

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๓
วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ 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. นายวรชิต สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๖. นางกิริณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๘. นายเอียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๙. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๐. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๑. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๒. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๓. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๔. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๕. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๖. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๙. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นางจรี วิจิตรวาทการ	(ลาการประชุม)
๒. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(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 ๑๓.๕๐ 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
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๒ วันพุธ ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘

อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช โดยเริ่มพิจารณาร่างมาตรา ๔๖ วรรคห้าต่อจากการประชุมครั้งที่แล้วซึ่งที่ประชุมมีมติให้รอการพิจารณาไว้ก่อน สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๔๖

“มาตรา ๔๖ เสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นของบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพอาชีพสื่อมวลชนในทางวิชาชีพตามจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพอาชีพย่อมได้รับความคุ้มครอง

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้
 การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพอาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ
เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย
การให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ผ่านมาที่ประชุมรอการพิจารณาร่างมาตรา ๔๖ วรรคห้า ความว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” โดยเห็นว่ายังไม่ครอบคลุมถึงกรณีซื้อไปแจก การจ้างทำ event เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นโดยมีคำตอบแทน ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาความในวรรคห้าของร่างมาตรา ๔๖ เสร็จแล้ว ที่ประชุมเห็นควรให้นำไปบัญญัติต่อท้ายร่างมาตรา ๓๔ ทั้งนี้ ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการได้ยกร่างบทบัญญัติร่างมาตรา ๔๖ วรรคห้า ในประเด็นที่ที่ประชุมได้ตั้งข้อสังเกตนำเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา ดังนี้ “หน่วยงานของรัฐที่ใช้เงินของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์ไม่ว่าจะโดยวิธีการใดๆ ต้องเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายดังกล่าวต่อสาธารณะตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

ประธานกรรมการกล่าวว่า เนื้อหาของร่างวรรคห้าที่ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการนำเสนอ ความว่า “ใช้เงินของแผ่นดิน” จะใช้ความดังกล่าวไม่ได้ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบเสนอให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๔๖ ไว้ก่อน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๔๖ ไว้ก่อน

มาตรา ๔๖/๑

“มาตรา ๔๖/๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า สืบเนื่องจากการประชุมครั้งที่ ๑๒ วันพุธ ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ประธานกรรมการได้เสนอให้เพิ่มความเป็นร่างมาตรา ๔๖/๑ แต่ที่ประชุมยังไม่ได้พิจารณา โดยที่ประชุมมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว ให้นำไปบัญญัติต่อท้ายร่างมาตรา ๓๔

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความมุ่งหมายของร่างมาตรา ๔๖/๑ เนื่องจากการปฏิบัติงานของสื่อมวลชนของรัฐที่มีความเป็นอิสระจะทำรายการใดก็ได้ โดยไม่คำนึงว่าตนเป็นสื่อมวลชนของรัฐ ซึ่งการทำหน้าที่ลักษณะดังกล่าวมิใช่การทำหน้าที่ในฐานะสื่อมวลชนของรัฐที่เป็นอิสระ การแสดงความคิดเห็นหรือนำเสนอข่าวจะต้องคำนึงถึงหน้าที่ของตนในฐานะเป็นสื่อมวลชนของรัฐด้วย มิใช่นำเสนอโดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ของตน ดังนั้น ควรเพิ่มประเด็นการปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานแล้วจะต้องสอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดด้วย โดยแก้ไขเพิ่มเติมความเป็นดังนี้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ภารกิจของสื่อมวลชนที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์สาธารณะต่อสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดด้วย

- กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามร่างมาตรา ๔๖/๑ แต่ได้รับความคุ้มครองตามร่างมาตรา ๓๔ ใช่หรือไม่

- ในร่างมาตรา ๔๖/๑ ความว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็นความว่า “หน่วยงานของรัฐ” เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ จะครอบคลุมมากกว่าความว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการของร่างมาตรา ๔๖/๑ เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเนื่องจากความว่า “บุคคลผู้ทำหน้าที่สื่อมวลชน” หรือ “ผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน” ซึ่งหมายความว่าบุคคลผู้ทำหน้าที่สื่อมวลชน แม้จะมีความหมายครอบคลุมผู้ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เพื่อความชัดเจนจึงบัญญัติร่างมาตรา ๔๖/๑ เพื่อบัญญัติคุ้มครองการทำหน้าที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่สื่อมวลชน

