอแนะ ให้ข้อมูล

เกี่ยวกับข้อเสนอในแต่ละเรื่องที่คุณคณะกรรมการได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ที่ประชุมมีข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างมาตราต่างๆ

จากนั้น ที่ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช โดยเรียงตามลำดับมาตราเริ่มตั้งแต่ชื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญในการพิจารณาได้ ดังนี้

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“ร่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยไม่มีการแก้ไข

หมวด ๑ บททั่วไป

“หมวด ๑

บททั่วไป”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อหมวด ๑ บททั่วไป โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑

“มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในร่างมาตรา ๑ มีเนื้อหาเช่นเดียวกับที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒

“มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในร่างมาตรา ๒ มีเนื้อหาเช่นเดียวกับที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓

“มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองเป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อให้การทำหน้าที่ของแต่ละองค์กรต้องคำนึงถึงส่วนรวมและหลักนิติธรรม

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๓ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๔

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ที่ประชุมได้รื้อการพิจารณาความในร่างมาตรา ๔ โดยได้มีข้อเสนอเป็น ๔ รูปแบบ ดังนี้

แบบที่ ๑ “มาตรา ๔ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

แบบที่ ๒ “มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

แบบที่ ๓ “มาตรา ๔ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

แบบที่ ๔ “มาตรา ๔ ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในร่างมาตรา ๔ เป็นหลักการในการคุ้มครองประชาชน โดยรูปแบบที่ ๑ จะมีเนื้อหาที่ครอบคลุม แต่ควรแก้ไขความในร่างมาตรา ๒๗ เพื่อให้ไม่ซ้ำซ้อนกับความในร่างมาตรานี้ด้วย

นายอชพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า รูปแบบที่ ๔ มีความครอบคลุมและเป็นหลักการว่ารัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มครองประชาชนชาวไทยเสมอกัน ส่วนการกำหนดรายละเอียดเรื่องต่างๆ สามารถนำไปกำหนดไว้ในร่างมาตรา ๒๗ ได้ และเห็นว่าการใช้ความในรูปแบบที่ ๑ อาจทำให้เกิดปัญหาได้

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- รูปแบบที่ ๒ มีเนื้อหาที่ชัดเจนและครอบคลุม แต่ควรปรับปรุงเนื้อหาในรูปแบบที่ ๒ เป็น “มาตรา ๔ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

- รูปแบบที่ ๔ มีความเหมาะสมในการกำหนดไว้ในบททั่วไป ส่วนความในร่างมาตรา ๒๗ จะเป็นการขยายความร่างมาตรา ๔ ให้ชัดเจนขึ้น

- รูปแบบที่ ๒ และรูปแบบที่ ๔ มีเนื้อหาเช่นเดียวกัน แต่รูปแบบที่ ๔ จะมีเนื้อหาที่ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ทั้งหมด

- รูปแบบที่ ๑ และรูปแบบที่ ๒ มีเนื้อหาที่ชัดเจนโดยอธิบายว่าร่างรัฐธรรมนูญได้มีการคุ้มครองในเรื่องใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๔ มีเนื้อหาที่ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ทั้งหมด จึงควรกำหนดไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป เพื่อให้เป็นหลักการเรื่องการคุ้มครองประชาชน ส่วนรายละเอียดต่างๆ สามารถนำไปกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในร่างมาตรา ๒๗ ได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รูปแบบที่ ๒ มีเนื้อหาที่จะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในเรื่องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนได้อย่างชัดเจน

- ควรใช้รูปแบบที่ ๔ เนื่องจากหากประชาชนต้องการทราบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็จะไปอ่านรายละเอียดในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมากกว่าที่จะอ่านในหมวด ๑ ซึ่งเป็นบททั่วไป

- รูปแบบที่ ๒ มีเนื้อหาที่เหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับร่างมาตรา ๒๖ ที่ได้กำหนดให้การตรากฎหมายใดจะกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากใช้รูปแบบที่ ๒ จะต้องตัดร่างมาตรา ๒๕ ถึงร่างมาตรา ๒๗ ออกเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รูปแบบที่ ๔ มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว

- หากใช้รูปแบบที่ ๒ จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกรู้สึกต้องการทราบรายละเอียดที่ถูกกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

- ควรพิจารณาเรื่องการใช้คำว่า “ปวงชนชาวไทย” และ คำว่า “บุคคล” เนื่องจากหากใช้คำว่า “ปวงชนชาวไทย” อาจทำให้กลุ่มคนบางส่วนที่ไม่มีสัญชาติไทยอาจไม่ได้รับการคุ้มครองด้วย

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า รูปแบบที่ ๒ จะไม่ครอบคลุมเรื่องต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งหมด นอกจากนี้ การใช้รูปแบบที่ ๒ อาจทำให้เกิดความเข้าใจว่า ความคุ้มครองตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่คำนึงถึงเรื่องเหล่านี้อาณัติ หรือศาสนา ส่วนรูปแบบที่ ๔ เป็นการกำหนดหลักการว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญอย่างเท่าเทียมกันทั้งหมด

ประธานกรรมการกล่าวว่า รูปแบบที่ ๓ จะสามารถคุ้มครองบุคคลที่ไม่มีสัญชาติด้วย นอกจากนี้สามารถใช้คำว่า “บุคคล” เพื่อให้หมายรวมถึงบุคคลทุกคนซึ่งอาจไม่มีสัญชาติไทย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรใช้คำว่า “ปวงชนชาวไทย” เพื่อให้หมายถึงประชาชนชาวไทยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญนี้สามารถกำหนดให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยมีสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ ไว้อย่างชัดเจนได้เช่นเดียวกัน

- หากใช้คำว่า “บุคคล” อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการถอนสัญชาติและการเนรเทศบุคคลออกนอกประเทศได้

- ควรคำนึงถึงบุคคลที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานซึ่งอาจถือเป็นคนไทยด้วยเช่นกัน เพียงแต่ไม่มีสัญชาติไทยหรือบัตรประจำตัวประชาชน เช่น ชาวเขา หรือคนชายขอบ เป็นต้น

นายธนาวุฒิ สันต์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญควรมีผลบังคับใช้กับประชาชนชาวไทย นอกจากนี้ สามารถกำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ปัญหาเรื่องคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานมีการสร้างครอบครัวตั้งถิ่นฐานในประเทศหรือบุคคลชายขอบ ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บุคคลที่พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแต่ไม่มีสัญชาติไทยให้ได้รับสัญชาติไทย แต่ไม่สามารถกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญได้ ส่วนการใช้คำว่า “บุคคล” ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะเท่าเทียมกันทั้งหมดแต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญด้วย

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนที่มีสัญชาติของรัฐนั้น โดยไม่ได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม หากต้องการให้คนต่างด้าวมีสถานะเสรีภาพอย่างไร ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนด้วย นอกจากนี้ การใช้คำว่า “บุคคล” อาจไม่สอดคล้องกับความในร่างมาตรา ๓ ที่กำหนดให้ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...” ทั้งนี้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ เป็นต้นมา ได้ใช้คำว่า “ปวงชนชาวไทย” มาโดยตลอด

- มีการแสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญควรคุ้มครองเฉพาะประชาชนชาวไทยเท่านั้น ส่วนสิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวควรเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ใช้คำว่า “ปวงชนชาวไทย” และ “ประชาชนชาวไทย” มาโดยตลอด หากใช้คำว่า “บุคคล” อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความได้

- การใช้คำว่า “บุคคล” จะสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับบุคคลที่พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแต่ไม่มีสัญชาติไทย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ใช้คำว่า “บุคคล” โดยได้กำหนดให้มีการคุ้มครองเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลด้วย

- หากใช้คำว่า “บุคคล” จะทำให้เกิดปัญหาการตีความ และทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศได้ เนื่องจากจะทำให้บุคคลต่างด้าวหรือบุคคลที่มีปัญหาเรื่องชาติพันธุ์ นำไปอ้างเพื่อให้มีสิทธิเสรีภาพต่างๆ ทั้งที่บุคคลเหล่านั้นไม่ปฏิบัติหน้าที่เหมือนกับประชาชนชาวไทย เช่น การเสียภาษี หรือการเข้ารับการเกณฑ์ทหาร เป็นต้น

- บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมีหน้าที่เสียภาษีโดยอ้อมให้แก่ประเทศไทย เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น นอกจากนั้น สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนพึงได้รับโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ซึ่งหมายความรวมถึงการคุ้มครองคนต่างด้าว คนไร้สัญชาติ คนไร้รัฐ หรือชนกลุ่มน้อย ซึ่งอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวรย่อมได้รับความคุ้มครองด้วย

- มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งส่งผลให้มีคนต่างด้าวยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนชาวไทยกับอำนาจรัฐไทย ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป แต่หากต้องการให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของคนต่างด้าวหรือคนที่ไม่มีสัญชาติไทยด้วย อาจบัญญัติความดังกล่าวแยกไว้ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามร่างมาตรา ๔ ควรใช้คำว่า “ปวงชนชาวไทย” จะเหมาะสมมากกว่า

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้บัญญัติร่างมาตรา ๔ ตามรูปแบบที่ ๔ ดังนี้

“มาตรา ๔ ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

มาตรา ๕

“มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๕ ได้เพิ่มความว่า “หรือการกระทำใด” เพื่อให้ครอบคลุม บทบัญญัติของกฎหมายและการกระทำใดมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยังคงมีบทบัญญัติรองรับกรณีไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บังคับแก่กรณีใดให้กระทำการหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติในมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า บทบัญญัติตามความในมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ยังคงบัญญัติ ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ โดยบัญญัติไว้ในบทว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดกรณีมีปัญหาว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดโดยยึดประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

- มีกรรมการสอบถามว่า ความว่า “การกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เป็นถ้อยคำที่เหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้ไม่มีผลบังคับ มิได้”

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ความเดิมของร่างมาตรา ๔ ใช้คำว่า “เป็นอันใช้บังคับมิได้” หากแก้ไขเป็นคำว่า “เป็นอันไม่มีผลบังคับ” อาจทำให้ความหมายเปลี่ยนแปลงไป

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ความว่า “เป็นอันใช้บังคับมิได้” หมายความว่า บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นไม่มีผลใช้บังคับให้ ผู้ใดต้องปฏิบัติตาม

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ หรือไม่มีผลบังคับ แล้วแต่กรณี”

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความว่า “บทบัญญัติหรือ การกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้หรือไม่มีผลบังคับ แล้วแต่กรณี” เป็นการบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ขัดแย้ง กันเอง เนื่องจากบัญญัติให้การกระทำที่มีสภาพบังคับตั้งแต่แรกเมื่อมีการกระทำนั้นแต่กลับกลายเป็นว่าการ กระทำที่มีสภาพบังคับไปแล้วกลับไม่มีผลบังคับซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งกันเอง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๕ โดยไม่มีการแก้ไข

หมวด ๒ พระมหากษัตริย์

“หมวด ๒

พระมหากษัตริย์”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๖

“มาตรา ๖ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๖ บัญญัติลักษณะเดียวกับที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๖ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๗

“มาตรา ๗ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”

ประเด็นการพิจารณา

มีการสอบถามว่า มีข้อเสนอให้บัญญัติศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ ที่ประชุมมีความเห็นอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ที่ประชุมเคยมีมติว่าไม่ควรบัญญัติให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ เนื่องจากอาจเกิดความขัดแย้งในเรื่องศาสนาได้ แต่ควรบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีการคุ้มครองและทำนุบำรุงพุทธศาสนา ซึ่งส่งผลดีมากกว่าการบัญญัติให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๗ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๘

“มาตรา ๘ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๘ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๙

