

บันทึกการประชุม  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ครั้งที่ ๑๒  
วันพุธ ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘  
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาต สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายนครินทร์ สิงห์เสนา	โฆษกกรรมการ
๖. นางกิริยา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วัชรวิภาการ	กรรมการ
๘. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายเอี่ยมชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๗. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๘. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๙. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๒. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	(ลาการประชุม)

### ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๒. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

นางสุภัทรา เชื้อรอด

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑ วันอังคาร ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒ วันพุธ ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ ที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕ วันจันทร์ ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๖ วันอังคาร ที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๗ วันพุธ ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๘ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๙ วันศุกร์ ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๑ วันอังคาร ที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘

อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง

### ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

#### การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....

ที่ประชุมพิจารณาร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ นำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณา โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่มาตรา ๓๙ เป็นต้นไป

#### มาตรา ๓๙

“มาตรา ๓๙ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพียงเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

#### ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ที่ประชุมได้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๓๙ ไว้เพื่อพิจารณาว่าควรกำหนดเรื่องการจัดระเบียบการประกอบอาชีพไว้ในวรรคท้ายหรือไม่อย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรรอการพิจารณาร่างมาตรา ๓๙ ไว้

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณา

#### มาตรา ๔๐

“มาตรา ๔๐ สิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องคดีย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

#### ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า เหตุใดจึงต้องรับรองสิทธิในการฟ้องคดีไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แยกเรื่องสิทธิการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และสิทธิการฟ้องคดีออกจากกัน โดยกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องส่วนราชการให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำความผิดได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า สิทธิการฟ้องคดีอาจถือเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ เช่น คดีอาญาหากจำเลยเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถใช้สิทธิตามมาตรา ๔๐ เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า สิทธิในการฟ้องคดีเป็นสิทธิที่ไม่สามารถถ่วงถ่วงได้ แต่อาจเกิดปัญหาจากการที่ประชาชนไม่สามารถฟ้องคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ จึงควรกำหนดให้มีการรับรองเรื่องการฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๔๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๐ สิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง

ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

### มาตรา ๔๑

“มาตรา ๔๑ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุข และบริการสาธารณะอื่นจากรัฐ และมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางสังคม สวัสดิการ หรือการสงเคราะห์ขั้นพื้นฐานอื่นจากรัฐ เพื่อให้ดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม

ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

#### ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างมาตรานี้มีวัตถุประสงค์ให้มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นระยะเวลา ๑๒ ปีหรือไม่
- การแก้ไขปัญหาเรื่องนโยบายประชานิยม ควรต้องกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้บริการหรือจัดสวัสดิการให้กับประชาชนไว้อย่างชัดเจนเพื่อไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอ้างได้ว่าเป็นผลงานของตนเอง ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ร่างมาตรานี้อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ หรือให้นำไปกำหนดไว้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- ควรกำหนดให้รัฐมีรูปแบบเป็นรัฐสวัสดิการโดยจัดหมวดหมู่ของร่างมาตราต่างๆ ทั้งเรื่องการศึกษา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ เพื่อให้พรรคการเมืองไม่สามารถประกาศนโยบายประชานิยม
- ความว่า “ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุข และบริการสาธารณะอื่นจากรัฐ” หมายถึงรวมถึงกรณีที่รัฐอาจมอบหมายหรือว่าจ้างให้เอกชนจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุข บริการสาธารณะอื่นแทนรัฐได้ใช่หรือไม่ และเสนอให้แก้ไขความในวรรคแรกเป็น “...สาธารณะอื่นสิทธิของรัฐ และสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางสังคม สวัสดิการ หรือการสงเคราะห์ขั้นพื้นฐานอื่นสิทธิของรัฐ...”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรต้องกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการศึกษาภาคบังคับ โดยรัฐอาจมอบหมายหรือว่าจ้างให้เอกชนจัดการแทนถือว่าเป็นบริการของรัฐ เมื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้บริการประชาชนแล้ว เหตุใดจึงต้องกำหนดให้เป็นสิทธิของบุคคลไว้ด้วยและประชาชนจะได้ประโยชน์อย่างไร การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาระยะเวลา ๑๒ ปี อาจทำให้ระบบการศึกษาล้มเหลว จึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยรัฐต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้ประชาชนเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่หลังจากจบการศึกษาภาคบังคับแล้วรัฐไม่ควรถูกจัดการศึกษาให้กับประชาชนทั้งหมด นอกจากนี้ ควรต้องเพิ่มหมวดหน้าที่ของรัฐไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนั้นนอกเหนือจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ประเทศไทยเป็นภาคีสถิติสัญญาสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่กำหนดไว้ว่า รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา (primary education) แต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาระยะเวลา ๑๒ ปี
- การเพิ่มหมวดหน้าที่ของรัฐไว้ในร่างรัฐธรรมนูญถือเป็นสิ่งใหม่ โดยเมื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐแล้วจะป้องกันเรื่องการหาเสียงของนักการเมืองได้
- ควรกำหนดร่างมาตรานี้ไว้ในบททั่วไปเพื่อให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้ประชาชนมีความสุข รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้รัฐจัดให้มีการรักษาพยาบาลผู้ยากไร้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จึงควรกำหนดเรื่องสิทธิการรักษาพยาบาลของผู้ยากไร้ไว้ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรพิจารณาเรื่องสิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างถี่ยิบว่าจะสามารถทำให้ประชาชนได้รับสิทธิอย่างมีคุณภาพหรือไม่ หากต้องการให้ประชาชนได้รับการบริการจากรัฐอย่างมีคุณภาพประชาชนควรต้องเสียค่าใช้จ่ายในการได้รับบริการด้วย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- สิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจะมีผลต่องบประมาณโดยรวม หากกำหนดให้ประชาชนได้รับบริการโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอาจจะเป็นรูปแบบของรัฐสวัสดิการที่ส่งผลให้รัฐต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อนำไปเป็นสวัสดิการตอบแทน การไม่กำหนดรูปแบบหรือรายละเอียดการให้บริการของรัฐไว้และให้การบริการของรัฐเป็นไปตามสถานะทางการเงินและการคลังจะเกิดผลสำเร็จมากกว่า การบังคับให้รัฐจัดให้มีการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของระบบการให้บริการสุขภาพได้

- ไม่ควรกำหนดให้เป็นรูปแบบของรัฐสวัสดิการเนื่องจากจะต้องนำเงินภาษีมาอุดหนุน แต่สามารถกำหนดในลักษณะที่ให้รัฐจัดให้มีการบริการอย่างเหมาะสมแทน

- การบริการของรัฐจะครอบคลุมปัจจัยสี่ของประชาชน ส่วนเรื่องการได้รับบริการจากรัฐโดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสามารถพิจารณาเป็นกรณีได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดเรื่องสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธินั้น การกำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอาจทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดงบประมาณในอนาคตของประเทศซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญควรให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลพิจารณา แต่เรื่องใดที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาสามารถกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการโดยให้รัฐค้นหาวิธีการดำเนินการว่าจะให้บริการโดยประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือไม่