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างมาตรา ๔๖ ของร่างรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ วรรคหนึ่งว่าด้วยพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน วรรคสองว่าด้วยข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิฤกษ์กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง ส่วนหลักการในร่างมาตรา ๔๖/๑ บัญญัติจำแนกการคุ้มครองเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ แต่ไม่ครอบคลุมหลักการเรื่องการกระทำใดๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าของกิจการเอกชน อันเป็นการ

ขัดขวางหรือแทรกแซงการนำเสนอข้อมูลข่าวสารหรือความคิดเห็นจะกระทำมิได้ การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพผู้ใดแทรกแซงการทำหน้าที่ต้องมีความผิด ดังนั้น ควรบัญญัติห้ามการกระทำที่เป็น การขัดขวางหรือแทรกแซงการทำหน้าที่สื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

- กรณีแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนถือเป็นการกระทำละเมิด ในร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีบทบัญญัติห้ามการใช้อำนาจหรือจู่โจมใช้อำนาจโดยไม่ชอบไว้ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า โดยหลักการเมื่อรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพใดแล้ว ผู้ใดกระทำความผิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ผู้นั้นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่บัญญัติในลักษณะดังกล่าว

มติที่ประชุม

๑. คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๖/๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๖/๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่”

๒. ให้นำความในร่างมาตรา ๔๖/๑ ไปบัญญัติต่อท้ายร่างมาตรา ๓๔

มาตรา ๔๗

“มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีสิทธิเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทรัพยากรสื่อสารของชาติโดยไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

มีการแสดงความคิดเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ควรเป็น “เสรีภาพ” มิใช่ “สิทธิ” เนื่องจากการกำหนดให้เป็นสิทธิ รัฐต้องมีกลไกเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความวรรคหนึ่ง ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร...” และตั้งข้อสังเกตความว่า “ทรัพยากรสื่อสารของชาติ” มีความหมายอย่างไร

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความว่า “ทรัพยากรสื่อสารของชาติ” หมายถึง คลื่นความถี่ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม มาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ดังนั้น วรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๗ จึงนำความว่า “ทรัพยากรสื่อสารของชาติ” มาบัญญัติ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ บัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และได้รับพัฒนาความคิดอย่างต่อเนื่อง เดิมแบ่งออกเป็นสองสาขา คือ คลื่นความถี่โทรคมนาคม กับคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ต่อมาในปี ๒๕๔๙ ได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่โดยรวมคลื่นความถี่ทั้งสองสาขา แต่การทำงานของ กสทช. เกิดปัญหาทางปฏิบัติภายในอย่างมาก

- แนวทางการแก้ไขปัญหาการทำหน้าที่ขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ที่เป็นอิสระจำแนกออกเป็นสองแนวทาง ดังนี้ แนวทางที่หนึ่ง คงความเป็นอิสระขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และแนวทางที่สอง รัฐมีอำนาจบริหารจัดการการจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งทั้งสองแนวทางมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน ในอดีตหลักการในเรื่องความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่เป็นหลักการที่ดีแต่เกิดปัญหาด้านปฏิบัติ ดังนั้น การบัญญัติร่างมาตรา ๔๗ จะบัญญัติอย่างไรเพื่อให้เหมาะสมกับการทำหน้าที่ขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ แต่กรณีที่จะให้รัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการ ในร่างมาตรา ๕๙ กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครอง บำรุงรักษา บริหารจัดการ และจัดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน คลื่นความถี่ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ ทำให้การจัดสรรคลื่นความถี่เป็นหน้าที่ของรัฐไม่ใช่หน้าที่ขององค์กรอิสระที่จะมาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ดังเช่น กสทช. อีกต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการบัญญัติประเด็นดังกล่าวจะไม่บัญญัติเหมือนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เนื่องจากผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนดองค์ประกอบไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าองค์ประกอบดังกล่าวเป็นองค์กรที่ดีเลิศ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ดังนั้น ในการยกร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่จะบัญญัติเฉพาะหลักการให้มีการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ที่เป็นอิสระ ส่วนรายละเอียดรูปแบบการจัดองค์กรให้นำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง

มีการแสดงความคิดเห็นว่า ปัจจุบันคลื่นความถี่ส่วนใหญ่มีการประมูลเพื่อนำไปใช้เชิงพาณิชย์จำนวนมาก เจตนารมณ์ของร่างมาตรา ๔๗ ต้องการคุ้มครองคลื่นความถี่ที่นำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะใช่หรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อมูลการแบ่งกลุ่มการประมูลคลื่นความถี่ของ กสทช. จึงมีลักษณะกระทบต่อเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกจำกัดภายใต้เงื่อนไขของผู้ชนะการประมูล

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “ทรัพยากรสื่อสารของชาติ” หมายความว่า อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์ ด้วยหรือไม่ การใช้เสรีภาพตามร่างมาตรา ๔๗ มิได้จำกัดว่าต้องเป็นการใช้เสรีภาพผ่านช่องทางการสื่อสารที่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเท่านั้น แต่เป็นการใช้เสรีภาพผ่านช่องทางการสื่อสารรูปแบบอื่น เช่น กรณีการตีตประกาศโฆษณา หรือการร้องตะโกนแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

ความในวรรคหนึ่งควรแก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้ “...ผ่านทรัพยากรสื่อสารของชาติโดยไม่กระทบต่อเสรีภาพหรือเป็นอันตรายต่อ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวให้กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในการยกร่างบทบัญญัติของร่างมาตรา ๔๗ ไม่ใช้คำว่า “คลื่น” เพราะเป็นคำที่ล้าสมัย เนื่องจากระบบการสื่อสารปัจจุบันเป็นระบบโทรคมนาคม (telecommunication system) ประกอบกับเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในร่างมาตรา ๔๖ ขัดแย้งกับหลักการเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- ควรแก้ไขเพิ่มเติมจากความว่า “ทรัพยากรสื่อสารของชาติ” เป็นความว่า “โครงข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ”

- ในการยกร่างมาตรา ๔๗ ต้องการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็น จึงบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่หลักการของร่างมาตรา ๔๗ ผู้ใดจะกระทำการใดที่เป็นการปิดกั้นการสื่อสารสาธารณะ ความมุ่งหมายของร่างมาตรา ๔๗ คือ เครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร

- ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร” ในร่างมาตรา ๓๔ ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้แล้ว ดังนั้น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทรัพยากรสื่อสารของชาติเป็นการแสดงความคิดเห็นอย่างหนึ่ง จะเข้าซ้อนกับหลักการในร่างมาตรา ๓๔ ที่กำหนดว่า “การจำกัดเสรีภาพให้กระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ซึ่งเป็นหลักการที่ครอบคลุมแล้ว

- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความในร่างมาตรา ๔๗ ไม่จำเป็นต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นของตนเอง แต่อาจเป็นการเผยแพร่ความเห็นของบุคคลอื่นต่อสาธารณะผ่านทรัพยากรสื่อสารของชาติ

- บุคคลทั่วไปสามารถตั้งสถานีวิทยหรือสถานีวิทยชุมชนโดยมิใช่เรื่องความมั่นคงของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน สามารถอ้างเสรีภาพตามมาตรา ๔๗ เพื่อจัดตั้งสถานีวิทยได้หรือไม่

- การให้อิสระในการจัดตั้งสถานีวิทยกระจายเสียง อาจส่งผลกระทบต่อคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือคลื่นความถี่ด้านความมั่นคงของชาติ เช่น คลื่นวิทยุการบิน เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดตั้งสถานีวิทยต้องพิจารณาร่างมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับคลื่นความถี่จึงจะทราบว่าให้เสรีภาพในการตั้งสถานีวิทยได้หรือไม่ ในเบื้องต้นจำเป็นต้องจำกัดไม่ให้ตั้งสถานีวิทยได้โดยอิสระและต้องมีกติกาควบคุม การจัดตั้งสถานีวิทยในปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งไว้เป็นการเฉพาะ การที่บุคคลทั่วไปจะจัดตั้งสถานีวิทยจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น หลักการที่บัญญัติในร่างมาตรา ๔๗ เป็นการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอาจเกิดปัญหาตีความได้ว่าเป็นการให้เสรีภาพแก่ประชาชนให้สามารถตั้งสถานีวิทยได้อย่างอิสระ จึงควรตัดร่างมาตรา ๔๗ ออกทั้งมาตรา เนื่องจากร่างมาตรา ๓๔ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติร่างมาตรา ๔๗ ซ้ำอีก

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้ตัดร่างมาตรา ๔๗ ออกทั้งมาตรา