“มาตรา ๙ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาฐานันดรศักดิ์และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๙ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๐

“มาตรา ๑๐ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอื่นอีกไม่เกินสิบแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๐ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๑

“มาตรา ๑๑ การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๑ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๒

“มาตรา ๑๒ องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างมาตรา ๑๒ ใช้คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” แทนการระบุตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของแต่ละองค์กร นอกจากนั้น ความในร่างมาตรา ๑๒ ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำดังเช่นรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จึงควรเพิ่มความว่า “ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ” ในร่างมาตรา ๑๒ ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า เพื่อให้ร่างมาตรา ๑๒ มีความชัดเจนและครอบคลุมไปถึงข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำด้วย ควรแก้ไขคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

โดยคำว่า “ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ” อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ด้วยแล้ว

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมหมายความรวมถึง พนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น ควรแก้ไขร่างมาตรา ๑๒ โดยเพิ่มคำว่า “ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ” และแก้ไขคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และตัดคำว่า “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ออก

- โดยหลักการแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อาจหมายความรวมถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งกรรมการองค์กรอิสระ และตุลาการด้วย

- ร่างมาตรา ๑๒ กล่าวถึงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลปกครอง แต่ไม่ได้กล่าวถึงตุลาการในศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากไม่เพิ่มคำว่า “ตุลาการศาลยุติธรรม” ในร่างมาตรา ๑๒ อาจถือว่า คำว่า “ตุลาการศาลยุติธรรม” รวมอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ด้วยก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว ดังนั้น ควรตัดคำว่า “ตุลาการศาลปกครอง” ในร่างมาตรา ๑๒ ออก ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ และไม่มีสถานะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงบัญญัติแยกให้ชัดเจนว่าองค์กรนี้ต้องไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย

นางกาญจนาภรณ์ ลีวิโรจน์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ สาเหตุที่บัญญัติห้ามองคมนตรีเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ เพิ่งมีการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ หากบัญญัติเพียงว่า “ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” อาจไม่ครอบคลุมไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วย

ประธานกรรมการสอบถามว่า เหตุใดจึงไม่มีการบัญญัติห้ามสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นองคมนตรีในร่างมาตรา ๑๒ ด้วย

นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความรวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยแล้ว

- มีกรรมการสอบถามว่า ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการบัญญัติคำว่า “ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ” เหตุใดจึงบัญญัติเช่นนั้น

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในอดีตกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือน มีการแบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็นสองประเภท คือ ๑) ข้าราชการพลเรือนสามัญ และ ๒) ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ แต่ข้าราชการพลเรือนวิสามัญจะไม่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ดังนั้น เมื่อมีการบัญญัติถึงข้าราชการในกรณีดังกล่าว จึงใช้คำว่า “ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๑๒ ควรใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เพื่อให้ครอบคลุมตำแหน่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ประเภทอื่นของรัฐทั้งหมด

- ร่างมาตรา ๑๒ หากบัญญัติเพียงว่า “องคมนตรีต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” จะเหมาะสมหรือไม่ เพราะคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญ ควรบัญญัติแยกผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน จะเหมาะสมมากกว่า

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๑๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๒ องคมนตรีต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ”

มาตรา ๑๓

“มาตรา ๑๓ ก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๓ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๔

“มาตรา ๑๔ องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๔ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๕

“มาตรา ๑๕ การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อบัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย แต่ไม่มีการบัญญัติรายละเอียดในการ

ดำเนินการไว้ ทำให้ต้องบังคับตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมิได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ควรเพิ่มความเข้มงวดของร่างมาตรา ๑๕ ดังนี้ “การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

ที่ประชุมสอบถาม ดังนี้

- มีกรรมการสอบถามว่า ความว่า “การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” หมายความว่ารวมถึงการจัดการเรื่องการเงินและทรัพย์สินส่วนพระองค์ด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์” หมายความว่ารวมถึงการจัดการเรื่องการเงินและทรัพย์สินส่วนพระองค์ด้วย รวมทั้งการใช้เงินและทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ส่วนวิธีการตั้งงบประมาณให้เป็นไปตามระบบงบประมาณปกติ

- มีกรรมการสอบถามว่า ความว่า “ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” กระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาจำเป็นต้องกำหนดให้ยึดโยงกับคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การตราพระราชกฤษฎีกาต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ แนวทางปฏิบัติในกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาตามร่างมาตรา ๑๕ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักพระราชวังเป็นผู้ริเริ่ม และส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๑๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๕ การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

การจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา ๑๖

“มาตรา ๑๖ ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๖ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๗

“มาตรา ๑๗ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๖ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่น ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการ

แทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๗ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๘

“มาตรา ๑๘ ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่ง หรือในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคสอง ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรีมิได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๘ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๙

“มาตรา ๑๙ ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระปรมาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรานี้”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๙ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๐

“มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๑ การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎมณเฑียรบาลแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลเดิมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัยเมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้อุทิสภานำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบตามวรรคสอง”

ประเด็นการพิจารณา

มีกรรมการสอบถามว่า ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๐ ความว่า “การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์...” เหตุใดจึงไม่บัญญัติว่า “การสืบราชสมบัติให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์...”

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ บัญญัติถึงการปกครองประเทศสมัยเดิม ซึ่งการนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้ในปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยการเทียบเคียง ดังนั้น ร่างมาตรา ๒๐ จึงใช้คำว่า “...โดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์...”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๐ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๑

“มาตรา ๒๑ ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบ และให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา ๒๐ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการนี้ จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้อุทิสภานำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบตามวรรคหนึ่งหรือให้ความเห็นชอบตามวรรคสอง”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๑ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๒

“มาตรา ๒๒ ในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๑ ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน แต่ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงในระหว่างที่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ หรือระหว่างเวลาที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ๆ แล้วแต่กรณี เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไป ทั้งนี้ จนกว่าจะได้ประกาศอัญเชิญองค์พระรัชทายาทหรือองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์

ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้และเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปตามวรรคหนึ่ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ในกรณีที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่ง หรือทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวตามวรรคสอง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๘ วรรคสาม มาใช้บังคับ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๒ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๓

“มาตรา ๒๓ ในกรณีที่คณะองคมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๒๑ วรรคสอง หรือประธานองคมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือมาตรา ๒๒ วรรคสอง และอยู่ในระหว่างที่ไม่มีประธานองคมนตรีหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะองคมนตรีที่เหลืออยู่เลือกองคมนตรีคนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ประธานองคมนตรี หรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม แล้วแต่กรณี”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๓ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๔

“มาตรา ๒๔ การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้กระทำต่อพระรัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือต่อผู้แทนพระองค์ก็ได้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เกิดปัญหาว่า ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน เสนอให้เพิ่มความเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ดังนี้ “ในระหว่างที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อนได้”

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ปัญหาผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เคยเกิดขึ้นกับผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน ดังนั้น การเพิ่มความเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ดังกล่าว จะช่วยให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น

- ในทางปฏิบัติ บุคคลที่ต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง หากยังมิได้รับการโปรดเกล้าฯ จะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ การเพิ่มความเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ จะขัดต่อแนวทางปฏิบัติหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า บุคคลที่ต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง หากยังมิได้รับการโปรดเกล้าฯ จะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ แต่ถ้าได้รับการโปรดเกล้าฯ แล้ว แม้ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณก็ควรให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อนได้ จึงจำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มความเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ดังกล่าว

- มีกรรมการสอบถามว่า ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๑๗ และความในวรรคสามของร่างมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มีเนื้อหาใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาไปก่อน กรณีดังกล่าวจะสามารถบัญญัติรวมกันเป็นมาตราเดียวได้หรือไม่

ประธานกรรมการเสนอเพิ่มความเป็นร่างมาตรา ๒๔/๑ ดังนี้

“มาตรา ๒๔/๑ ในกรณีที่ต้องดำเนินการในรัฐสภาหรือโดยรัฐสภาตามมาตรา ... ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐสภา”

ทั้งนี้ หากบัญญัติความตามร่างมาตรา ๒๔/๑ จะต้องตัดความในวรรคสองของร่างมาตรา ๑๗ และความในวรรคสามของร่างมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ ออกทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ความในร่างมาตรา ๒๔/๑ ควรนำไปบัญญัติไว้ต่อท้ายหมวดรัฐสภา เพื่อให้ครอบคลุมกรณีต่าง ๆ ที่ต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบจะเหมาะสมมากกว่า

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ ความว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อนได้” การบัญญัติความดังกล่าวอาจเกิดปัญหาการตีความว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อน การปฏิบัติหน้าที่ลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็น ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการตีความควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า การจะปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อน ต้องเป็นกรณีที่หากไม่รับดำเนินการจะส่งผลเสียหายต่อระบบราชการได้

- เมื่อเปรียบเทียบกับกรปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามร่างมาตรา ๑๖๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อน

เพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้” จะเห็นได้ว่า ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นบทบัญญัติที่ไม่เคร่งครัดเท่ากับเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ประธานกรรมการกล่าวว่า เพื่อป้องกันปัญหาการตีความว่าเรื่องใดที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อนได้ เสนอให้แก้ไขความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ เป็นดังนี้ “ในระหว่างที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนได้”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เมื่อได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ดำรงตำแหน่งแล้ว ควรให้ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนได้ แม้จะยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณก็ตาม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันปัญหาการตีความว่าเรื่องใดสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อนได้ การบัญญัติความในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ถือว่ามีความเหมาะสม

- เมื่อพิจารณาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ขององคมนตรีตามร่างมาตรา ๑๓ องคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อน ดังนั้น การเพิ่มบัญญัติเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ จะขัดแย้งกันหรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า กระบวนการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ และการถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนั้น มีขั้นตอนดำเนินการแบ่งออกเป็นสองขั้นตอนกล่าวคือ ขั้นตอนหนึ่งกระบวนการทางกฎหมาย และขั้นตอนที่สองกระบวนการทางรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นรูปแบบพิธีการทางรัฐธรรมนูญโดยมีกระบวนการเฉพาะแบ่งออกเป็นสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนหนึ่งกระบวนการนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และขั้นตอนที่สองกระบวนการถวายสัตย์ปฏิญาณ ทั้งนี้ ผลในทางกฎหมายผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งแต่อยู่ระหว่างขั้นตอนการถวายสัตย์ปฏิญาณจะมีอำนาจในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ผู้นั้นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งได้ต่อเมื่อได้มีการถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนซึ่งเป็นรูปแบบธรรมเนียมประเพณีในทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในกรณีที่มิพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งใดแล้วแต่ผู้ได้รับแต่งตั้งยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณภายในเวลาอันสมควรก็อาจเกิดปัญหาอุปสรรคส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้ ดังนั้น หลักการในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ที่เพิ่มขึ้นใหม่จึงเป็นข้อยกเว้นเพื่อให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อนในระหว่างที่รอการถวายสัตย์ปฏิญาณ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่เป็นร่างมาตรา ๒๔/๑ ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบในหลักการแต่ให้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยรัฐสภานั้น ความว่า “ให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐสภา” ควรแก้ไขเป็นว่า “ให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา” เนื่องจากรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภานั้นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบวุฒิสภาจะเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา กล่าวคือทำหน้าที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐสภา จึงควรแก้ไขเป็นว่า “ในกรณีที่ต้องดำเนินการในรัฐสภาหรือโดยรัฐสภาตามมาตรา ... ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา”

- ความว่า “ให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา” นั้น ในร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการห้ามมิให้วุฒิสภาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบไว้ในร่างมาตราใดมาตราหนึ่งหรือไม่