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ควรพิจารณาเรื่องศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งมีความสำคัญ สามารถกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐดำเนินการในเรื่องดังกล่าว การให้บริการสาธารณะต่างๆ โดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอาจไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่มีรายได้สูง จึงควรนำงบประมาณไปสร้างประโยชน์ให้กับผู้ที่มีฐานะยากจนเพื่อให้มีโอกาสที่เท่าเทียมกัน

- ควรคำนึงถึงคนพิการและให้สิทธิคนพิการมากกว่าคนทั่วไป

- หากกำหนดให้รัฐต้องให้บริการสาธารณะบางประเภทแก่ประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายพรรคการเมืองอาจจะประกาศนโยบายให้บริการสาธารณะประเภทอื่นซึ่งประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายได้ เช่นเดียวกันซึ่งอาจทำให้เกิดภาระทางงบประมาณ การให้บริการของรัฐโดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายทุกเรื่องจะไม่สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

- มาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และด้านอื่นๆ ไว้อย่างชัดเจน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้ที่มีรายได้สูงจะเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ที่มีรายได้น้อยจะใช้สิทธิในการเรียนโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรม ดังนั้น หากต้องการให้เกิดความเท่าเทียมรัฐต้องสนับสนุนทุนให้ผู้ที่มีรายได้น้อยได้เรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพทัดเทียมกับผู้ที่มีรายได้สูง โดยกำหนดว่ากรณีใดที่รัฐจะให้บริการประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายซึ่งขึ้นอยู่กับสถานะทางการเงินของรัฐ แต่ในกรณีคนพิการ รัฐต้องจัดการศึกษาให้กับคนพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ แนวนโยบายพื้นฐานแห่ง

รัฐเป็นทิศทางในการบริหารประเทศ ดังนั้น จึงควรแยกหมวดที่เป็นหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกจากกัน และควรตรามาตรานี้ไปกำหนดไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตรามาตรา ๔๑ ออกทั้งมาตรา โดยให้นำความในร่างมาตรานี้ไปบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ

#### มาตรา ๔๒

“มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ข้อมูลนี้สาธารณะ และข้อมูลข่าวสารสาธารณะอื่น

ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

#### ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- สิทธิการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนมีจำกัด เนื่องจากการขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐมีขั้นตอนค่อนข้างมาก จึงควรหาแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว

- ร่างมาตรา ๖๐ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการสอดคล้องกับการใช้สิทธิตามร่างมาตรานี้แล้ว

- ควรคำนึงถึงการขอข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรตรามาตรานี้โดยนำไปกำหนดไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน ส่วนเรื่องงบประมาณเกี่ยวกับความมั่นคงจะถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งอาจเปิดเผยข้อมูลได้เพียงบางส่วน

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตรามาตรา ๔๒ ออกทั้งมาตรา โดยให้นำความในร่างมาตรานี้ไปบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ

#### มาตรา ๔๓

“มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพียงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการป้องกันหรือขจัดการผูกขาด”

#### ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็นและสอบถาม ดังนี้

- ควรเพิ่มคำว่า “มูลนิธิ” ไว้ในร่างมาตรานี้ด้วยหรือไม่

- ความในวรรคสองครอบคลุมถึงการก่อตั้งสมาคมที่ต่อต้านลัทธิจากต่างประเทศด้วยหรือไม่

- ร่างมาตราอื่นได้ใช้คำว่า “ศีลธรรมของประชาชน” จึงควรปรับปรุงความในวรรคสองให้เหมือนกันหรือไม่

- ศีลธรรมหรือวัฒนธรรมบางประเภทอาจไม่ดีหรือไม่เหมาะสม จึงควรใช้คำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำว่า “มูลนิธิ” ไม่ได้เป็นการรวมตัวกันของบุคคลแต่เป็นการตั้งกองทรัพย์สิน การก่อตั้งสมาคมต่อต้านลัทธิจากต่างประเทศเป็นเสรีภาพในการนับถือหรือความเชื่อในลัทธิของศาสนาที่ไม่สามารถกำหนดห้ามไว้ได้ ความว่า “ศีลธรรมอันดี” เป็นคำเฉพาะที่เป็น technical term จึงไม่สามารถแก้ไขเป็น “ศีลธรรมของประชาชน” และควรใช้ความ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ทั้งหมด

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคสองครอบคลุมเรื่องกฎหมายสหกรณ์ สหภาพ หรือเรื่องประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและค่านิยมถึงกรณีที่เคยเกิดปัญหา โดยรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้รวมถึงองค์กรเอกชนและองค์การพัฒนาเอกชนด้วย

- ข้าราชการสามารถตั้งสหภาพข้าราชการได้หรือไม่และการจำกัดเสรีภาพตามวรรคสองเฉพาะเพื่อกู้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการป้องกันหรือจัดการผูกขาด เท่านั้นหรือไม่ ส่วนเงื่อนไขทางกฎหมายในการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรและการดำเนินงานขององค์กรถือเป็นการจำกัดเสรีภาพหรือไม่ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้คนพิการมีสิทธิเป็นพิเศษในการรวมตัวกันหรือควรกำหนดให้มีมาตรการเฉพาะคนพิการด้วยหรือไม่

- ความว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีขอบเขตอย่างไร ร่างมาตรา ๓๙ ได้กำหนดให้มีการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดถึงเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการ จึงควรเพิ่มความเรื่องเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้ด้วย

- ความว่า “...เพื่อการป้องกันหรือจัดการผูกขาด...” มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิการรวมกลุ่มของประชาชนอย่างไร ทั้งนี้ การรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหกรณ์อาจไม่เกี่ยวกับธุรกิจแต่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อสังคม

- องค์กรบางแห่งมีลักษณะผูกขาด เช่น โรงงานยาสูบ การรถไฟแห่งประเทศไทย รวมทั้งบริษัทเอกชนบางแห่งก็มีลักษณะการดำเนินกิจการแบบผูกขาดด้วย

- ประโยชน์สาธารณะเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้ดำเนินการเพื่อเอกชนรายใดรายหนึ่ง ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายฝ่ายเดียวหรือทำนิติกรรมฝ่ายเดียวเพื่อให้มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป และมีอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว เช่น การเวนคืน

- ผู้แทนของประเทศไทยเคยเรียกร้องสิทธิและความเป็นอยู่ให้กับคนพิการในเวทีสหประชาชาติ จึงควรมีกฎหมายสนับสนุนเรื่องสิทธิเสรีภาพให้กับคนพิการ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หน่วยงานของรัฐไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงต้องทำให้สังคมให้การยอมรับคนพิการมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนการรวมกลุ่มของคนพิการ

- คนพิการได้มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย แต่พบปัญหาว่าคนพิการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการได้รับโควต้าสลากกินแบ่งรัฐบาล

ประธานกรรมการกล่าวว่า ข้าราชการสามารถตั้งสหภาพข้าราชการได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายข้าราชการกำหนดห้ามไว้ จึงไม่ต้องเพิ่มความเรื่องเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการ อีกทั้งข้าราชการมีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่จะถูกจำกัดในเรื่องการเมือง สมรรถนะ เรื่องวินัยของข้าราชการ โดยสิ่งที่เป็นประโยชน์กับคนทั่วไปถือได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งจะมีความหมายที่กว้างกว่าประโยชน์ของประชาชนและให้แก้ไขความในวรรคสองเป็น “...ของประชาชน หรือเพื่อการป้องกัน...”