มาตรา ๔๘

“มาตรา ๔๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพียงเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดทำหรือให้บริการสาธารณะ การสาธารณสุข หรือสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า ความว่า “การจัดทำหรือให้บริการสาธารณะ การสาธารณสุข หรือสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” มีความหมายอย่างไร และเกี่ยวข้องกับเรื่องการประชุมสาธารณะอย่างไร และควรแก้ไขความในวรรคสองเป็น “เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ”

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความว่า “การจัดทำหรือให้บริการสาธารณะ การสาธารณสุข หรือสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” นำมาจากกติการะหว่างประเทศ

ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) โดยบัญญัติในส่วนว่าด้วยการสาธารณสุข (public health)

มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในการตรากฎหมายลำดับรอง การห้ามชุมนุมเพื่อปิดสนามบินหรือสถานีขนส่ง จะกระทำมิได้ใช่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การชุมนุมเพื่อปิดสนามบินหรือสถานีขนส่งจะกระทำมิได้อยู่ในความหมายของความว่า “ความปลอดภัยสาธารณะ” ดังนั้น การชุมนุมปิดสถานบริการสาธารณะต่างๆ เช่น โรงพยาบาล สนามบิน เป็นต้น จะกระทำมิได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความว่า “สาธารณสุข” จากการติดตามข่าวการปิดถนนประท้วงที่จังหวัดภูเก็ต ทำให้ผู้ป่วยฉุกเฉินไม่สามารถเดินทางไปโรงพยาบาลและเสียชีวิต ถ้าไม่บัญญัติกรณีที่กระทบต่อการสาธารณสุขไว้จะมีเหตุอื่นหรือไม่

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดข้อยกเว้นในการชุมนุมสาธารณะไว้ว่า “เพื่อการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ”

- ความว่า “สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” ถ้าบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการค้าได้ตามปกติ การชุมนุมถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลดังกล่าวใช่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในนิยามของความว่า “ความสงบเรียบร้อย” และควรเพิ่มเติมในเรื่องการจราจรด้วย ส่วนกรณีการชุมนุมที่กระทบต่อการประกอบกิจการค้าของเอกชนสามารถนำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรองได้

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า บทบัญญัติเรื่องการชุมนุมในที่สาธารณะตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ จนถึงรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในมาตรา ๖๓ บัญญัติเหมือนกัน การจำกัดการชุมนุมที่กำหนดในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจำกัดเฉพาะความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ โดยประเทศไทยยอมรับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ โดย ICCPR กำหนดว่า การจำกัดการชุมนุมจำกัดได้เพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย โดยแบ่งเป็น ๖ ประการ ได้แก่ (๑) ประโยชน์เพื่อความมั่นคงของชาติ (๒) ประโยชน์เพื่อความปลอดภัย (๓) ความสงบเรียบร้อย (๔) การสาธารณสุข (๕) ศีลธรรมอันดีของประชาชน และ (๖) คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่จำกัดตัวเองในเรื่องการห้ามชุมนุมในที่สาธารณะ กล่าวคือ เปิดกว้างมากเกินกว่าปกติจนกระทบต่อการออกกฎหมายรองรับการชุมนุม โดยประเทศไทยเริ่มผูกพันตาม ICCPR

เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ โดยมีได้คำนึงถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ลงนามตามกติกา ICCPR ในประเด็นดังกล่าวร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ จึงได้นำหลักสากลตาม ICCPR มาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันมิให้มีการชุมนุมโดยไม่มีหลักเกณฑ์ตามกติการะหว่างประเทศ ประกอบกับการชุมนุมปิดถนนเป็นการชุมนุมที่กระทบสิทธิของบุคคลอื่นตามหลักการที่เป็นหลักสากล

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสอง เป็นดังนี้ “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความ

ปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน **ตำรวจที่ทหรือให้บริตวสวชน** **ทวสวชน** หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความร่างมาตรา ๔๘ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเฉพาะเพื่เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน **ตำรวจที่ทหรือให้บริตวสวชน** **ทวสวชน** หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

มาตรา ๔๙

“มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พรรคการเมืองต้องประกาศอุดมการณ์ แนวทางการดำเนินงาน และนโยบายหลักของพรรคการเมืองต่อสาธารณะ ต้องส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจกันและการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของประชาชนในชาติ และการบริหารพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยสมาชิกทั้งหมดของพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการพรรคการเมือง

ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคสองเป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งกำหนดว่า “พรรคการเมืองต้องไม่ถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง” เพื่อนำหลักการดังกล่าวบัญญัติรายละเอียด วิธีการในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

- เป็นหลักการที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

- การรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมือง ควรเป็น “เสรีภาพ” มิใช่ “สิทธิ” โดยรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดเป็นเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

- หลักการที่บัญญัติในวรรคสามความว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ครอบคลุมสิทธิและการใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งและวรรคสองของร่างมาตรา ๔๙ หรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้เป็นเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ไม่ได้บัญญัติรองรับไว้ในบทเฉพาะกาลหรือในมาตราอื่นว่าการออกกฎหมายลำดับรองจะบัญญัติเรื่องใดได้บ้างทำให้เกิดปัญหาการตีความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่ามีบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าต้องเขียนเรื่องใดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองบ้าง

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ใช่เสรีภาพเสรีเจตต์ขาด แต่เป็นเสรีภาพที่มีเงื่อนไขต้องออกกฎหมายมารองรับเสรีภาพดังกล่าว แตกต่างกับเสรีภาพในการรวมตัวกัน

จัดตั้งสมาคม สโมสรที่เป็นเสรีภาพแบบเบ็ดเสร็จไม่ต้องมีกฎหมายรองรับสามารถตั้งได้อย่างอิสระ แต่การจัดตั้งพรรคการเมืองรัฐธรรมนูญไทยจะให้เสรีภาพการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่มีกฎเกณฑ์ควบคุมไม่ได้ จึงต้องมีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนั้น ความว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในวรรคสามจึงต้องนำมาบัญญัติไว้ในวรรคแรก ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้ “บุคคลย่อมมี **สิทธิเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ**” ส่วนความในวรรคสาม ความว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการใช้สิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ควรตัดออก

นอกจากนี้ ความในวรรคสอง ความว่า “พรรคการเมืองต้องประกาศอุดมการณ์” เป็นบทบัญญัติที่จะไปก้าวก้าวการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือไม่

นายปรณ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในวรรคสองความว่า “พรรคการเมืองต้องประกาศอุดมการณ์” เป็นไปตามหลักพรรคการเมืองสากลที่ต้องประกาศอุดมการณ์ของพรรคการเมือง และแนวทางการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้ประชาชนได้รับทราบ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา การตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประชาชนจะทราบอุดมการณ์ของแต่ละพรรคการเมืองว่าเป็นอย่างไร เป็นต้น นอกจากนี้ การบัญญัติวรรคสองของร่างมาตรา ๔๙ เพื่อตอบโจทย์มาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยพรรคการเมืองไทยต้องถูกบังคับบางประการเนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีการบังคับในเรื่องดังกล่าว

ประธานกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า การบังคับให้พรรคการเมืองต้องประกาศอุดมการณ์ไม่ควรถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ควรนำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรองว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง การบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นการบังคับให้ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ความว่า “การบริหารพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยสมาชิกทั้งหมดของพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการพรรคการเมือง” ในวรรคสองเป็นหลักประกันที่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสอง เป็นดังนี้ “**พรรคการเมืองต้องส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในการบริหารพรรคการเมือง**”

มีการแสดงความคิดเห็นว่า การกำหนดให้พรรคการเมืองประกาศอุดมการณ์ เพื่อให้ประชาชนได้รู้ล่วงหน้าว่าแต่ละพรรคการเมืองมีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างไร จะเป็นมาตรการสำหรับการตรวจสอบภายหลังว่าพรรคการเมืองได้ดำเนินการตามอุดมการณ์ทางการเมืองที่ประกาศไว้หรือไม่

นายปรณ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า หลักการในวรรคสาม ความว่า “พรรคการเมืองต้องประกาศอุดมการณ์ แนวทางการดำเนินงาน และนโยบายหลักของพรรคการเมืองต่อสาธารณะ ต้องส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจกันและการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของประชาชนในชาติ” ควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

มีการแสดงความคิดเห็นว่า ความในวรรคสองที่ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความว่า “การบริหารพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยสมาชิกทั้งหมดของพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วม” กรณีพรรคการเมืองมีสมาชิกประมาณหนึ่งล้านคน นัยของความดังกล่าวมีความหมายอย่างไร ต้องมีระบบให้สมาชิกของพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในทางใดทางหนึ่งหรือไม่