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒๔/๑ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบในหลักการแต่ให้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยรัฐสภา เป็นต้น “ในกรณีที่ต้องดำเนินการในรัฐสภาหรือโดยรัฐสภาตามมาตรา ... ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา”

ส่วนเรื่องการให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบนั้น วุฒิสภาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาได้เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น การให้ความเห็นชอบประกาศสงครามในกรณีที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบการประกาศสงครามได้ เป็นต้น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า วรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ การกำหนดให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนในระหว่างที่รอการถวายสัตย์ปฏิญาณ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและจำเป็นต่อการบริหารราชการ ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณเป็นผู้พิจารณาและใช้ดุลพินิจว่าการปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างรอการถวายสัตย์ปฏิญาณมีความจำเป็นเร่งด่วนและจำเป็นต่อการบริหารราชการหรือไม่ ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ที่เพิ่มขึ้นใหม่เป็นดังนี้ “ในระหว่างที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อนได้”

ประธานกรรมการกล่าวว่า วรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ หากบัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อนได้” อาจเกิดปัญหาการตีความได้ว่ากรณีใดจึงจะถือว่ามีความจำเป็นให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๔ การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้กระทำต่อพระราชยาซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือต่อผู้แทนพระองค์ก็ได้

“ในระหว่างที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนได้”

๒. ให้นำหลักการดังต่อไปนี้ไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยรัฐสภา

“มาตรา ... ในกรณีที่ต้องดำเนินการในรัฐสภาหรือโดยรัฐสภาตามมาตรา ... ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา”

หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

“หมวด ๓

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบข้อหหมวด โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๕

“มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๒๕ คณะกรรมการได้ออกแบบหลักการเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยให้กว้างขึ้นกว่าที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติเท่านั้น

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- หลักการของร่างมาตรา ๒๕ เป็นหลักการที่นำมาจากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส แต่ในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หลักการของร่างมาตรา ๒๕ เป็นหลักการที่นำมาจากมาตรา ๕ ของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นหลักสากลที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ โดยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองดังกล่าวเป็นเอกสารแนบท้ายรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕ เป็นดังนี้ “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีผู้หนึ่งผู้ใดยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อตีความรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมาย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หลักการของร่างมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ปวงชนชาวไทย โดยคณะกรรมการได้ขยายการรับรองสิทธิและเสรีภาพมากกว่าที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- รูปแบบการบัญญัติร่างมาตรา ๒๕ ซึ่งมีลักษณะเปิดกว้างเพื่อรองรับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่คณะกรรมการอยู่ระหว่างจัดทำยังไม่ได้ออกแบบกลไกเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น ควรกำหนดกลไกเพื่อรองรับและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพ กระบวนการขั้นตอนต่างๆ หากมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

- ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” เป็นคำที่มีความหมายกว้างซึ่งอาจเกิดปัญหาการตีความในทางปฏิบัติหากรัฐบาลเสนอร่างกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน หรือเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งถือว่าเป็นร่างกฎหมายที่ขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ควรกำหนดมาตรการหรือกลไกเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายลักษณะดังกล่าว

- เรื่องการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่สามารถกระทำได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นตามที่บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๒๕ นั้น ซึ่งในมุมมองด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย หรือการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งในอนาคตอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของสังคม ดังนั้น หลักการที่บัญญัติในร่างมาตรา ๒๕ จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมและสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕ เป็นดังนี้ “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่และบุคคลจะถูกบังคับให้กระทำการใดที่มีได้มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ แต่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๕ ของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ของประเทศฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม การเพิ่มหลักการดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคต เนื่องจากวัฒนธรรมของประเทศฝรั่งเศสแตกต่างจากวัฒนธรรมของประเทศไทยซึ่งมีขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย และในบางท้องถิ่นได้ยึดถือปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัดสืบทอดกันมาอย่างยาวนานจนเป็นลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น หากหลักการของร่างมาตรา ๒๕ บัญญัติเช่นเดียวกับมาตรา ๕ ของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ของประเทศฝรั่งเศสก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคตได้

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในร่างมาตรา ๒๕ ไม่ได้นำหลักการที่บัญญัติในมาตรา ๕ ของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศสมาบัญญัติทั้งหมด เนื่องจากรูปแบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสเป็นแบบสาธารณรัฐซึ่งแตกต่างกับรูปแบบการปกครองของประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีที่เป็นการกระทำของบุคคลรัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของประชาชนโดยองค์กรของรัฐเป็นผู้วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น แต่หากเป็นกรณีการกระทำของรัฐเองคณะกรรมการยังไม่มีกรอบกลไกเพื่อบังคับรัฐมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ

- ความว่า “การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของ

บุคคลอื่น” ในร่างมาตรา ๒๕ มีหลักการแตกต่างจากหลักการของร่างมาตรา ๒๖ ดังนั้น บทบัญญัติร่างมาตรา ๒๕ จะเป็นการเพิ่มเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๕ ประกอบด้วยสองส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าประชาชนแต่ละคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างไร และส่วนที่สองกำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ส่วนความสัมพันธ์ในหลักการของร่างมาตรา ๒๕ กับร่างมาตรา ๒๖ กล่าวคือรัฐสามารถตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามร่างมาตรา ๒๕ ได้ ส่วนร่างมาตรา ๒๖ เป็นการกำหนดเงื่อนไขการตรากฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบใดบ้าง ดังนั้น หากประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพที่เกินกว่ากรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่กำหนดในร่างมาตรา ๒๕ จึงถือว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุผลที่ไม่ควรนำหลักการในมาตรา ๕ ของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ของประเทศฝรั่งเศสมาบัญญัติในร่างมาตรา ๒๕ เนื่องจากวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศฝรั่งเศสแตกต่างกับวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศไทยในหลายเรื่อง โดยบางเรื่องเป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายรองรับ และบางเรื่องกระทำจนเป็นวัฒนธรรมที่คนในสังคมให้การยอมรับหากบุคคลใดไม่กระทำตามวัฒนธรรมก็จะกลายเป็นถูกปฎิเสธต่อสังคมได้

- มีกรรมการสอบถามว่า การตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐมีอำนาจตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้หรือไม่ เนื่องจากหลักการของร่างมาตรา ๒๕ และร่างมาตรา ๒๖ บัญญัติหลักการแตกต่างกันกล่าวคือ ร่างมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” ส่วนในร่างมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”

- กรณีรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้รัฐตรากฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐมีอำนาจตรากฎหมายลักษณะดังกล่าวได้หรือไม่ หากรัฐไม่สามารถตรากฎหมายลักษณะดังกล่าวได้ ควรบัญญัติหลักการให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มเติมโดยอาจจะบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๒๕ หรือร่างมาตรา ๒๖ ก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น สามารถกระทำได้ในทุกเรื่องยกเว้นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือให้การคุ้มครองแบบเด็ดขาด รัฐจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญไม่มีการบัญญัติรับรองหรือให้การคุ้มครองแบบเด็ดขาดแต่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขเรื่องการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีใดเท่านั้น โดยร่างมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ส่วนการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องอื่น ๆ เช่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลย่อมได้รับ

ความคุ้มครอง การที่รัฐจะออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ เป็นต้น

ส่วนเรื่องการให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจนิติบัญญัติคืออำนาจในการตรากฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเป็นหมวดที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรโดยรัฐจะออกกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิ หรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ยกเว้นในเรื่องที่มีเหตุจำเป็น ดังนั้น รัฐจะมีมาตรการใดเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งในมุมมองการตรากฎหมาย รัฐจะตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิไม่ได้แต่ในเชิงการคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น จังหวัดภาคเหนือห้ามมิให้ผู้หญิงเข้าไปในบางเขตพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งเป็นจารีตประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาอย่างยาวนานอันเป็นวัฒนธรรมที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค รัฐจะออกแบบอย่างไรเพื่อคุ้มครองหลักความเสมอภาคดังกล่าว

- เรื่องสิทธิของผู้ต้องขังในเรือนจำซึ่งไม่ได้รับสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองตามหลักสิทธิมนุษยชน และหลักสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในหลายเรื่อง เช่น สิทธิการได้รับการรักษาพยาบาล หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น ดังนั้น ในการออกกฎหมายเพื่อรองรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควรตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักสิทธิมนุษยชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ประธานกรรมการกล่าวว่า การใช้อำนาจรัฐในบางเรื่อง รัฐไม่สามารถใช้อำนาจเพื่อบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามได้ในทุกกรณีแต่ต้องอาศัยวิวัฒนาการของสังคมเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมการช่อมแซมพระพุทธรูปจะให้ผู้ชายเป็นผู้ป็นพระพุทธรูปเพื่อทำการช่อมแซม หากผู้หญิงเรียกร้องให้ผู้หญิงมีสิทธิในการช่อมแซมพระพุทธรูปได้ สังคมอาจไม่ยอมรับ เป็นต้น ดังนั้น รัฐจึงไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมได้แต่จะต้องอาศัยเวลาในการเปลี่ยนแปลง

รัฐธรรมนูญเป็นการวางหลักการในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร ไม่ได้วางหลักเรื่องการปฏิบัติระหว่างราษฎรต่อราษฎรด้วยกัน ซึ่งบางกรณีระหว่างราษฎรต่อราษฎรก็มีกฎหมายที่ดำเนินการตามความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายโดยไม่ผิดกฎหมาย หลักการของร่างรัฐธรรมนูญในบางเรื่องจึงต้องใช้ความระมัดระวังในการกำหนดเพื่อไม่ให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรต่อราษฎรด้วยตนเอง ดังนั้น ความในร่างมาตรา ๒๕ ที่เสนอเพิ่มเติมความว่า “และบุคคลจะถูกบังคับให้กระทำการใดที่มีได้มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้” เพื่อให้การดำเนินการระหว่างเอกชนกับเอกชนมีบางเรื่องที่เป็นความผูกพันที่ปฏิบัติต่อกันแม้ไม่มีกฎหมายรองรับก็สามารถกระทำได้ เช่น สัญญาจ้างแรงงานระบุห้ามมิให้ลูกจ้างไปรับจ้างบุคคลอื่นที่ประกอบกิจการลักษณะเดียวกับนายจ้างเป็นเวลาสามปี ซึ่งเป็นข้อห้ามที่ไม่มีกฎหมายรองรับแต่ก็สามารถใช้บังคับกันได้ เป็นต้น การบัญญัติข้อห้ามกรณีบุคคลจะถูกบังคับให้กระทำการใดที่มีได้มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะกระทบกระเทือนต่อภาคเอกชนที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันและจะกลายเป็นปัญหาขยายวงกว้างมากขึ้น

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า เหตุผลที่บัญญัติร่างมาตรา ๒๕ และร่างมาตรา ๒๖ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้กำหนดขอบเขตการได้รับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะมีขอบเขตเพียงใดให้ตราเป็นกฎหมาย ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา

ว่าหากรัฐไม่มีการตรากฎหมายประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นหรือไม่ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ แม้ว่ารัฐจะไม่ตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิในทางศาลได้ จึงทำให้เกิดปัญหาใหม่ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยศาลได้วางขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ จึงทำให้การได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผิดไปจากหลักการที่ควรจะเป็น เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติเมื่อบุคคลเกิดขึ้นมาก็ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ แต่เมื่อประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นสังคม รัฐก็จะเข้ามาควบคุมเรื่องการใช้สิทธิและเสรีภาพในบางประการ ดังนั้น ในร่างมาตรา ๒๕ จึงบัญญัติหลักการใหม่รองรับไว้ในรัฐธรรมนูญว่าประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพนับแต่วันที่เกิดตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดให้รัฐตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

- มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ร่างมาตรา ๒๕ ถือเป็นจุดเด่นของร่างรัฐธรรมนูญโดยเป็นการให้หลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน และเป็นการเพิ่มพื้นที่สาธารณะให้แก่ประชาชน จึงไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มความว่า “และบุคคลจะถูกบังคับให้กระทำการใดที่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้”

ประธานกรรมการกล่าวว่า แนวคิดในเรื่องการบัญญัติร่างมาตรา ๒๖ จะมีมาตรการใดเพื่อคุ้มครองสังคมว่าจะไม่เกิดปัญหาจากการใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ร่างมาตรา ๒๕ จึงกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิและเสรีภาพว่าจะต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งเป็นเงื่อนไขการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ทุกคนจะมีสิทธิและเสรีภาพแต่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องคำนึงถึงบุคคลอื่นในสังคมด้วย ดังนั้น เสนอแก้ไขร่างมาตรา ๒๕ เป็นดังนี้ “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

- มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ร่างมาตรา ๒๕ ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือกฎหมายที่จะรองรับในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อออกมารองรับ และควรมีกลไกการตรวจสอบกรณีที่ประชาชนมีปัญหากการใช้สิทธิและเสรีภาพว่าประชาชนสามารถใช้ช่องทางใด

- ความว่า “เสรีภาพ” มีทั้งเสรีภาพที่จะกระทำและไม่กระทำ ซึ่งเดิมใช้คำว่าบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการนั้นได้ ซึ่งนอกจากเสรีภาพในการกระทำแล้วยังมีเสรีภาพที่จะไม่กระทำด้วย ดังนั้น ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการนั้นได้” หมายความว่าไม่กระทำด้วยหรือไม่

- ร่างมาตรา ๒๕ เป็นการย้อนกลับหลักการในเรื่องหลักสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ตามธรรมชาติ ถ้าไม่มีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญจำกัดไว้ย่อมกระทำได้ทั้งหมดแต่มีข้อยกเว้นว่าจะต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติจำกัดการใช้สิทธิและ

เสรีภาพในกรณีที่เป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ส่วนเมื่อนำไปใช้แล้วเกิดผลกระทบบ้างใดอย่างหนึ่งขึ้นระหว่างประชาชนกับประชาชนก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

มาตรา ๒๖

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือจะกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการของร่างมาตรา ๒๖ เป็นหลักการที่บัญญัติเพื่อคุ้มครองในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม กฎหมายใดบัญญัติหลักการที่กระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่อาจกระทำได้

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ความว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” ในวรรคหนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในร่างมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การตรากฎหมายของรัฐจึงสามารถกระทำได้ แต่ถ้าเป็นการตรากฎหมายอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดในหมวด ๓ หากพิจารณาความในวรรคหนึ่งความว่า “กฎหมายดังกล่าวต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือจะกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้” ประกอบกับหลักการในร่างมาตรา ๒๕ การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น การบัญญัติหลักการในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๖ ต้องการให้เกิดกระบวนการตรวจสอบใช้หรือไม่

- หลักการของร่างมาตรา ๒๖ เป็นหลักการในเรื่องหลักนิติธรรม ดังนั้น ควรเพิ่มความว่า “หลักนิติธรรม” ในร่างมาตรา ๒๖

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๓ ได้บัญญัติหลักการรองรับในเรื่องหลักนิติธรรมไว้แล้วโดยกำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการพิจารณาว่าจะเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่จะต้องพิจารณาครอบคลุมทุกเรื่อง เช่น ออกกฎหมายบังคับให้ทุกคนต้องออกกำลังกายถือว่าเกินสมควรแก่เหตุ แต่หากออกกฎ หรือข้อบังคับให้ทหารต้องออกกำลังกายเพื่อความพร้อมของร่างกายถือว่าสมควรแก่เหตุ เป็นต้น ดังนั้นการบัญญัติความว่า “กฎหมายดังกล่าวต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ” เพื่อเปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้ ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมโดยไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือจะกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้”

- มีกรรมการสอบถามว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงนั้น จะมีวิธีการบัญญัติเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาตีความว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า บางเรื่องที่มีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เช่น กฎหมายเวนคืนที่ดินซึ่งจะระบุชื่อและจำนวนที่ดินที่ถูกเวนคืนไว้ในกฎหมาย เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เวนคืนที่ดินจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อให้มีการเวนคืนที่ดินเฉพาะราย ดังนั้น ในอนาคตหลังจากรัฐธรรมนูญใช้บังคับหากมีการเวนคืนที่ดินที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงแล้วผู้ถูกเวนคืนร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยในลักษณะใด

- มีกรรมการสอบถามว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงนั้น หากเป็นกรณีที่ออกกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับกับธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งจะสามารถกระทำได้หรือไม่

- หลักการเวนคืนควรมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่ภาครัฐจะตัดสินใจดำเนินโครงการและเวนคืนที่ดินจากประชาชนว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ก่อนที่จะดำเนินโครงการดังกล่าว และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการด้วย

- ในกรณีที่มีการออกกฎหมายเวนคืนที่ดินเฉพาะรายต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองข้อคือ การเวนคืนต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการเวนคืนที่ดินนั้นเป็นการลิดรอนกรรมสิทธิ์ของบุคคล จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ

- ไม่เห็นด้วยกับการระบุชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืน แต่ควรระบุพื้นที่โดยรอบที่จะเวนคืนเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินโครงการ

ประธานกรรมการกล่าวว่า กฎหมายเวนคืนที่ดินกำหนดว่าต้องระบุผู้เป็นเจ้าของที่ดิน จำนวนเนื้อที่ และที่ตั้งของที่ดินที่จะถูกเวนคืน หากไม่บัญญัติหลักการใดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องแก้ไขกฎหมายเวนคืนที่ดินให้ระบุแต่เฉพาะแนวเขต แต่ก็มีปัญหาอีกว่าในการสร้างระบบเวนคืนที่ดินเมื่อจะเวนคืนให้ใช้ราคากลางเป็นตัวกำหนดราคาหากเจ้าของที่ดินแปลงใดตกลงตามราคานั้นก็ทำสัญญาซื้อขายกันไม่ต้องเวนคืน แต่หากเจ้าของไม่ตกลงในราคาที่กลางก็ต้องออกกฎหมายเวนคืน

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า หลักการของร่างมาตรา ๒๕ และร่างมาตรา ๒๖ ทางเข้าจะกว้าง แต่ปลายทางจะแคบ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่ทางเข้าแคบแต่ปลายทางกว้างโดยรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญว่าประกอบด้วยในเรื่องใดบ้าง ซึ่งต่างกับร่างมาตรา ๒๕ และร่างมาตรา ๒๖ ดังนั้น ควรกำหนดกฎหมายเพื่อรองรับกลไกให้แก่ประชาชนในกรณีที่เกิดปัญหาว่าจะมีกลไกหรือมาตรการใดในการรองรับให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เปิดช่องให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้อยู่แล้ว ส่วนมาตราอื่นที่บัญญัติต่อจากร่างมาตรา ๒๕ และร่างมาตรา ๒๖ ได้กำหนดหลักการครอบคลุมเรื่องสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ เพียงแต่ไม่ได้บัญญัติเป็นรายมาตราแต่บัญญัติภาพรวมในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เรื่องใดที่เห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องมีและดำเนินการภายในระยะเวลาที่จำกัดก็จะไปบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลให้มีการตรากฎหมายได้ หรือกรณีร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องระบุให้มีผู้รับผิดชอบหลักในร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า กลไกที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติรวมไว้ในมาตราเดียวแต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่คณะกรรมการอยู่ระหว่างจัดทำได้กระจายไปบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีการบัญญัติรายละเอียดไว้ส่วนสิทธิและเสรีภาพใดที่เคยได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็ยังคงหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ด้วย แต่สิทธิและเสรีภาพที่ยังไม่เคยบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการได้ออกแบบร่างมาตรา ๒๕ เพื่อรับรองว่าสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญประชาชนก็ยังคงมีสิทธิและเสรีภาพนั้น ส่วนปัจจัยในการบังคับใช้ให้สิทธิและเสรีภาพได้ออกแบบให้เป็นหน้าที่ของรัฐและกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐ รวมทั้งองค์กรตุลาการในกระบวนการนิติบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายได้เพียงแต่ไม่ได้รวมไว้ในหมวดเดียวกันดังเช่นในอดีต

ประธานกรรมการกล่าวว่า รูปแบบการบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพต้องการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญก็บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องไปดำเนินการ ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิแต่ประชาชนไม่รู้ว่าจะใช้สิทธินั้นอย่างไรซึ่งไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๖ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม โดยไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือจะกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

มาตรา ๒๗

“มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศหรือด้วยเหตุอื่นใด ๆ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นหรือเพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแอหรือด้อยโอกาส ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

ทั้งนี้ การเพิ่มความในวรรคสี่ ความว่า “หรือเพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแอหรือด้อยโอกาส” หมายความว่ารวมถึงสตรีด้วย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคสามเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคล ควรแก้ไขความในวรรคสาม เป็นดังนี้ “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุแห่งความแตกต่างระหว่างบุคคล เพศ หรือเหตุอื่นใด ๆ จะกระทำมิได้”

- ความในร่างมาตรา ๒๗ นอกจากคำนึงถึงสิทธิแล้ว ควรคำนึงถึงหน้าที่ด้วย

- ร่างมาตรา ๒๗ เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความเป็นเพศหญิงและเพศชายโดยกำเนิด

- เสนอให้เพิ่มเรื่องการคุ้มครองผู้พิการในวรรคสี่ ดังนี้ “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นหรือเพื่อคุ้มครองผู้พิการ ผู้อ่อนแอหรือด้อยโอกาส ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๗ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุแห่งความแตกต่างระหว่างบุคคล เพศ หรือ เหตุอื่นใด ๗ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่นหรือเพื่อคุ้มครองผู้พิการ ผู้อ่อนแอ หรือด้อยโอกาส ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

มาตรา ๒๘

“มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขความในวรรคสี่ เป็นดังนี้ “การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ ~~แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม~~”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างมาตรา ๒๘ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ ~~แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม~~”

มาตรา ๒๙

“มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ต้องได้รับการพิจารณา และจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๙ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๐

“มาตรา ๓๐ การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในขณะที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๓๐ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๑

“มาตรา ๓๑ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามนายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ ว่าร่างมาตรานี้ครอบคลุมการป้องกันบางศาสนาที่มุ่งทำลายศาสนาอื่นเพื่อนำศาสนาของตนเข้าแทนที่หรือไม่

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ ชี้แจงว่า ร่างมาตรานี้ครอบคลุมการป้องกันบางศาสนาที่มุ่งทำลายศาสนาอื่นเพื่อนำศาสนาของตนเข้าแทนที่แล้ว

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๓๑ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๒

“มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อส่งเสริมหรือรักษาความสงบสุขของสถาบันครอบครัว เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ข้อมูลส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง การนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเพียงเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- วรยศสามของร่างมาตรา ๓๒ ครอบคลุมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องเปิดเผยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า วรยศสามของร่างมาตรา ๓๒ ครอบคลุมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องเปิดเผยแล้ว ส่วนรายละเอียดให้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า วรยศสามของร่างมาตรา ๓๒ ครอบคลุมการที่ภาคเอกชนนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้โดยมิชอบด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากภาคเอกชนนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้โดยมิชอบถือว่าผิดกฎหมาย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า วรยศสามของร่างมาตรา ๓๒ ควรเขียนให้ครอบคลุมการคุ้มครองผู้ต้องหาที่ถูกนำตัวไปแถลงข่าวด้วย