ส่วนการจำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อการป้องกันหรือจัดการผูกขาดเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อควบคุมหรือกำหนดราคาซึ่งเป็นการผูกขาด โดยเงื่อนไขทางกฎหมายในการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กร ถือเป็นการจำกัดเสรีภาพซึ่งต้องพิจารณาว่าเข้าเงื่อนไขตามความในวรรคสองด้วยหรือไม่ การดำเนินธุรกิจขององค์กรรัฐไม่ใช่การรวมตัวกันโดยเป็นเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐต้องไม่ประกอบการแข่งขันธุรกิจกับเอกชน ส่วนเรื่องคนพิการเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องดำเนินการหาแนวทางแก้ไขให้กับคนพิการ ซึ่งในกลุ่มคนพิการอาจมีคนที่หาประโยชน์จากคนพิการด้วยกัน อย่างไรก็ตาม หากมีการละเมิดกฎหมายเกิดขึ้น รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๔๓ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพียงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการผูกขาด”

### มาตรา ๔๔

“มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรม อันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

ขอบเขตแห่งสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

### ประเด็นการพิจารณา

- มีกรรมการสอบถามว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิชุมชน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ขณะที่ร่างมาตรา ๔๔ ได้กำหนดหลักการสำคัญของสิทธิชุมชนหลักการเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยรายละเอียดขอบเขตแห่งสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๔๔ มีความแตกต่างจากสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใน ๒ เรื่องสำคัญ คือ (๑) ไม่มีการบัญญัติเรื่องการศึกษาระเบิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน (๒) เรื่องสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น รายละเอียดดังกล่าวควรบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติใช่หรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า การยกร่างมาตรา ๔๔ นำหลักการมาจากมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยหลักการในร่างมาตรา ๔๔ ในทางปฏิบัติกระทำได้ยาก เนื่องจากเป็นการกล่าวถึงสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มารวมกันเป็นสิทธิชุมชน สำหรับรายละเอียดเรื่องการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) หรือการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะเหมาะสมมากกว่า



- มีกรรมการสอบถามว่า สิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๔๐ ครอบคลุมสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามร่างมาตรา ๔๔ หรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิของบุคคล รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้พัฒนาให้เป็นสิทธิของชุมชน แต่เมื่อมีการรับรองสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้ในร่างมาตรา ๔๐ แล้ว จึงไม่ได้บัญญัติสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐไว้ในร่างมาตรา ๔๔ เป็นการเฉพาะ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การฟ้องคดีปกครองสามารถฟ้องคดีเป็นกลุ่มได้ ส่วนการฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย มีกฎหมายใหม่รับรองให้ฟ้องคดีแบบกลุ่มได้เช่นกัน ดังนั้น สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้แล้ว

- ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน” มีหมายความว่าอย่างไร เนื่องจากตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน” และคำว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน” หมายถึง สิทธิของบุคคลที่จะดำเนินการในการฟื้นฟูอนุรักษ์ ส่งเสริมวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งบุคคลสามารถดำเนินการด้วยตนเอง หรืออาจร่วมกับชุมชนในการดำเนินการดังกล่าวใช่หรือไม่ และในทางกฎหมาย ชุมชนสามารถดำเนินการเองได้หรือไม่ ชุมชนจะเข้าไปบริหารจัดการสร้างป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์สามารถดำเนินการได้หรือไม่

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ความว่า “สิทธิดำเนินการ” หมายถึง บุคคลสามารถกระทำการด้วยตนเองได้ ส่วนคำว่า “การร่วมกับชุมชน” หมายถึง บุคคลร่วมกับผู้อื่นกระทำการ โดยชุมชนสามารถดำเนินการอนุรักษ์ฟื้นฟูวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติได้ อย่างไรก็ตาม “ชุมชน” หมายถึง บุคคลหลายคนมารวมกันเป็นชุมชน ดังนั้น ทุกคนในชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการได้ สำหรับกรณีที่ชุมชนจะเข้าไปบริหารจัดการสร้างป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ หากกฎหมายอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการได้ ชุมชนย่อมสามารถสร้างป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ ใช้คำฟุ่มเฟือยเกินไป เช่น ความว่า “ชนบธรรมเนียม จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมอันดีงาม” ถ้อยคำดังกล่าว บางคำมีความหมายเหมือนกัน สามารถบัญญัติรวมกันได้

- ปัจจุบันสังคมไทยมีปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และรัฐก็มีปัญหาด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ประชาชนต้องรวมตัวกันเพื่อบริหารทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน โดยสิทธิชุมชนได้ก่อตัวขึ้นในสังคมและมีการพัฒนามาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว การไม่กล่าวถึงสิทธิชุมชนในร่างรัฐธรรมนูญจะทำให้การรวมตัวของประชาชน ซึ่งเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญในการรักษาวิถีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนขยายขอบเขตไปถึงชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วย ซึ่งการรวมตัวกันเป็นชุมชนมีคุณค่าในตัวเอง

เนื่องจากสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และทำให้การเรียกร้องสิทธิทางศาลกระทำได้สะดวกยิ่งขึ้น ดังนั้น หากไม่บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนให้ชัดเจน ต้องมีคำอธิบายเหตุผลให้สังคมเข้าใจได้ด้วย

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า การบัญญัติสิทธิชุมชนให้รวมไปถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นการแบ่งแยกชุมชนออกเป็นหลายระดับ ที่ถูกต้องควรคุ้มครองชุมชนทุกระดับอย่างเสมอภาคกัน ทั้งนี้ ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ เป็นเรื่องบุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ยังมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมกรณีข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุมชนว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้ดำเนินการและหากเกิดความเสียหายขึ้น ฝ่ายใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ จึงควรบัญญัติแนวทางป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าวไว้ด้วย

สำหรับความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๔ ความว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ควรตัดออกทั้งวรรค เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิตามความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ ซึ่งสิทธิตามวรรคหนึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องมีการบัญญัติกฎหมายรับรองแต่อย่างใด ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐเข้าไปบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบหรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว เสนอให้เพิ่มความใหม่เป็นวรรคสามของร่างมาตรา ๔๔ ความว่า “การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอันตรายแก่ประชาชน และชุมชนในบริเวณใกล้เคียง”

มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ความใหม่ที่เพิ่มเป็นวรรคสามของร่างมาตรา ๔๔ เป็นเรื่องที่ดี แต่ไม่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ โดยตรง เนื่องจากความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ เป็นการกำหนดให้บุคคลมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชนดำเนินการฟื้นฟูอนุรักษ์ ส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ความที่เพิ่มขึ้นใหม่เป็นเรื่องการดำเนินการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ กับความที่เพิ่มขึ้นใหม่มีความสอดคล้องกัน โดยเป็นกรณีให้บุคคลและชุมชนร่วมมือกับรัฐในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อป้องกันผลกระทบหรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ประชาชน และชุมชนได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลตามความในวรรคหนึ่ง มีองค์ความรู้ที่ขัดแย้งกันอยู่ ๒ ส่วน คือ องค์ความรู้ที่เป็นมาตรฐานกำหนดว่ารัฐจะบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร กับองค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังนั้น การที่บุคคลหรือชุมชนจะเข้าไปบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต้องดำเนินการภายใต้กรอบมาตรฐานที่รัฐกำหนดหรือไม่ และหากแนวทางการบริหารจัดการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติของรัฐกับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแตกต่างกัน บุคคลหรือชุมชนจะสามารถดำเนินการได้เพียงใด

- กรณีตัดความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๔ ออกทั้งวรรค และนำความที่เพิ่มขึ้นใหม่ ความว่า “การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต้อง

ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอันตรายแก่ประชาชน และชุมชนในบริเวณใกล้เคียง” นำไปบัญญัติในหมวดหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามร่างมาตรา ๔๔ จะเหมาะสมหรือไม่

- มิติทางจารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมที่มีลักษณะเป็นสิ่งปลูกสร้างถาวร เช่น บ้านหรืออาคารอนุรักษ์ เป็นสิ่งที่ควรได้รับการอนุรักษ์ พื้นฟูเช่นเดียวกัน การบัญญัติให้มีการดำเนินการอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และบริหารจัดการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติจะครอบคลุมถึงสถานที่ดังกล่าวหรือไม่

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๔๔ กล่าวถึงสิทธิของภาคประชาชนในการอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี รวมถึงบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมหน้าที่ของรัฐหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการดำเนินการอนุรักษ์ พื้นฟู รวมถึงบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมต่อไป สำหรับความที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อให้ข้อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และชุมชนจนเกินสมควร ในกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐต้องแก้ไขผลกระทบหรืออันตรายนั้นให้ลุล่วงไปก่อนและเยียวยาให้แก่ประชาชนตามสมควร” ซึ่งข้อความข้างต้นบัญญัติเพิ่มขึ้นเพื่อแทนที่การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ อันเป็นรายละเอียดที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะมีความเหมาะสมมากกว่า

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความที่เพิ่มขึ้นใหม่ คำว่า “เยียวยา” แก้ไขเป็นคำว่า “เยียวยาแก้ไข” จะเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากคำว่า “เยียวยา” มีความหมายในเชิงการชดเชยค่าเสียหาย (compensation) แต่คำว่า “เยียวยาแก้ไข” มีความหมายในลักษณะเป็นการชดเชยค่าเสียหายและฟื้นฟูแก้ไขผลกระทบให้แก่ประชาชนด้วย

- เมื่อรัฐกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนเท่าที่ควร มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จึงกำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงไปแล้ว การให้รัฐเข้ามาแก้ไขผลกระทบและเยียวยาให้แก่ประชาชนอาจไม่สามารถชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนได้ จึงควรกำหนดแนวทางหรือมาตรการที่สามารถป้องกันปัญหาได้อย่างยั่งยืนต่อไป

- ร่างมาตรา ๔๔ เป็นเรื่องสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนของตน แต่เรื่องสิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ รวมทั้งการจัดทำร่างกฎหมาย และโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของตนหรือชุมชน ได้บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๔๕

- การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) หรือรายงานประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) เป็นเพียงกระบวนการหรือขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งผลในการประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนเท่านั้น ไม่ใช่บังคับหรือชี้ขาดให้มีการออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น โดยผลที่ได้จากการทำ EIA หรือ HIA สามารถนำมากำหนดมาตรการหรือแนวทางป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน รวมทั้งกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นธรรมได้

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า การบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนกับการอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า การดำเนินการเรื่องดังกล่าวมีกระบวนการดำเนินการเป็น ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑ policy development ขั้นตอนที่ ๒ policy approval และ ขั้นตอนที่ ๓ implementation ซึ่งร่างมาตรา ๔๔ เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าไม้ รวมตลอดทั้งในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะที่ร่างมาตรา ๔๕ เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของตนหรือชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับร่างมาตรา ๖๑ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า การบัญญัติร่างมาตรา ๔๔ เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าไม้ รวมตลอดทั้งในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นก่อน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐ อาจมีการบัญญัติเพิ่มเติมว่า “รัฐต้องไม่ดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการใด ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรืออันตรายต่อประชาชน โดยไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน”

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- กรณีรัฐกำหนดมาตรฐานในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและมาตรฐานดังกล่าวขัดแย้งกับวิธีการดำเนินการของชุมชนในท้องถิ่นจะมีแนวทางการจัดการหรือแก้ปัญหาอย่างไร

- ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อรัฐจะจัดทำโครงการหรือกิจกรรมใด กระบวนการแรกต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิชุมชนกับเรื่องการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน ต้องเริ่มต้นด้วยการรับรองสิทธิของบุคคลหรือชุมชน และกำหนดให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนได้รับทราบ เพื่อให้สามารถโต้แย้งกันตามระบอบประชาธิปไตยได้

- สิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดให้ชุมชนดำเนินการ ต้องยึดถือภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวิถีของประชาชนในชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่หากยึดถือประโยชน์ของประเทศโดยรวม ควรต้องยึดถือมาตรฐานของรัฐเป็นหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

- ความที่เพิ่มขึ้นใหม่ ความว่า “...ในกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐต้องแก้ไขผลกระทบหรืออันตรายนั้นให้ลุล่วงไปก่อนและเยียวยาให้แก่ประชาชนตามสมควร” หมายถึงกรณีใดตัวอย่างเช่น หากรัฐค้นพบทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมยานยนต์อย่างมาก แต่การดำเนินการอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน เช่นนี้ จะถือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะต้องนำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ประโยชน์หรือไม่

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีรัฐมีความจำเป็นต้องนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ รัฐต้องแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนให้เสร็จสิ้นเสียก่อน เมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้ว จึงนำทรัพยากรดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ได้ สำหรับความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๔ ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน...ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” อาจแปลความว่า บุคคลหรือชุมชนสามารถอนุญาตให้มีการทำสัมปทานเหมืองแร่หรือป่าไม้ได้ หรือไม่

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดให้ชุมชนต้องมีการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อดูแลบริหารจัดการน้ำ การแบ่งปันน้ำใช้ เป็นต้น ทั้งนี้ จะมีคณะกรรมการนโยบายระดับชาติเข้ามาวางนโยบายกำกับดูแลด้วย ดังนั้น กฎหมายบางเรื่องได้เริ่มให้ชุมชนมีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้