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ต้องมีระบบการทำตัวแทนพรรคการเมืองขึ้น หลักการของพรรคสองที่กำหนดว่า “การบริหารพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยสมาชิกทั้งหมดของพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการพรรคการเมือง” จะเป็นกลไกมาตรการการมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนและเป็นกลไกการมีส่วนร่วมกลไกหนึ่งที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงความว่า “การบริหารพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยสมาชิกทั้งหมดของพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการพรรคการเมือง” เป็นความที่นำมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศโปรตุเกส

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความร่างมาตรา ๔๙ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พรรคการเมืองต้องประกอบด้วยพรรคชน และพรรคชาวนานาน และนโยบายหลักของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของพรรคการเมือง และพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยสมาชิกทั้งหมดของพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการจัดองค์กรและการบริหารจัดการพรรคการเมือง

บุคคลทั้งสิทธิและพรรคการเมืองมีสิทธิเสนอชื่อให้ไปลงสมัครรับเลือกตั้ง”

มาตรา ๔๙/๑

“มาตรา ๔๙/๑ บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้

ในกรณีที่บุคคลใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำความผิดกล่าวร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำความผิดกล่าวตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญกำหนด แต่ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดกล่าว”

ประเด็นการพิจารณา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๔๙/๑ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการมีข้อพิจารณาว่าควรบัญญัติหลักการตามที่ปรากฏในร่างมาตรา ๔๙/๑ ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

มีการแสดงความคิดเห็นว่า หลักการของร่างมาตรานี้เป็นหลักการที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยและทำให้มีคดีร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยคดีทางการเมืองจำนวนมาก

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า หลักการของร่างมาตรานี้บุคคลทั่วไปเห็นว่าเป็นการบัญญัติเพื่อป้องกันการปฏิวัติหรือการรัฐประหาร แต่ความจริงเป็นหลักการที่บัญญัติเพื่อป้องกันระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองนำเสนอโนบายว่าหากชนะการเลือกตั้งจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตราในส่วนสถาบันพระมหากษัตริย์ออกทั้งหมดกรณีที่พรรคการเมืองดังกล่าวชนะการเลือกตั้งจะมีมาตรการใดห้ามมิให้พรรคการเมืองดังกล่าวทำตามนโยบายที่หาเสียงจนชนะการเลือกตั้งซึ่งเป็นวิธีการในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การไม่บัญญัติ

หลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญจะไม่มีสิ่งใดคุ้มครองเพื่อห้ามมิให้พรรคการเมืองใดมีนโยบายในลักษณะดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงทำให้หลักการของร่างมาตรานี้เกิดด้านลบต่อพรรคการเมือง

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างมาตรา ๔๙/๑ มีหลักการเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าพรรคการเมืองมีการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะเป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติบางคดีเป็นผลจากหลักการในเรื่องดังกล่าว

- ความในวรรคสอง บัญญัติแตกต่างจากมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดช่องทางไว้สองช่องทาง คือ (๑) ให้อัยการสูงสุดเมื่อเห็นว่าการกระทำใดมีลักษณะที่เป็นการล้มล้างการปกครองสามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และ (๒) ประชาชนสามารถยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ดังนั้น ความในวรรคสองของร่างมาตรา ๔๙/๑ ควรคงหลักการให้อัยการสูงสุดยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

- การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมากรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการร้องต่ออัยการสูงสุด แต่อัยการสูงสุดมิได้ดำเนินการใดประชาชนจึงฟ้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญรับคดีไว้พิจารณาจึงเกิดปัญหาค้างว่า เหตุใดศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รอให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยก่อน เกิดประเด็นโต้แย้งว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคดีไว้พิจารณา

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า ในวรรคสองความว่า “ผู้ทราบการกระทำดังกล่าว” อาจทำให้มีการร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ทุกวันจะก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมวรรคสอง เป็นดังนี้ “ในกรณีที่บุคคลใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญกำหนด”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- กรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้ทราบการกระทำดังกล่าวเอง มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

- การเพิ่มความดังกล่าว กรณีที่อัยการสูงสุดไม่มีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งและไม่ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย คดีดังกล่าวจะค้างอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของอัยการสูงสุด และประชาชนผู้ทราบการกระทำดังกล่าวไม่มีสิทธิดำเนินการใดได้ต้องรอคำสั่งของอัยการสูงสุดเพียงอย่างเดียว