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อส่งเสริมหรือรักษาความสงบสุขของสถาบันครอบครัว เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข้อมูลส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง การนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเพียงเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนหลักการที่บัญญัติในวรรคหนึ่งเป็นการรับรองสิทธิของบุคคล ส่วนวรรคสองเดิมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลควรตัดออก และข้อความที่เพิ่มขึ้นใหม่ให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนวรรคท้ายเป็นการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนเพิ่มมากขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นการกำหนดรายละเอียดของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัวที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง และข้อยกเว้นให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในส่วนของรายละเอียดจะมีการนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคสองที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นเรื่องของการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เช่นเดียวกับความในวรรคสามซึ่งเป็นเรื่องของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยรัฐ ไม่ได้เป็นเรื่องของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนแต่ประการใด หลักการสำคัญของความในมาตรานี้เป็นเรื่องของกำกับและควบคุมรัฐในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลของปัจเจกบุคคลต่อสาธารณะ

ประธานกรรมการเสนอตัดความในวรรคสามออกทั้งหมด และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสอง เป็นดังนี้ “ทนายที่ติดสิทธิเช่นนี้ให้ทนายได้โดยขบขันบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางราชการสงวนไว้สำหรับหรือที่สภามหาบัณฑิตของประชาชน เพื่อส่งเสริมหรือรักษาผลประโยชน์ของสหภาพเกษตรกร หรือตั้งตรงของสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อทราบอันเป็นประโยชน์สาธารณะการกระทำได้อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำได้ เว้นแต่เพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเพียงพอที่จำเป็น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

การสืบทอดสิทธิเช่นส่วนนี้ให้ตระหนักได้โดยชอบด้วยปฏิบัติแห่งกฎหมายของที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในทาง
รักษาผลประโยชน์ของสมาชิกหรือผู้ถือหุ้นหรือผู้ถือหุ้นอื่นของประชาชน เพื่อส่งเสริมหรือรักษาผลประโยชน์ของ
สถาบันครอบครัว เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อที่ตราขึ้นในประโยชน์
สาธารณชน การกระทำใดอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูล
ส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่เพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือ
เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเพียงเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

[illegible]**มาตรา ๓๓**

“มาตรา ๓๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการค้นเคหสถาน หรือที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

- ឃ្លាំង -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๓๓ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๔

“มาตรา ๓๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และมีเสรีภาพทางวิชาการ

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการรักษาความมั่นคงของชาติ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคสองเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน ต้องไม่มีลักษณะก่อให้เกิดความหวาดกลัวเกินความจริงหรือเกินสมควรแก่เหตุ”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ถ้อยคำว่า “เพื่อป้องกันมิให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม” ในวรรคสองนั้น ที่ประชุมเคยมีความเห็นว่าควรบัญญัติเนื้อหาในลักษณะเชิงบวก ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าควรใช้ถ้อยคำเดิมที่กำหนดไว้เนื่องจากความในมาตรา ๕๐ (๗) ของหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย ใช้ถ้อยคำว่า “ไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม” เพื่อให้การใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคมนั้น เป็นมาตรการในการสร้างความปรองดองรูปแบบหนึ่ง

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เพื่อความเหมาะสมควรตัดความในวรรคสามออกทั้งหมด
- ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรานี้มีข้อเสนอจากประชาชนว่า ควรกำหนดให้มีกลไกในการคุ้มครองการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เช่น การห้ามมิให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายฟ้องร้องดำเนินคดีต่อบุคคลที่ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความเสียหาย เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหาย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างมาตรา ๓๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และมีเสรีภาพทางวิชาการ

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการรักษาความมั่นคงของชาติ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม

อันดีของประชาชน เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

ตำรวจที่ดัดเสียภาพตามวรรคสองเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน ต้องไม่มีลักษณะที่ทำให้เกิดความหวาดกลัวในตนตามวิธีหรือในสมมติบทแห่งเหตุ”

มาตรา ๓๕

“มาตรา ๓๕ ผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบอาชีพ

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้

การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ที่ผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย และไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ความในวรรคห้าของร่างมาตรานี้ มีประเด็นที่ค้างการพิจารณาว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมในรูปแบบใดระหว่าง “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นโดยมีค่าตอบแทน ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ไม่ว่าจะโดยวิธีการใด ๆ ต้องเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินเพื่อการดังกล่าวต่อสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคสามควรแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของรัฐในการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อประกาศต่อสาธารณะ เพื่อทำให้เกิดการตรวจสอบ และขจัดการครอบงำสื่อมวลชนของรัฐ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มีการรวบรวมข้อมูลและประกาศต่อสาธารณะปีละสองครั้ง

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า กฎหมายของประเทศแคนาดา กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนต้องแจ้งไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทราบก่อนการดำเนินการ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคหนึ่งควรแก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้ “ผู้บุคคลซึ่งประกอบอาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบอาชีพ”

- ไม่ควรกำหนดให้องค์กรใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน ทั้งนี้ ควรกำหนดกลไกในการดำเนินการรวบรวมข้อมูลและประกาศต่อสาธารณะไว้ในวรรคสามของร่างมาตรานี้

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคห้า เป็นดังนี้ “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชน ไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในตนเอง เดียวกัน ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกาศให้ประชาชนทราบด้วย”

- มีกรรมการสอบถามว่า ควรกำหนดให้มีการรวบรวมข้อมูลและประกาศต่อสาธารณะชนปีละสองครั้งไว้ในร่างมาตรานี้ด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า รายละเอียดของการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ควรกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินควรกำหนดไว้ด้วยว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วพบว่ามี การใช้จ่ายเงินของรัฐ ให้ถือว่าเงินดังกล่าวนั้นมีได้ใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของรัฐ และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการเรียกเงินคืนจากผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐนั้นได้

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า ความในวรรคห้าที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด เป็นต้น ซึ่งต้องมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นปกติด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคห้าที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นปกติด้วย ทั้งนี้ ควรนำความในมาตรานี้ไปเป็นฐานในการร่างกฎหมายของรัฐวิสาหกิจด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคสี่ไม่มีสภาพบังคับต่อเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนในต่างประเทศซึ่งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่รับมาจากต่างประเทศ เช่นนี้จะทำอย่างไรให้มีการควบคุมข้อมูลข่าวสารที่มาจากต่างประเทศได้

- ในพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดสัดส่วนของเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ที่เป็นนิติบุคคลไว้ว่าต้องมีบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของหุ้นทั้งหมด และต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่าสามในสี่ของกรรมการทั้งหมดเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย

- ความในมาตรานี้จะสามารถป้องกันการครอบงำกิจการหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนซึ่งเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์จากผู้ถือหุ้นที่ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าซึ่งสามารถเข้าควบคุมกิจการนั้นได้หรือไม่

- กลไกและมาตรการใดที่จะทำให้สื่อมวลชนสามารถควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนตนเองได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

- พรรคการเมือง และประชาชนแสดงความคิดเห็นว่าการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชนควรมีองค์กรวิชาชีพสื่อที่มีหน้าที่นำปัญหาในการปฏิบัติตามจริยธรรมของสื่อมาพิจารณา ควรกำหนดเพดาน

สัดส่วนรายได้ของสื่อจากภาครัฐ ควรมีการส่งเสริมการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบสื่อที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ และควรกำหนดให้มีกองทุนสื่อสร้างสรรค์ รวมทั้งควรมีการตรากฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และกฎหมายป้องกันการใช้สื่อเพื่อสร้างความแตกแยกและเกลียดชังด้วย

- ความในวรรคหกจะทำให้รัฐสามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามที่รัฐสั่งได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคหกที่กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่นั้น ไม่ได้ทำให้รัฐสามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีกรอบของเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งคอยกำกับอยู่ด้วย ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีกลไกในการควบคุมรัฐมิให้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามได้ด้วยก็ได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า วรรคท้ายของร่างมาตรา ๓๕ ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่” การบัญญัติเช่นนี้เพื่อสร้างการถ่วงดุล โดยด้านหนึ่งให้ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน ส่วนอีกด้านหนึ่งให้รับผิดชอบหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงาน แต่ในบางสถานการณ์ ภาครัฐอาจจะเข้าควบคุมสื่อเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง แม้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะได้บัญญัติให้สื่อมวลชนที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมีเสรีภาพเช่นเดียวกับสื่อมวลชนของภาคเอกชนก็ตาม ดังนั้น การบัญญัติร่างมาตรา ๓๕ วรรคท้ายเช่นนี้ ก็อาจจะแก้ปัญหาก็เคยเกิดขึ้นไม่ได้

- กรณีสถานีโทรทัศน์ Thai PBS เสนอข่าวโจมตีรัฐบาลโดยอ้างถึงความเป็นอิสระ และการมีเสรีภาพในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสาร การบัญญัติความในวรรคท้ายก็เพื่อให้สื่อมวลชนของรัฐต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์และภารกิจขององค์กร

- กรณีปัญหาของสถานีโทรทัศน์ Thai PBS เกิดจากการตีความอำนาจขอบเขตขององค์กรกว้างมากจนเกินไป รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ ภารกิจ และวัตถุประสงค์ของสถานีโทรทัศน์ Thai PBS ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับงบประมาณจากภาครัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการเสนอข่าวสารและประชาสัมพันธ์โครงการต่างๆ ของภาครัฐ

ประธานกรรมการกล่าวว่า วรรคท้ายของร่างมาตรา ๓๕ ไม่ได้หมายความว่าผู้บริหารต้นสังกัดของสื่อมวลชนจะมีอำนาจบังคับหรือออกคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างไรก็ได้ เนื่องจากวรรคหนึ่งได้บัญญัติให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารภายใต้กรอบจรรยาบรรณของสื่อมวลชน การปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนจึงต้องเป็นไปตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน แต่เหตุที่บัญญัติความในวรรคท้าย เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถานีโทรทัศน์ Thai PBS ที่ได้อ้างความเป็นอิสระ และไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายขององค์กรในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ราษฎร ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์และภารกิจขององค์กร

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๕ บุคคลซึ่งประกอบอาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบอาชีพ

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลดรอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ที่ผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย และไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชน ไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกัน ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ตามระยะเวลาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่”

มาตรา ๓๖

“มาตรา ๓๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า การมีเสรีภาพที่สามารถติดต่อถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ นั้น อาจส่งผลให้บุคคลอื่นสามารถได้รับข้อมูลได้ด้วยเช่นกัน และการส่งข้อมูลในกรณีที่เป็นข้อมูลที่ไม่เหมาะสมจะมีความผิดหรือไม่ เพราะแม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่หากมีการยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความเรื่องเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ ยกตัวอย่างเช่น การส่งข้อมูลสื่อลามกให้เฉพาะกลุ่มของตนเท่านั้น โดยผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ เช่น เฟสบุ๊ก หรือไลน์ จะเป็นความผิดหรือไม่ นอกจากนี้ การติดต่อสื่อสารถึงกันในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ทำให้การดำเนินการตรวจ และการกักข้อมูลเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก อีกทั้งการแพร่กระจายข้อมูลยังเป็นวงกว้าง

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีมุมมองสำคัญในแง่ของความมั่นคงแห่งรัฐ (national security) ซึ่งรัฐส่วนใหญ่ต่างมีความกังวลในแง่การอ้างเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับระบบการเก็บกักข้อมูล (lock file) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐสามารถเข้ามาตรวจสอบการใช้ข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ ทั้งนี้ ในอนาคตหากมีเทคโนโลยีระบบอินเทอร์เน็ตระดับสูงตามแบบ protocol version 6 รัฐจะสามารถตรวจสอบข้อมูลการติดต่อสื่อสารถึงกันได้ทุกคร้วเรือน ทำให้รัฐสามารถทราบการติดต่อสื่อสารของทุกคร้วเรือนได้ทั้งหมด ดังนั้น สิ่งสำคัญคือรัฐจะต้องไม่นำเทคโนโลยีดังกล่าวไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง กล่าวคือ รัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงชีวิตส่วนตัวของประชาชน