- ร่างมาตรา ๔๔ แม้จะเป็นเรื่องของสิทธิชุมชน แต่กลับไม่มี คำว่า “สิทธิชุมชน” ในร่างมาตรา ๔๔ ซึ่งหากบัญญัติคำว่า “สิทธิชุมชน” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจะเหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ชุมชนไม่มีลักษณะทางกายภาพเช่นเดียวกับบุคคลหรือปัจเจกชน แต่ชุมชนเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคน ดังนั้น หากบัญญัติให้สิทธิแก่ชุมชน อาจเกิดข้อสงสัยได้ว่าสิทธิชุมชนเป็นสิทธิของบุคคลใด ดังนั้น การบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน...” จึงมีความหมายที่ชัดเจนแล้ว

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- คำว่า “สิทธิชุมชน” เป็นกติการ่วมกันของคนที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชน ทั้งนี้ คำว่า “ชุมชน” ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะชุมชนในภาคการเกษตร หรือชุมชนในภาคสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประชาชนในสังคมเมือง หรือชุมชนออนไลน์ด้วยก็ได้ ดังนั้น ร่างมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง อาจแก้ไขเป็นว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการ...” เพื่อให้คำว่า “ชุมชน” มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

- บุคคลที่เป็นปัจเจกชนควรจะมีสิทธิในการดำเนินการตามร่างมาตรา ๔๑ เช่นเดียวกับบุคคลที่รวมกันเป็นกลุ่มหรือชุมชน ทั้งนี้ ข้อความคิดเรื่องชุมชนในประเทศไทยยังยึดถือลักษณะทางภูมิศาสตร์มากเกินไป ซึ่งความคิดในลักษณะดังกล่าว ทำให้ชุมชนแต่ละแห่งต้องมีความคิดเห็นอย่างเดียวกันทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม การบัญญัติห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเด็ดขาดอาจเกิดปัญหาได้ เนื่องจากปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมถึงการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นด้วย

**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๔ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิดำเนินการหรือร่วมกับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐ ในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และรวมตลอดทั้งในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

ขอขบเขตแห่งสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตมที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอันตรายต่อ

สิ่งแวดล้อม ประชาชน และชุมชนจนเกินสมควร ในกรณีที่มีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐต้องแก้ไขผลกระทบหรืออันตรายนั้นให้ลุล่วงไปก่อนและเยียวยาให้แก่ประชาชนตามสมควร”

#### มาตรา ๔๕

“มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ ตลอดจนการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของตนเองหรือชุมชน ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

#### ประเด็นการพิจารณา

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า สิทธิแสดงความคิดเห็นตามร่างมาตรา ๔๕ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิ จึงจำเป็นต้องบัญญัติความในวรรคสอง เพื่อรองรับว่าสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลตามวรรคหนึ่งมีผลทางกฎหมาย โดยภาครัฐต้องนำความเห็นนั้นไปประกอบการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- หลักการร่างมาตรา ๔๕ สอดคล้องกับหลักการร่างมาตรา ๖๑ กำหนดว่า “รัฐต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจของรัฐในการจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะ”

- ความว่า “นโยบายสาธารณะของรัฐ” หมายความว่าความรวมถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภทหรือไม่ เช่น การก่อสร้างศูนย์การค้าของภาคเอกชน ประชาชนในชุมชนนั้นสามารถใช้สิทธิตามร่างมาตรา ๔๕ แสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หรือไม่ เนื่องจากการก่อสร้างลักษณะดังกล่าวในต่างประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตการก่อสร้าง เป็นต้น ประกอบกับการก่อสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตชุมชน ประชาชนและชุมชนจะได้รับผลกระทบปัญหาสังคมหลายด้าน เช่น การจราจร ชยะ หรืออาชญากรรม เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานรัฐว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างมีความเหมาะสมหรือไม่ เพื่อให้เกิดการประชาพิจารณ์ (public hearing) รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า การบัญญัติความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็น” เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ไม่มีมาตรการรองรับว่ารัฐต้องนำความเห็นของประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น ควรกำหนดว่า “ในการจัดทำนโยบายสาธารณะ รัฐต้องฟังความคิดเห็นจากประชาชน” เพื่อรองรับการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามวรรคหนึ่ง ส่วนกรณีการก่อสร้างศูนย์การค้าของภาคเอกชน ไม่ถือเป็นนโยบายของรัฐแต่เป็นสิทธิการประกอบอาชีพของภาคเอกชน แต่เอกชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น แม้ไม่มีบทบัญญัติร่างมาตรา ๔๕ ประชาชนก็สามารถแสดงความคิดเห็นในลักษณะดังกล่าวได้ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ประชาชนย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นคัดค้านการก่อสร้างศูนย์การค้าได้

กลไกการจัดทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ขึ้นอยู่กับความตื่นตัวของสังคม ถ้าสังคมให้ความสำคัญ กลไกดังกล่าวจะเป็นมาตรการบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายว่า การพิจารณาอนุมัติก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน แต่ในประเทศไทยกระบวนการ

จัดทำประชาพิจารณ์ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง เนื่องจากผู้เรียกร้องสิทธิในการจัดทำประชาพิจารณ์มิใช่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง ผลการจัดทำประชาพิจารณ์จึงไม่น่าเชื่อถือ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การจัดทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing) เป็นคำที่ใช้ในรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) กรณีรัฐจะดำเนินโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้า เขื่อน หรือถนนตัดผ่านแหล่งชุมชน เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมการดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ของรัฐว่าคุ้มค่าต่อการลงทุน หรือโครงการมีความเหมาะสมหรือไม่

- สังคมไทยยอมรับสิทธิของปัจเจกบุคคลในทางทรัพย์สิน กรณีการก่อสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ หากเอกชนก่อสร้างศูนย์การค้าในที่ดินของตนเองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เอกชนสามารถก่อสร้างได้ ซึ่งแตกต่างกับต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนกำหนดว่า สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลได้รับการยอมรับแต่สิทธิดังกล่าวถูกจำกัดโดยกฎหมาย ประเด็นดังกล่าวตีความว่าการดำเนินโครงการของเอกชนใดแม้จะเป็นสิทธิแต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนด้วย ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ การยอมรับสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีมากอาจไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

- หลักการของร่างมาตรา ๔๕ เชื่อมโยงกับหลักการที่บัญญัติในหมวดนโยบายของรัฐ โดยรัฐต้องจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การดำเนินการก่อนที่รัฐจะอนุมัติโครงการต่างๆ จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคหนึ่ง กำหนดให้บุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เป็นหลักการที่ไม่มีความบังคับว่ารัฐต้องนำความเห็นของประชาชนไปประกอบการพิจารณา แม้จะบัญญัติวรรคสองก็ไม่สามารถเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ จึงควรตัดวรรคสองออกทั้งวรรค

ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง ดังนั้น เพื่อให้ร่างมาตรา ๔๕ เกิดสภาพบังคับควรกำหนดว่า “รัฐจะดำเนินกิจการโครงการใดต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประกอบการพิจารณา” จึงจะทำให้เกิดสภาพบังคับในทางปฏิบัติ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- วรรคหนึ่งความว่า “หรือสุขภาพของตน” ไม่ใช่คำภาษากฎหมาย ส่วนคำว่า “ของตน” หมายถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหมายความรวมถึงกลุ่มบุคคลด้วย

- คำว่า “การจัดทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ” (public hearing) มาจากการพิจารณาคดีของศาลกล่าวคือ การเปิดให้ประชาชนสามารถเข้ารับฟังการพิจารณาคดีได้ (open to public) ในทางตำราวิชาการคำว่า “การจัดทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ” (public hearing) เป็นคำที่ใช้ในศาล โดยศาลจะเป็นผู้รักษา กฎการพิจารณาคดี คู่ความทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลของอีกฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันในการนำเสนอพยานหลักฐานจะเป็นผู้ตัดสิน โดยศาลเป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยในการพิจารณาคดีทำให้เกิดหลักเรื่อง “การละเมิดอำนาจศาล” แต่ในบริบทของประเทศไทยการนำกระบวนการ public hearing มาใช้เป็นครั้งแรกปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการแตกต่างจากการหลักสากลในการจัดทำ public hearing เช่น ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลของคู่ความทั้งสองฝ่าย

การทำหน้าที่ของกรรมการประชาพิจารณ์จึงเปรียบเสมือนกรรมการห้ามมวย ทำให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ๒๕๔๘ มีการปรับปรุงใหม่ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) เพื่อจัดทำข้อมูลจากประชาชนสู่การตัดสินใจของรัฐ

- วรรคหนึ่งความว่า “สุขภาพของตนหรือของชุมชน” กรณีเป็นการแสดงความคิดเห็นที่เรียกร้องแทนบุคคลอื่นหรือบุคคลในครอบครัว บุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิตามร่างมาตรา ๔๕ ได้หรือไม่

- หลักการของร่างมาตรา ๔๕ มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ปัจเจกบุคคลมีสิทธิคุ้มครองสิทธิของตนเอง แต่ในมุมมองการแสดงความคิดเห็นเพื่อคุ้มครองสังคมโดยทั่วไป รูปแบบการบัญญัติร่างมาตรา ๔๕ จะบัญญัติอีกรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากการคุ้มครองสังคมในการแสดงความคิดเห็นหลายเรื่องไม่ได้บัญญัติไว้ เช่น ระบบเศรษฐกิจ หรือการจัดทำโครงการต่างๆ ที่อาจกระทบแนวความคิดของประชาชน ในภาพรวม เป็นต้น

- วรรคหนึ่งความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ” ตีความได้ว่า “บุคคล” เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำนโยบายสาธารณะใช่หรือไม่ ดังนั้น ควรปรับแก้ไขความเป็นดังนี้ “บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อให้รัฐนำไปประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะ”

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๔๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของรัฐ ตลอดจนการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติสุข คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพของตนเองหรือของชุมชน

**ขอขเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพให้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”**

#### มาตรา ๔๖

“มาตรา ๔๖ เสรีภาพของบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพย่อมได้รับความคุ้มครอง

การให้นำข่าวสารหรือข้อความใดๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ”

#### ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- บทบัญญัติร่างมาตรา ๔๖ นำหลักการมาจากมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ดังนั้น เพื่อมิให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในวรรคแรกควรกำหนดประเภทผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนให้ครบทุกประเภท เนื่องจากปัจจุบันแบ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ความในวรรคหนึ่งจึงควรบัญญัติเพิ่มความว่า “เอกชนหรือลูกจ้างของเอกชน ข้าราชการหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ



- ความในวรรคหนึ่ง ควรกำหนดห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นบางส่วน ด้วยการแทรกแซงด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อลิดรอนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- วรรคสอง กำหนดว่า “การให้นำข่าวสารหรือข้อความใดๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่เป็น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือการรบ” เป็นหลักการที่กำหนดห้ามมิให้การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนถูกแทรกแซง รวมทั้งควรเพิ่ม ประเด็นการห้ามปิดกั้นการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ เพื่อลิดรอนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้

- ร่างมาตรา ๔๖ ไม่มีการกำหนดประเด็นความเป็นเจ้าของสื่อมวลชนซึ่งต้องเป็นของคนไทยเท่านั้น เนื่องจากการเป็นเจ้าของสื่อมวลชนจะสามารถแทรกแซงการนำเสนอข่าว ควรบัญญัติเรื่องข้อห้ามความเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนไว้ด้วย

- หลักการของร่างมาตรา ๔๖ เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างกว้างไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดควรนำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง

- ควรมีคำนิยามหรือให้ความหมายการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนอย่างชัดเจนว่าการทำหน้าที่ลักษณะใดถือเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน เช่น ผู้ประกาศข่าวมีสถานะเป็นสื่อมวลชนหรือไม่ เป็นต้น เนื่องจาก ปัจจุบันไม่มีความชัดเจนในความหมายของคำว่า “สื่อมวลชน”

- จรรยาบรรณของการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนและการทำหน้าที่ของสมาคมสื่อมวลชน เนื่องจากปัจจุบันไม่มีมาตรการบังคับกำหนดให้สื่อมวลชนทุกกิจการต้องเป็นสมาชิกของสมาคมสื่อมวลชน แต่ละประเภท เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ หนังสือพิมพ์หลายฉบับไม่ได้เป็นสมาชิก จะมีมาตรการ การควบคุมหนังสือพิมพ์ที่ไม่เป็นสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติอย่างไร เป็นต้น ในปี ๒๕๔๐ มีการ เสนอกฎหมายการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เนื่องจากเกรงว่ารัฐจะออกกฎหมายเพื่อเข้าแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน แต่ในขณะเดียวกันการ กำกับดูแลระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองกลับมีช่องว่าง อย่างไรก็ตาม ควรปล่อยให้ไปตามธรรมชาติ จะทำให้มาตรการควบคุมดูแลระหว่างสื่อมวลชนเกิดขึ้นเอง

- หลักการของร่างมาตรา ๔๖ กำหนดเพื่อควบคุมผู้ประกอบการอาชีพหรือควบคุมธุรกิจสื่อมวลชน การใช้คำว่า “วิชาชีพ” มาตรการใดที่จะกำหนดว่าสื่อมวลชนเป็นวิชาชีพ เนื่องจากมาตรฐานการประกอบ วิชาชีพแต่ละอาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร พยาบาล เป็นต้น มีมาตรฐานการประกอบอาชีพตามที่กฎหมาย บัญญัติ ดังนั้น มาตรฐานการประกอบอาชีพสื่อมวลชนควรมีกฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน

- ระบอบประชาธิปไตยเสรีภาพของสื่อมวลชนมีความสำคัญอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญของประเทศ สหรัฐอเมริกากำหนดว่า เสรีภาพเป็นหลักค่าประกันและไม่มีสิ่งใดมาเป็นเครื่องกีดขวางเสรีภาพได้ ความในร่างมาตรา ๔๖ ได้วางหลักเสรีภาพของสื่อมวลชนในภาพรวม ไม่จำแนกว่าเป็นเสรีภาพขององค์กร หรือเสรีภาพของบุคคลในภาพรวมถือเป็นเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย การให้สิทธิและเสรีภาพ แก่สื่อมวลชนอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมาย ว่าด้วยสิทธิเด็ก กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น โดยบังคับให้สื่อมวลชนต้อง รับผิดชอบต่อหน้าที่ถือเป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมาย ประกอบมาตรการควบคุมโดยสังคม เช่น การทำหน้าที่ของสื่อสังคมออนไลน์ ประชาชนติดตามการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนหากสื่อมวลชนทำหน้าที่

ผิดพลาด ย่อมส่งผลต่อความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเช่นเดียวกัน ดังนั้น มาตรการควบคุมสื่อมวลชนจำแนกได้สามลักษณะคือ (๑) ควบคุมตนเอง (๒) กฎหมาย และ (๓) สังคม

- ควรบัญญัติให้เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย และห้ามมิให้รัฐแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- การบัญญัติมาตรการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นเรื่องสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่สังคมตั้งคำถามในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนคือ มาตรการควบคุมระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเอง จะมีมาตรการควบคุมอย่างไร เนื่องจากสังคมเห็นว่ามาตรการในการดูแลสังคมสื่อมวลชนจะทำหน้าที่ภายในกรอบมาตรการที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างไร นับแต่ปี ๒๕๔๐ สื่อมวลชนไม่ยอมรับกติกาว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน โดยอ้างว่ามีมาตรการในการควบคุมดูแลกันเอง ซึ่งสังคมเห็นว่าการให้สื่อมวลชนควบคุมกันเองไม่เหมาะสม ควรมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสื่อมวลชนจะเหมาะสมกว่า

- การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในอดีตมีข้อจำกัดด้านจำนวนผู้ประกอบการสื่อมวลชนและประเภทของสื่อมวลชนที่มีเพียงไม่กี่ประเภท การปิดกั้นสื่อมวลชนในอดีตมองว่าอาจไม่เหมาะสม แต่ปัจจุบันผู้ประกอบการสื่อมวลชน หรือประเภทของสื่อมวลชนมีไม่จำกัด เช่น สื่อออนไลน์ เป็นต้น ประชาชนสามารถรับข้อมูลข่าวสารได้หลายช่องทาง ดังนั้น สื่อมวลชนควรยอมรับกติกาทางกฎหมายและการรวมตัวกันเป็นสมาคม เนื่องจากปัจจุบันมีมาตรการกำกับดูแลการทำหน้าที่สื่อมวลชน แต่สื่อมวลชนบางประเภทก็ไม่เข้าร่วมเนื่องจากไม่ต้องการอยู่ในกำกับของสมาคม ดังนั้น สื่อมวลชนควรกำหนดบทบาทการทำหน้าที่ของตนให้ชัดเจน ควรมีคำจำกัดความที่ชัดเจน จรรยาบรรณของสื่อมวลชนจะต้องมีมาตรการการลงโทษการฝ่าฝืนจรรยาบรรณที่ชัดเจน หรือการควบคุมภายในต้องมีกลไกที่สามารถควบคุมระหว่างสื่อมวลชนกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- สภาพปัญหาการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในปัจจุบัน สังคมไม่สามารถแยกได้ว่าการใดถือเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเนื่องจากภูมิศาสตร์ของสื่อได้เปลี่ยนแปลงไป ประชาชนทุกคนสามารถทำหน้าที่สื่อมวลชนได้เพราะมีช่องทางเป็นของตนเอง เช่น การโพสต์ข้อความลงในสื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น พฤติกรรมของสังคมทำให้คำนิยามของคำว่า “สื่อ” เปลี่ยนไป แต่คำนิยามของคำว่า “สื่อมวลชน” ไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต้องเป็นมืออาชีพ มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสื่อมวลชน ประเด็นดังกล่าวต้องให้เวลาสังคมในการแยกแยะสิ่งใดเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนอย่างแท้จริง

- เสรีภาพในการพูด การคิด การอ่าน การเขียน ถือเป็นเสรีภาพของบุคคลที่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน การบัญญัติในเชิงบวกจะเหมาะสมกว่าการบัญญัติเชิงควบคุมซึ่งถือเป็นนวัตกรรมใหม่ทางสังคม

- เงื่อนไขการควบคุมการทำหน้าที่สื่อมวลชน คือ การออกใบอนุญาต ในประวัติศาสตร์มีความพยายามดำเนินการออกใบอนุญาตสำหรับการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากสื่อมวลชนมีความกังวลว่ารัฐจะแทรกแซงการทำหน้าที่ แต่ปัจจุบันความเห็นในประเด็นดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากรัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้

- ความว่า “ตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบอาชีพ” กำหนดโดยองค์กรใด มีกฎหมายรองรับหรือไม่ การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในบางครั้งเป็นการทำหน้าที่ตามจรรยาบรรณของสื่อมวลชนหรือไม่

มาตรฐานการประกอบวิชาชีพของสื่อมวลชนที่จะกำหนดว่าบุคคลใดหรือกิจการใดที่ควรประกอบอาชีพสื่อมวลชนได้ รัฐธรรมนูญรับรองการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพย่อมได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น ควรกำหนดกรอบจรรยาบรรณของสื่อมวลชนให้ชัดเจน

- ความในวรรคแรกความว่า “หรือการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน” ควรแก้ไขเป็น “หรือการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน” ซึ่งครอบคลุมกว่า เนื่องจากอาจมีคอลัมนิสต์บางคนไม่ได้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน

- การใช้ “จรรยาบรรณ” ในการกำกับเสรีภาพของสื่อมวลชนอาจจะไม่เพียงพอ ควรมีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพเพื่อกำกับเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย เช่น ในต่างประเทศจะมีกฎหมายหมิ่นประมาทในการกำกับเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ แล้ว ซึ่งการบัญญัติในมาตรา ๔๖ เพื่อเป็นการเน้นย้ำการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ควรเพิ่มความว่า “ตามมาตรา ๓๔” ในตอนท้ายของวรรคหนึ่ง

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- หากเพิ่มความว่า “ตามมาตรา ๓๔” ในตอนท้ายของวรรคหนึ่ง จะทำให้รัฐอาศัยมาตรา ๓๔ ในการเข้ามาควบคุมสื่อมวลชน