- กรณีที่อัยการสูงสุดไม่มีคำสั่งใด อาจกำหนดระยะเวลาให้อัยการสูงสุดต้องพิจารณาคำร้องตามที่ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องภายในเวลาที่กำหนด เช่น ภายใน ๑๕ วัน หรือ ๓๐ วัน เป็นต้น

- กรณีประชาชนสามารถร้องได้ ก็ควรกำหนดให้อัยการสูงสุดในฐานะทนายของแผ่นดิน กรณีทราบการกระทำผิดก็ควรร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน

ประธานกรรมการเสนอเพิ่มเติมความเป็นวรรคสาม ดังนี้ “ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ดำเนินการตามวรรคสองภายในเวลาอันสมควร ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวจะร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะรับหรือไม่รับพิจารณาตามที่เห็นสมควรก็ได้”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ในเวทีเสวนาทางวิชาการภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในหลายคดีโดยเฉพาะคดีที่ประชาชนยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ กลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่าในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ องค์การอัยการไม่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสูงกว่าองค์การอัยการ แต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้องค์การอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหาอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับอัยการสูงสุด การกำหนดให้ประชาชนยื่นต่ออัยการสูงสุดพิจารณา กระบวนการขั้นตอนดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่มีความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาว่า เมื่อไม่ยื่นผ่านอัยการสูงสุดประชาชนไม่สามารถดำเนินการยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ใช่หรือไม่ ซึ่งเป็นความเห็นของกลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับศาลรัฐธรรมนูญในการรับคำร้องของประชาชนโดยตรง ดังนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญกรณีกำหนดให้องค์การอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความในวรรคสองที่ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความว่า “ในกรณีที่บุคคลใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำความผิดย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำความผิดได้ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญกำหนด” จะมีความเหมาะสมหรือไม่ ดังนั้น ควรทำให้เกิดความชัดเจนว่าอำนาจในการวินิจฉัยเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่กลไกกระบวนการสามารถยื่นผ่านอัยการสูงสุดได้โดยกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

- ประเด็นหลักของร่างมาตรานี้ที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตั้งข้อสังเกตว่าควรบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยรูปแบบวิธีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวในอดีตมีปัญหาทางปฏิบัติ การคงหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญก็อาจมีผู้ไม่เห็นด้วย ดังนั้น ควรนำไปบัญญัติไว้ในส่วนศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังเช่นที่เกิดขึ้นในอดีต

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หลักการของร่างมาตรา ๔๙/๑ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้และก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติอย่างมาก เรื่องการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีผู้นำไปใช้เชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมือง โดยนำช่องทางดังกล่าวไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อหวังผลทางการเมือง และดึงศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและอัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเข้าไปเกี่ยวข้อง บทบัญญัติดังกล่าวหากยังคงไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญและอัยการสูงสุดถูกดึงเป็นเครื่องมือในการทำลายการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ดังนั้น ประเด็นใดมีปัญหาเกี่ยวพันต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญควรให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย และกำหนดไว้ในหมวดที่ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในส่วนอื่น ซึ่งวิธีการบัญญัติร่างมาตรา ๔๙/๑ เป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นำมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันซึ่งต้องการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังเช่นในสมัยของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีที่ยังไม่ชัดเจนว่าจะกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรใดในการวินิจฉัยชี้ขาด ควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองจะมีความเหมาะสมมากกว่า เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่สั่งสมมานานได้

ประธานกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีบัญญัติให้ส่งเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญ ในทางปฏิบัติการยกร่างบทบัญญัติในส่วนอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องบัญญัติในลักษณะดังกล่าว มิเช่นนั้น จะไม่มีสิ่งใดรองรับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีลักษณะดังกล่าว การบัญญัติหลักการของร่างมาตรา ๔๙/๑ เพื่อให้เป็นฐานของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจะกระทำมิได้ เช่น พรการการเมืองเสนอโยกย้ายยกเลิกหมวดพระมหากษัตริย์และคณะกรรมการเลือกตั้งแล้วเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การกระทำของพรการเมืองดังกล่าวถือว่าการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติหากไม่มีฐานรองรับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีลักษณะดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่ง ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข **หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในทางปกครองของประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้**” เนื่องจากความว่า “หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” เป็นความที่ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ ส่วนเหตุผลที่ต้องคงหลักการในเรื่องการใช้สิทธิหรือเสรีภาพที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยมิได้นั้น เป็นการกำหนดหลักการไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันที่ไม่ต้องการให้มีการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา ๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่กำหนดว่า “ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๔๙/๑ จึงเป็นหลักประกันในเรื่องดังกล่าว