- การติดต่อสื่อสารโดยระบบคอมพิวเตอร์ถือเป็นการติดต่อในเชิงสาธารณะ และเป็นเรื่องยากในการควบคุม ขณะเดียวกันมีการอ้างเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารเพื่อแสวงหาประโยชน์ในการเข้าโจมตีข้อมูลทั้งของภาคเอกชนและของภาครัฐจนทำให้เกิดความเสียหาย ความในวรรคสองจึงถือว่ายังคงมีความจำเป็น เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติในการควบคุม หรือตรวจสอบการเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ได้ในระดับหนึ่ง

- ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ” ในวรรคหนึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย ส่วนความว่า “เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในวรรคสองแสดงให้เห็นว่าไม่ได้เป็นการเปิดกว้างจนไร้ขอบเขต ทั้งนี้ การติดต่อสื่อสารเป็นการส่งข้อมูลถึงกันและกัน ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล จึงไม่ควรบัญญัติให้มีลักษณะเคร่งครัดมากเกินไป และจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันถึงแม้รัฐพยายามจะบังคับก็ไม่สามารถกระทำได้ แต่กลับจะถูกสังคมโจมตีหากรัฐพยายามเข้าควบคุม

ประธานกรรมการกล่าวว่า เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ เป็นเสรีภาพในการติดต่อถึงกัน แต่เนื้อหาจะผิดกฎหมายหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการตรวจสอบได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐพบว่ามีกระทำความผิดขัดต่อบทบัญญัติร่างมาตรา ๓๔ แต่บทบัญญัติในร่างมาตรานี้ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ไม่ใช่เนื้อหาข้อมูลที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๓๖ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๗

“มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า สาระสำคัญในบทบัญญัติร่างมาตรานี้ คือ การยอมให้เวนคืนที่ดินเพื่อชดเชยให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืน เป็นลักษณะการเฉลี่ยสุขและเฉลี่ยทุกข์ โดยไม่ต้องการให้บุคคลใดสูญเสียทั้งหมดหรือได้ทั้งหมด

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคสาม ความว่า “และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” เป็นความเดิมที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเพิ่มความให้ต้องคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดด้วย แต่ร่างมาตรา ๓๗ ได้ตัดความดังกล่าวออกไป อาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความโดยคำว่า “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” นี้ ที่ผ่านมามีปัญหา เนื่องจากเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น กลับไม่ได้ราคาเวนคืนที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน

- ร่างมาตรา ๓๗ เป็นการบัญญัติในลักษณะการเฉลี่ยสุข และเฉลี่ยทุกข์ แต่ในความเป็นจริงตามสภาพสังคมไทย เป็นเรื่องยากที่จะยินยอมและเต็มใจให้มีการดำเนินการดังกล่าว โดยรูปแบบลักษณะการถูกเวนคืนที่ดินของบุคคลคนหนึ่งเพื่อเฉลี่ยไปให้กับบุคคลอีกคนหนึ่ง อาจจะส่งผลให้เกิดปัญหารูปแบบใหม่ในสังคม

- การเวนคืนนั้นรัฐจะต้องมีความชัดเจนว่าจะใช้ที่ดินเพื่อไปดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง และจะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ดินให้ชัดเจน รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงการดำเนินการที่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคหนึ่ง ความว่า “และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” นั้น มีกรอบหลักการชดใช้ตามกฎหมายเวนคืนอยู่แล้ว ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้คัดลอกมาจากกฎหมายเวนคืน นอกจากนี้ ร่างมาตรานี้ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการเวนคืน และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหก เป็นต้นว่า “ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนการปักเสาพาดสาย ถือว่าเป็นการลิดรอนสิทธิตามมาตรา ๓๖ เนื่องจากเป็นการเวนคืนที่ดินอสังหาริมทรัพย์บางส่วน และต้องชดใช้ค่าที่ดินอสังหาริมทรัพย์ในส่วนนั้น

อย่างไรก็ตาม การเวนคืนจะต้องมีการตรากฎหมายซึ่งจะต้องได้รับการยอมรับจากสังคมด้วย หากสังคมไม่ยอมรับก็ไม่สามารถตรากฎหมายเวนคืนได้ ลักษณะการเฉลี่ยสุขและเฉลี่ยทุกข์ในกรณีการเวนคืนถือเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างสังคมให้มีความปรองดอง ซึ่งสังคมไทยจำเป็นต้องเรียนรู้ และหลักการเวนคืนตามมาตรานี้ถือว่าเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศใช้อยู่ในปัจจุบัน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างมาตรา ๓๗ เป็นต้นว่า

“มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ

บรรดาที่ได้รับความสะดวกเสียจากการเวนคืน โดยคำนึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ หากเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืน และการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๘

“มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้ให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของ ประเทศหรือการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติเหตุในการจำกัดเสรีภาพไว้หลายประการ แต่ร่างมาตรานี้บัญญัติไว้เพียงสองประการ

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า มาตรา ๓๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

ประธานกรรมการกล่าวว่า มาตรา ๓๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่ได้บัญญัติความครอบคลุมถึงครอบครัว ซึ่งเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ของชายและหญิงที่เป็นสามีภรรยากันได้ถูกจำกัดเสรีภาพไว้บางส่วน ถือเป็นการยินยอมให้มีการจำกัดเสรีภาพได้

ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองเป็นดังนี้

“การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้ให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของประเทศไทยหรือการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๘ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้ให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของประเทศไทยหรือการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย

อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”

มาตรา ๓๙

“มาตรา ๓๙ การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- บุคคลต่างชาตินิติบุคคลสัญชาติไทยโดยวิธีการต่างๆ เช่น การสมรสกับหญิงไทย เป็นต้น ซึ่งมีจำนวนหนึ่งเข้ามาถือสัญชาติไทยเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ และบางรายมีการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดภัยร้ายแรงทั้งในสังคมไทยและสังคมโลก ความในร่างมาตรานี้ส่งผลถึงกลุ่มคนดังกล่าวหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กลุ่มคนดังกล่าวไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หากมีการกระทำความผิดตามกฎหมาย ย่อมส่งผลให้ถูกถอนสัญชาติได้ และเมื่อถูกถอนสัญชาติไทยแล้วก็สามารถทำการเนรเทศได้ ทั้งนี้หากบุคคลดังกล่าวยังถือสัญชาติไทยไม่สามารถทำการเนรเทศได้เพราะเป็นการผิดหลักสากล แต่ทั้งนี้การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เพราะหากเนรเทศบุคคลที่ถือสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งถือว่าเป็นคนไทย บุคคลเหล่านั้นจะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย

- มีกรรมการสอบถามว่า กรณีทายาทของบุคคลต่างชาตินิติบุคคลสัญชาติไทยโดยวิธีการต่างๆ แล้วหากกระทำความผิดไม่สามารถเนรเทศได้ใช่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การเนรเทศไม่สามารถกระทำได้ แต่ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งนี้หากบุคคลดังกล่าวถือสองสัญชาติก็อาจถูกถอนสัญชาติได้ ซึ่งเป็นไปตามกลไกในการถอนสัญชาติ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๓๙ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๔๐

“มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบวิชาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในวรรคสามยังมีเรื่องค้างการพิจารณาว่าจะเลือกใช้คำว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบวิชาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา” หรือคำว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบวิชาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการจัดการศึกษา”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรใช้คำว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบวิชาชีพ ตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา” เพราะหมายความว่า ถึงการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ในกรณีการรับรองปริญญาที่สภาวิชาชีพกำหนดว่าการจะเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพนี้ต้องมี ปริญญาที่ได้รับการรับรอง ส่งผลให้ผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้รับการรับรองจากสภาวิชาชีพ ไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ถือเป็นการก้าวก่ายหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ถือเป็นการก้าวก่ายเนื่องจากการรับรองไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภา วิชาชีพ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคสามเป็นกรณีที่บุคคลจบการศึกษาจาก สถาบันการศึกษาแล้ว แต่ยังไม่สามารถทำงานได้จนกว่าจะได้รับการอนุญาตหรือได้รับการขึ้นทะเบียนจาก สภาวิชาชีพ ซึ่งแม้สภาวิชาชีพจะไม่ได้เข้ามาจัดการศึกษาหรือจัดหลักสูตรโดยตรง แต่การอ้างกฎเกณฑ์การ ขึ้นทะเบียนเพื่อประกอบวิชาชีพถือเป็นการก้าวก่ายการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนของสถาบันการศึกษา

ประธานกรรมการกล่าวว่า สภาวิชาชีพมีสิทธิกำหนดเรื่องความรู้พื้นฐานที่จะจัดทดสอบเพื่อรับรอง หรือให้ใบอนุญาตได้ แต่การเข้ามาจัดการศึกษาหรือจัดหลักสูตรของมหาวิทยาลัยไม่สามารถทำได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การที่สภาวิชาชีพกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการรับรองผู้จบการศึกษา ไม่ถือเป็นการไปก้าวก่ายการจัดการศึกษา สามารถกระทำได้ เช่น กรณีผู้สอบบัญชี ผู้ที่สภาวิชาชีพบัญชี จะให้การรับรองจะต้องผ่านเงื่อนไขตามที่สภาวิชาชีพบัญชีกำหนด โดยต้องไปทำงานในสำนักงานบัญชี ที่ได้รับอนุญาตเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐๐ ชั่วโมง เป็นต้น

- เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญในหลายมาตรามีลักษณะที่แตกต่างกัน บางมาตรามีการลงรายละเอียด แต่ในบางมาตราไม่มีการลงรายละเอียด ควรต้องมีการแก้ไขอย่างไรหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า แม้ร่างรัฐธรรมนูญในบางมาตรามีการลงรายละเอียด ในบางมาตราไม่มี การลงรายละเอียด แต่ทุกมาตราถูกสร้างขึ้นภายใต้หลักการว่า การทำให้สิทธิลดน้อยถอยลงหรือมีการจำกัด สิทธิต้องตราเป็นกฎหมาย หากไม่มีเรื่องที่ต้องระวังป้องกันก็ไม่ต้องลงรายละเอียด แต่หากในมาตรานั้นมี เรื่องที่ต้องระวังป้องกันก็จะต้องใส่เงื่อนไขเป็นรายละเอียดไว้ เพื่อระวังป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายไป ละเมิดสิทธิของประชาชนจนเกินกว่าเหตุ

- ความในวรรคสองและวรรคสามนำมาบัญญัติรวมเป็นวรรคเดียวได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองเป็นเรื่องวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ส่วนวรรคสาม เน้นเรื่องการจัดระเบียบการประกอบวิชาชีพ และในส่วนการกำหนดการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็นก็เพื่อไม่ให้เกิดการรวมตัวแล้วนำไปสู่การจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพ เช่น การเป็น นักหนังสือพิมพ์ หรือนักวิทยาศาสตร์ ต้องสามารถเป็นได้แม้ไม่จบการศึกษาทางด้านวารสารศาสตร์ หรือ ทางด้านวิทยาศาสตร์โดยตรง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า สภาวิชาชีพไม่ควรเข้ามาก้าวก่ายในการบริหารหรือการจัดการ หลักสูตรของสถานศึกษาว่าการจัดหลักสูตรนั้นเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ สภาวิชาชีพควรจะทำหน้าที่ ทดสอบความรู้ด้านวิชาชีพเท่านั้น หรือพิจารณาว่าผู้เข้ามาทดสอบความรู้ด้านวิชาชีพมีมาตรฐานความรู้ ตามที่กำหนดหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการสำคัญคือบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังนั้น สิ่งที่ควรพิจารณาคือบุคคลผู้นั้นมีความรู้เพียงพอที่จะประกอบอาชีพหรือไม่