- การที่มีผู้เสนอให้เพิ่มหลักการเรื่อง “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย” นั้น การบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นการลิดรอนสิทธิการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต่างประเทศหรือไม่ การจำกัดว่าเจ้าของกิจการสื่อมวลชนต้องเป็นคนไทยเป็นการบัญญัติเพื่อคุ้มครองว่าอาชีพสื่อมวลชนเป็นอาชีพของคนไทย แต่จะเขียนอย่างไรเพื่อรองรับความจริงในปัจจุบันว่าเป็นสังคมการสื่อสารไร้พรมแดน การจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการห้ามมิให้ขายกิจการสื่อทุกประเภทให้แก่ต่างชาติใช่หรือไม่

- ความว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย” มีความจำเป็นเนื่องจากหนังสือพิมพ์เป็นเรื่องของการนำเสนอข่าว ในต่างประเทศสื่ออย่างอื่นที่ไม่ใช่หนังสือพิมพ์จะไม่ห้ามชาวต่างชาติเป็นเจ้าของกิจการ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย” เป็นความที่ใช้กันมานานเพื่อป้องกันไม่ให้สื่อต่างชาติตั้งหน่วยงานในประเทศไทยเพื่อแทรกแซงหรือโจมตีประเทศไทย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เหตุผลที่ไม่บัญญัติข้อห้ามเรื่องเจ้าของกิจการสื่อมวลชนต้องเป็นคนไทย เนื่องจากไม่มีเหตุผลที่จะห้ามสื่อมวลชนต่างประเทศมาตั้งสำนักงานในประเทศไทย เหตุใดต้องจำกัดเสรีภาพด้านการรับรู้ข่าวสารของประชาชน ควรเปิดให้เป็นสากลมีการแข่งขันกัน จึงไม่มีเหตุผลใดที่ต้องไปเขียนจำกัดลักษณะดังกล่าว

- การควบคุมมาตรฐานจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนแบ่งออกเป็น (๑) สื่อหนังสือพิมพ์กำกับโดยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ (๒) สื่อโทรทัศน์กำกับโดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) (๓) สื่ออิเล็กทรอนิกส์อ้างอิงมาตรฐานของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ดังนั้น สื่อมวลชนที่มีได้อยู่ในการควบคุมมาตรฐานจรรยาบรรณการประกอบอาชีพดังกล่าวย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

- ความเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนเป็นประเด็นสำคัญควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ต่างประเทศที่มีเงินทุนจำนวนมากเข้ามาเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนในประเทศไทยและมีอำนาจในการแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารต่อประชาชน

- หลักการของร่างมาตรา ๔๖ ไม่ครอบคลุมกรณีการห้ามเป็นเจ้าของสื่อข้ามประเภท เช่น เจ้าของสื่อโทรทัศน์ซื้อกิจการสื่อหนังสือพิมพ์ เป็นต้น เพื่อเป็นมาตรการควบคุมการเป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชนในประเด็นดังกล่าวต่างประเทศกำหนดให้บุคคลสามารถประกอบกิจการสื่อมวลชนเพียงประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้นห้ามเป็นเจ้าของกิจการสื่อหลายประเภท ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- จรรยาบรรณการประกอบอาชีพสื่อมวลชนเป็นเรื่องคุณภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนแต่ละบุคคล โดยเฉพาะปัญหาการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในอดีตเพื่อนำมาพัฒนาการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในปัจจุบัน เนื่องจากการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนบางกรณีเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นโดยไม่รู้ตัว

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต่างประเทศ เช่น สื่อหนังสือพิมพ์หรือสื่อโทรทัศน์ เป็นต้น ไม่จำเป็นต้องตั้งสำนักงานหรือเป็นเจ้าของกิจการสื่อในประเทศไทย ดังนั้นการบัญญัติหลักการเรื่องเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ บัญญัติไว้ การไม่บัญญัติห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญอาจทำให้สังคมตั้งคำถามประเด็นดังกล่าวได้ว่าเหตุใดจึงไม่บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

หลักการเรื่อง “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำได้” หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินให้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” และหลักการเรื่อง “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่” ควรนำไปบัญญัติในร่างมาตรา ๓๔

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การกำหนดความว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำได้” อาจจะไม่เหมาะสม เพราะรัฐอาจจะใช้วิธีการอื่นในการอุดหนุนสื่อมวลชนได้ เช่น การพาสื่อมวลชนไปศึกษาดูงานที่ต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศก็ให้รัฐสามารถให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนได้ เพียงแต่จะมีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ เช่น ต้องเปิดเผยข้อมูล ซึ่งจะทำให้สื่อมวลชนได้ตรวจสอบกันเอง

- ความว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำได้” เป็นแนวคิดเพื่อป้องกันเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ที่รัฐให้เงินสื่อมวลชนตั้งหนังสือพิมพ์ขึ้นมา ส่วนความว่า “หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินให้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ควรปรับแก้ไขความ เป็น “หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินให้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบโดยรายงานต่อรัฐสภา” เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบให้เกิดความโปร่งใส และเพื่อไม่ให้กฎหมายลำดับรองมีความสำคัญกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า บางเรื่องเขียนรับรองเสรีภาพเพื่อที่จะเขียนเรื่องเงื่อนไขของการใช้เสรีภาพ ซึ่งเป็นการเขียนเพื่อกำหนดกรอบของเสรีภาพใน ๒ ประการ คือ ๑) ออกกฎหมายมาจำกัด

เสรีภาพได้เพื่ออะไร และ ๒) ออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพได้ แต่ต้องไม่บัญญัติจนเกินความจำเป็นหรือกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการระบุว่า “หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินให้สื่อมวลชนเพื่อโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อเป็นการกำหนดวิธีการในการเปิดเผยข้อมูล

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ความเป็นดังนี้ “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นโดยมีค่าตอบแทน ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เรื่องค่าตอบแทนนั้น ในบางประเทศจะกำหนดไว้ในกฎหมายให้หน่วยงานใด ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์กับสื่อจะต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดความโปร่งใส

- ควรใช้คำว่า “มีลักษณะเป็นการต่างตอบแทน” แทนคำว่า “ค่าตอบแทน”

- ปัจจุบันรัฐมีการจ้างสื่อจัดงาน (event) ให้กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นการต่างตอบแทน

ประธานกรรมการเสนอให้รอการพิจารณาความว่า “ประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นโดยมีค่าตอบแทน”

#### มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๖ ดังนี้

“มาตรา ๔๖ เสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นของบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพอาชีพสื่อมวลชนในทางศาสนาหรือตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพอาชีพย่อมได้รับความคุ้มครอง

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลดรอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้

การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพอาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

#### ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมในคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

๑. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

๒. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

๔.๒ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมในคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายบริหาร ดังนี้

๑. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

๒. นายวิเชียร สัตยธรรม

๓. นายวราร์ห์ แห่งฟุ่ม

๔. นายสกุล สื่อทรงธรรม

๕. นายอำนาจ ศรีพูนสุข

๔.๓ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

#### เลิกประชุมเวลา ๑๘.๑๐ นาฬิกา

นายสกันธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายณฤพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม

วิทยากรชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์