- มีกรรมการสอบถามว่า หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว สมาคมหรือสภาวิชาชีพต่าง ๆ ต้องมีการทบทวนบทบาทและอำนาจหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากกฎหมายเดิมมีการจำกัดสิทธิไว้ต้องทำอะไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลังจากรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้ว สมาคมหรือสภาวิชาชีพต่าง ๆ ต้องมีการทบทวนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายเดิมที่มีการจำกัดสิทธิไว้ต้องมีการแก้ไข

- มีกรรมการสอบถามว่า สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพซึ่งดำเนินการศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพในการจัดทำมาตรฐานอาชีพ และให้การรับรององค์กรที่มีหน้าที่รับรองสมรรถนะของบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า トラบใดที่เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็น และไม่กีดกันบุคคลในการประกอบอาชีพก็สามารถดำเนินการต่อไปได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๔๐ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๔๑

“มาตรา ๔๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานของรัฐ และย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

มีการแสดงความคิดเห็นว่า ความในร่างมาตรานี้ควรเปลี่ยนจากคำว่า “ที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ” เป็นคำว่า “ให้มีคุณภาพได้มาตรฐานทางวิชาชีพที่เป็นที่ยอมรับได้” เพื่อให้ประชาชนหรือสังคมได้รับบริการที่มีคุณภาพจากทนายอาสาที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดในรายละเอียดเรื่องคุณสมบัติไว้สูงในรัฐธรรมนูญอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรานี้ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานของรัฐ **และย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ**

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ

ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ทั้งนี้ เพื่อแยกสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานของรัฐ และสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๑ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานของรัฐ และขอขมมีสิทธิได้รับความสะดวกสบายและสิทธิที่พึงมีและพึงได้ของรัฐ ขอขมเขตแห่งสิทธิและขอขมใช้สิทธิเช่น ส่วนนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ

ขอขมเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๒

“มาตรา ๔๒ เด็ก เยาวชน และสตรีย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทุกรูปแบบ และได้รับการบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ คุ้มครองไปถึงผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ทุพพลภาพ ดังนั้น ในร่างมาตรานี้จึงควรเพิ่มการคุ้มครองผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ทุพพลภาพด้วย

- หากตีความตามร่างมาตรานี้ ผู้ใหญ่และผู้ชายจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองใช่หรือไม่

- จากสถิติที่ผ่านมา ผู้ชายจะเป็นผู้กระทำไม่ใช่ผู้ถูกกระทำ ในร่างมาตรานี้จึงบัญญัติเฉพาะเด็ก เยาวชน และสตรี

- ควรเพิ่มผู้ทุพพลภาพในร่างมาตรานี้ด้วย

- เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ ควรต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๔๑ ได้นำความในมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ความว่า “สิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ขอขมเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาบัญญัติไว้ ส่วนรายละเอียดทั้ง ๘ อนุมาตราในมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เห็นควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบวนการยุติธรรม

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญจะต้องให้สิทธิแก่พลเมืองไทยทัดเทียมกัน ส่วนการที่รัฐจะให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ทุพพลภาพ มากกว่าปกติเพียงใดนั้น ไม่ควรเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งจะทำให้แก้ไขได้ยาก แต่ควรเขียนไว้ในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามสภาพความเป็นจริง

- มีการแสดงความเห็นว่า มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการรับรองในเรื่องที่เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพไว้ค่อนข้างมาก ดังนั้น การเพิ่มผู้พิการ และผู้สูงอายุ ในร่างมาตรานี้จึงไม่เป็นการคุ้มครองเกินกว่าที่เคยกำหนด

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรานี้เป็นเรื่องการคุ้มครอง ไม่ใช่เรื่องการจัดสวัสดิการ นอกจากนี้ เรื่องสวัสดิการไม่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ควรให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

- มีการสอบถามว่า ร่างมาตรา ๔๑ และร่างมาตรา ๔๒ มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน สามารถนำไปรวมไว้ในมาตราเดียวกันได้หรือไม่

นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๔๒ เป็นความที่นำมาจากมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เป็นเรื่องสิทธิในการได้รับสวัสดิการจากรัฐ แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่มีหมวดว่าด้วยหน้าที่แห่งรัฐ จึงนำเอาเรื่องสิทธิในการได้รับสวัสดิการจากรัฐไปบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ทั้งที่ความจริงแล้วเนื้อหาดังกล่าวไม่ใช่เรื่องของสิทธิเสรีภาพ แต่เป็นเรื่องที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ร่างมาตรานี้จึงควรนำไปบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

- มีกรรมการสอบถามว่า สิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังมีอยู่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า สิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังคงมีอยู่ แต่ต้องเป็นเรื่องสิทธิของทุกคนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่ใช่เป็นสิทธิเฉพาะกลุ่มบุคคล

- มีกรรมการสอบถามว่า หากจะนำความในร่างมาตรา ๔๒ ไปบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ควรบัญญัติเพิ่มในเรื่องผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ ด้วยหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- ร่างมาตรานี้เป็นเรื่องการคุ้มครองจึงควรบัญญัติเฉพาะเด็ก เยาวชน และสตรี ส่วนเรื่องผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ทุพพลภาพ ที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการ จึงไม่ควรนำมาบัญญัติไว้ร่วมกัน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตัดร่างมาตรา ๔๒ ออกทั้งมาตรา โดยให้นำหลักการของร่างมาตรา ๔๒ ไปบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา ๔๓

“มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ ข้อมูลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ข้อมูลหนี้สาธารณะ และข้อมูลข่าวสารสาธารณะอื่นที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือข้อมูลอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรานี้อาจมีเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกับร่างมาตรา ๗๘ เนื่องจากความในตอนท้ายของร่างมาตรา ๗๘ ได้กำหนดไว้ว่า “...และพึงจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวโดยสะดวก” ซึ่งหมายความว่า รัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลและประชาชนก็มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลของรัฐได้

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างมาตรานี้เป็นเรื่องการขอข้อมูลของรัฐ โดยประชาชนจะมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ได้มีการจัดลำดับชั้นข้อมูลว่าประชาชนมีสิทธิขอข้อมูลใดบ้าง

- ร่างมาตรา ๗๘ ได้ถูกกำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐอาจจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามร่างมาตรา ๗๘ ก็ได้

- คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีการออกประกาศเพื่อกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารจำนวน ๖ ประเภท ที่รัฐหรือหน่วยงานราชการต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวได้ เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนหรือการบริหารงานของรัฐ เป็นต้น

นายปรณ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๗๘ เป็นเรื่องที่รัฐพึงเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำและการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๗๘ โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเสนอให้ตัดร่างมาตรา ๔๓ ออกทั้งมาตรา

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากนี้ ควรกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการเรื่องอื่นนอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยด้วยเช่นกัน

- ควรกำหนดให้การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ
ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ โดยเสนอให้ตัดความในร่างมาตรา ๔๓ ออกทั้งมาตราเพื่อนำไปบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๗๘ แทน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตัดร่างมาตรา ๔๓ ออกทั้งมาตรา โดยให้นำไปบัญญัติเพิ่มเติมในร่างมาตรา ๗๘

มาตรา ๔๔

“มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการผูกขาด”

ประเด็นพิจารณา

มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคสองจะครอบคลุมถึงกรณีที่สมาคมบางแห่งดำเนินการในลักษณะกีดกันบุคคลอื่นไม่ให้ประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจลักษณะเดียวกับสมาคมนั้นด้วยหรือไม่ ดังนั้น ควรปรับปรุงความในวรรคแรกโดยกำหนดให้การรวมตัวตามความในวรรคแรกต้องไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองจะสามารถป้องกันหรือขจัดการผูกขาดได้ แต่การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายด้วย ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองเป็นดังนี้ “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งให้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งให้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด”

มาตรา ๔๕

“มาตรา ๔๕ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐ ในการอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ รวมตลอดทั้งการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล”

ประเด็นพิจารณา

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า หมวดสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพในความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคล หากไม่มีกฎหมายใดห้ามไว้ บุคคลนั้นก็ย่อมมีสิทธิเสรีภาพกระทำได้ ส่วนร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๖ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้บุคคลหรือชุมชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้ จึงควรกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้ร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๖ เพื่อให้เกิดผลได้อย่างแท้จริงด้วย

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ได้มีการกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามร่างมาตรา ๕๖ และในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐได้กำหนดให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ส่วนเนื้อหาของร่างมาตรา ๔๕ ได้ถูกกำหนดขึ้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรกำหนดให้ภาครัฐ เอกชน และชุมชน ดำเนินการบริหารจัดการเรื่องศิลปวัฒนธรรมร่วมกัน โดยสามารถกำหนดไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ หรือหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้ภาครัฐ เอกชน และชุมชน ร่วมมือกันบริหารจัดการเรื่องศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น

- ปัจจุบันรัฐอาจถูกลดบทบาทในเรื่องต่างๆ โดยภาคส่วนต่างๆ หรือภาคประชาสังคมจะมีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐมากขึ้น แต่ยังไม่สามารถดำเนินการแทนรัฐได้ โดยเรื่องของบุคคลหรือชุมชนถือเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตย จึงควรคงความในร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๖ ไว้ หรือนำไปกำหนดไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทนก็ได้

- ภาคประชาสังคมจะทำหน้าที่ในส่วนที่รัฐทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์หรือละเลยหน้าที่บางประการได้ ส่วนความในร่างมาตรา ๔๕ จะทำให้ชุมชนสามารถดูแลในเรื่องขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีของตนเองได้ ดังนั้น ควรคงความในร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๖ ไว้ และควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะแต่ละพื้นที่แต่เป็นเรื่องสมบัติของประเทศด้วย

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๖ อาจมีความฟุ่มเฟือย เนื่องจากหลักการของร่างมาตราดังกล่าวได้กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๕๖ และร่างมาตรา ๕๗ ในหมวดหน้าที่ของรัฐแล้ว

- มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ชุมชนต่างๆ มีความต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องสิทธิชุมชนไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ชุมชนสามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้ ดังนั้น คงความในร่างมาตรา ๔๕ ไว้เพื่อให้เป็นสัญลักษณ์ที่จะทำให้ชุมชนมีสิทธิในพื้นที่ของตนเอง

- ความในร่างมาตรา ๔๕ ควรคงไว้ แต่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนหรือชุมชน เนื่องจากประชาชนหรือชุมชนจะมีความพร้อมที่จะดำเนินการตามร่างมาตรา ๔๕

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๔๕ จะแบ่งเนื้อหาเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเป็น ส่วนที่ประชาชนสามารถดำเนินการเองได้โดยไม่มีผลกระทบใด และส่วนที่สองที่อาจทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากความว่า “รวมตลอดทั้งการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” จะทำให้นายทุนเข้ามาหาประโยชน์จากประชาชนในพื้นที่ได้ จึงควรกำหนดให้เรื่องดังกล่าวไม่ตกอยู่ภายใต้ อำนาจของรัฐหรือชุมชนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และควรดำเนินการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะหรือได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ดินนำทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในชุมชนของตนเองไปใช้ประโยชน์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้ประชาชนในชุมชนต้องเสียเงินเข้าชมทรัพยากรธรรมชาติหรือแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนนั้น และประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ในชุมชนได้ จึงควรดำเนินการให้เกิดการบูรณาการร่วมกันของทุกฝ่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนการให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในชุมชน อาจทำให้รัฐใช้ดุลพินิจดำเนินการได้ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหา ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๔๕ ควรแก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้ “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ ในการอนุรักษ์ฟื้นฟู...” ซึ่งจะทำให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิเข้าร่วมเสนอแนะ หรือเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการดำเนินการตามร่างมาตรา ๔๕ ได้

- ร่างมาตรานี้เป็นหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยประชาชนหรือชุมชนควรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ และรัฐควรคำนึงถึงเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดูแลทรัพยากรธรรมชาติด้วย

- ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนถูกนำไปแสวงหาประโยชน์ในทางพาณิชย์ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ดังนั้น ควรมีกลไกในการบริหารจัดการและจัดสรรประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นต้นทุนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๔๕ แบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นกรณีที่บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐ ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่วนที่สองเป็นกรณีที่บุคคลและชุมชนมีสิทธิบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจเกิดปัญหาได้ เนื่องจากการบริหารจัดการและบำรุงรักษาจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก บุคคลและชุมชนอาจไม่ทราบกระบวนการบริหารจัดการที่ถูกต้อง จึงควรบัญญัติแยกเรื่องการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปบัญญัติในหมวดหน้าที่ของรัฐหรือนโยบายแห่งรัฐจะเหมาะสมมากกว่า

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๖ เป็นเรื่องที่รัฐต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการร่วมกับรัฐ กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน มีการวางกรอบที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อกำหนดหน้าที่ระหว่างรัฐกับประชาชนให้ชัดเจนและป้องกันข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

- ความในร่างมาตรา ๔๕ ความว่า “รวมตลอดทั้งการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล” หมายถึง การให้บุคคลและชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินการ ไม่ใช่ให้บุคคลและชุมชนเข้าไปดำเนินการเองทั้งหมด

- ความในร่างมาตรา ๔๕ ควรแยกพิจารณาเป็นสองส่วน ส่วนแรกความว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐ ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมชนบทธรรมนิยม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ” ควรคงไว้ตามเดิม ส่วนที่สองความว่า “รวมตลอดทั้งการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล” ควรนำไปบัญญัติไว้ในเรื่องหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากคงความตามร่างมาตรา ๔๕ ไว้ แม้จะเป็นบทบัญญัติที่ดี แต่ไม่สามารถใช้บังคับให้เกิดประโยชน์ได้จริงในทางปฏิบัติ จึงควรแยกความว่า “รวมตลอดทั้งการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล” ไปบัญญัติไว้ในเรื่องหน้าที่ของรัฐหรือแนวนโยบายแห่งรัฐ จะทำให้เกิดประโยชน์มากกว่า

- มีการแสดงความเห็นว่า การกำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมชนบทธรรมนิยม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติเป็นเรื่องที่ดี แต่ต้องมีการวางกรอบความร่วมมือที่ชัดเจน เพื่อไม่ให้บุคคลและชุมชนถูกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบงำจนส่งผลเสียแก่บุคคลและชุมชนในที่สุด

- ร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๖ ตัดเรื่องสิทธิชุมชนที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไป ซึ่งเรื่องสิทธิชุมชนมีความสำคัญในการเป็นฐานของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ หากนำความว่า “รวมตลอดทั้งการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล” ไปบัญญัติไว้ในเรื่องหน้าที่ของรัฐหรือแนวนโยบายแห่งรัฐ ต้องบัญญัติเรื่องหน้าที่ระหว่างรัฐกับประชาชนให้ชัดเจนและมีสภาพบังคับที่เคร่งครัดยิ่งขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากนำความว่า “รวมตลอดทั้งการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล” ไปบัญญัติไว้ในเรื่องหน้าที่ของรัฐต้องบัญญัติความในลักษณะว่า “ในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รัฐต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประชาชนหรือชุมชนที่อยู่ในพื้นที่มีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมตลอดทั้งมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล” จึงจะสามารถป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนั้น ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติต้องเกิดจากความร่วมมือของหลายภาคส่วน ไม่ใช่ให้รัฐดำเนินการฝ่ายเดียว ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการของประชาชนในท้องถิ่นได้

ทั้งนี้ ควรตัดความว่า “รวมตลอดทั้งการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล” ในร่างมาตรา ๔๕ ออก และนำไปบัญญัติไว้ในเรื่องหน้าที่ของรัฐแทน สำหรับความในร่างมาตรา ๔๖ คงไว้ตามเดิม แต่ควรบัญญัติรายละเอียดขยายความเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามร่างมาตรา ๔๖ ไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐด้วยอีกส่วนหนึ่ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างมาตรา ๔๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๕ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ **ร่วมตัดสินใจการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล**”

มาตรา ๔๖

“มาตรา ๔๖ บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐตลอดจนการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของตนหรือของชุมชน”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตัดร่างมาตรา ๔๖ ออกทั้งมาตรา โดยให้นำไปบัญญัติรวมกับร่างมาตรา ๕๗

มาตรา ๔๗

“มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขความว่า “ความปลอดภัยของสาธารณะ” เป็นความว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” เพื่อให้ถ้อยคำมีความกระชับยิ่งขึ้น

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างมาตรา ๔๗ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

มาตรา ๔๘

“มาตรา ๔๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริหารพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และสมาชิกทั้งหมดของพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการพรรคการเมือง”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๘ ความว่า “และดำเนินกิจกรรมทางการเมือง” เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองให้ชัดเจน

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากบัญญัติความว่า “และดำเนินกิจกรรมทางการเมือง” อาจหมายถึงสิทธิของบุคคลในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งบุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติความดังกล่าว นอกจากนั้น การจะให้ประชาชนเป็นเจ้าของพรรคการเมืองได้ ประชาชนต้องมีหน้าที่ในการชำระค่าบำรุงให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๘ ความว่า “และสมาชิกทั้งหมดของพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการพรรคการเมือง” ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถเป็นเจ้าของพรรคการเมืองได้ จึงควรกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการชำระค่าบำรุงให้แก่พรรคการเมืองให้ชัดเจน หรืออาจบัญญัติรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองก็ได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๘ เป็นเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ส่วนความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๘ เป็นเรื่องการบริหารจัดการพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ควรนำความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๘ ไปบัญญัติไว้ในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เป็นเงื่อนไขไปสู่การเป็นสถาบันการเมืองที่ดีตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๘ เป็นการวางหลักการในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการพรรคการเมือง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และการบัญญัติความดังกล่าวไว้ในร่างมาตรา ๔๘ มีความเหมาะสมแล้ว

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมือง...” อาจเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เมื่อมีการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีความมุ่งหมายสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง จึงจะสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลพึงมีอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติความดังกล่าวในร่างมาตรา ๔๘ อีก ส่วนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองจะเป็นอย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนด

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขร่างมาตรา ๔๘ เป็นต้นนี้

“มาตรา ๔๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง**และดำเนินการในทิศทางทางการเมือง**ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริหารพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และสมาชิกทั้งหมดของพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการพรรคการเมือง”

มาตรา ๔๘/๑

“มาตรา ๔๘/๑ บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้

ในกรณีที่บุคคลใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญกำหนด แต่ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ดำเนินการตามวรรคสองภายในเวลาอันสมควร ผู้ทราบการดังกล่าวจะร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะรับหรือไม่รับพิจารณาตามที่เห็นสมควรก็ได้”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในการพิจารณาร่างมาตรา ๔๘/๑ ซึ่งค้างพิจารณา คณะกรรมการได้มีมติให้ตัดความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๘/๑ ความว่า “หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” และความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๘/๑ ความว่า “ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญกำหนด” ออก

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” ควรตัดออก เนื่องจากเป็นประเด็นที่ทำให้เกิดการยุบพรรคการเมืองและนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๔๘/๑ เป็นบทบัญญัติพิทักษ์รัฐธรรมนูญ และคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงจำเป็นต้องคงความในร่างมาตรา ๔๘/๑ ไว้

นายเชษฐา โทณวนิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เมื่อพิจารณาความในวรรคสองและวรรคสามของร่างมาตรา ๔๘/๑ หมายความว่า เมื่อผู้ทราบการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว อัยการสูงสุดต้องร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเท่านั้น ไม่มีดุลพินิจในการพิจารณาไม่ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ ปัญหาที่เคยเกิดขึ้น คือ เมื่อผู้ทราบการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว อัยการ

สูงสุดจึงใช้ดุลพินิจพิจารณาและเห็นว่าไม่ใช่การกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงไม่ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อผู้ทราบการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว อัยการสูงสุดมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ หากไม่ใช่การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ก็มีสิทธิไม่ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ซึ่งผู้ทราบการดังกล่าวย่อมร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเองได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจน เสนอให้เพิ่มความในวรรคสามของร่างมาตรา ๔๘/๑ เป็นดังนี้ “ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ดำเนินการตามวรรคสองภายในเวลาอันสมควรหรืออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ร้องขอ ผู้ทราบการดังกล่าวจะร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะรับหรือไม่รับพิจารณาตามที่เห็นสมควรก็ได้”

มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นกรณีที่บุคคลใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อาจเกิดปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจวินิจฉัยได้ ซึ่งการบัญญัติร่างมาตรา ๔๘/๑ ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าเป็นบทบัญญัติพิทักษ์รัฐธรรมนูญอาจไม่สามารถพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้น ความในวรรคสามของร่างมาตรา ๔๘/๑ ความว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ดำเนินการตามวรรคสองภายในเวลาอันสมควร ผู้ทราบการดังกล่าวจะร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้” อาจเกิดปัญหาการตีความได้ว่าระยะเวลาอันสมควรคือระยะเวลาใด เนื่องจากไม่มีความชัดเจนของถ้อยคำดังกล่าว

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ความในร่างมาตรา ๔๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่มีการบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ซึ่งจากสถานการณ์บ้านเมืองที่ผ่านมา เห็นได้ชัดว่าบทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองตลอดมา และแม้ร่างมาตรา ๔๘/๑ จะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำบางส่วนไป แต่สาระสำคัญของเรื่องยังคงเดิม จึงอาจมีการนำบทบัญญัตินี้ไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความขัดแย้งทางการเมืองได้ นอกจากนั้น ร่างมาตรา ๔๘/๑ ยังมีการนำองค์การอัยการเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องที่เป็นมิติทางการเมืองโดยแท้ กล่าวคือให้อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งคดีที่เกี่ยวกับการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น ที่ประชุมควรพิจารณาหลักการในเบื้องต้นก่อนว่า ควรร่างมาตรา ๔๘/๑ ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๔๘/๑

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙ เวลา ๙.๐๐ นาฬิกา ณ โรงแรมเลควิว รีสอร์ท แอนด์ กอล์ฟคลับ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๘.๒๕ นาฬิกา

นายสกันธ์ พรหมบุญตา
 นิติกรชำนาญการ
 นายณณพณ์ ฐิติจันทร์
 นิติกรปฏิบัติการ
 นายรัฐภูมิ คำศรี
 นิติกรชำนาญการพิเศษ
 นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม
 วิทยากรชำนาญการ
 นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ
 วิทยากรชำนาญการ
 นายภาณุวัฒน์ เกียรติขนา
 วิทยากรชำนาญการ
 นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร
 วิทยากรชำนาญการพิเศษ
 ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
 สำนักกรรมาธิการ ๒
 ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์