ส่วนความในวรรคสอง เสนอแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “ในกรณีที่บุคคลใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว**ตามที่กฎหมายของประเทศบัญญัติว่าด้วยคดีรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญกำหนดได้** แต่ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว”

ส่วนประเด็นข้อสังเกตกรณีอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในเวลาอันสมควร ประชาชนผู้ทราบการกระทำดังกล่าวมีสิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา การเพิ่มความเป็นวรรคสามดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในวรรคสามที่มีการเสนอให้เพิ่มความขึ้นใหม่ ความว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ดำเนินการตามวรรคสองภายในเวลาอันสมควร” ควรกำหนดเวลาให้ชัดเจนว่าอัยการสูงสุดต้องพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด เช่น ภายใน ๑๕ วัน หรือภายใน ๓๐ วัน เป็นต้น

- การกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ ทั่วโลก แบ่งออกเป็นสองแบบ คือ (๑) เสรีภาพที่ถือว่าการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ในประเทศเยอรมัน ถ้าพรการเมืองจัดตั้งเป็นพรรคนาซี พรรการเมืองนั้นจะถูกยุบเป็นต้น และ (๒) เสรีภาพที่ไม่ถือว่าการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ไม่เป็นเหตุพรรคการเมืองนั้นจะถูกยุบ เป็นต้น ดังนั้น การบัญญัติรูปแบบที่จะถือว่าการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ของรัฐธรรมนูญประเทศไทย จะกำหนดอย่างไรถึงจะเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง และในการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในอดีตวินิจฉัยการกระทำที่เข้าข่ายลักษณะอาจก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองก็ถือเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน ซึ่งมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ กำหนดว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” โดยนำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาบัญญัติ ความว่า “อาจก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครอง” ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการโต้แย้งจากผู้ไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าวจำนวนมาก

ประธานกรรมการกล่าวว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นอิสระ ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เสนอให้คงความว่า “...หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ...” โดยรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ หากเกิดการกระทำที่ทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองใดลงมติในสภาอย่างไม่ถูกต้องแล้ว สามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณายุบพรรคการเมืองนั้นได้

- ควรตัดความดังกล่าวออกไป แต่สามารถนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเคยเกิดปัญหาที่พรรคการเมืองอ้างความดังกล่าวเพื่อดำเนินการกับพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม

- หากตัดความดังกล่าวออกไป อาจทำให้เกิดการกล่าวอ้างถึงสถาบันมากขึ้น หากมีการร้องต่ออัยการสูงสุดตามวรรคสองและอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง อาจทำให้อัยการสูงสุดถูกกล่าวหาว่าละเว้นไม่ดำเนินการกับเรื่องที่เป็นการกล่าวอ้างถึงสถาบัน

- ศาลรัฐธรรมนูญเคยพิจารณาคดีที่เป็นกรณีตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งกล่าวหาพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม จึงอาจเป็นช่องทางในการล้มล้างพรรคการเมือง ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่ให้ความยอมรับในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและอัยการสูงสุด รวมถึงควรคงความในวรรคแรก ความว่า “อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ไว้หรือไม่ และเสนอให้รอการพิจารณาร่างมาตรานี้ไว้ เพื่อหาแนวทางในการพิจารณาอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพหรือการกระทำใดที่ละเมิดหลักการของรัฐธรรมนูญหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย

- การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้เลิกการกระทำตามวรรคหนึ่งมีความเหมาะสมแล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากคงความดังกล่าวไว้โดยขยายความให้ครอบคลุมถึงกรณีต่างๆ ได้ อาจทำให้เกิดปัญหา ความคิดทางการเมืองที่แตกต่างอาจถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือสร้างความขัดแย้งมากขึ้น ซึ่งเคยเกิดกรณี ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติรับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพการลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วถือเป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในการลงคะแนนได้ กฎหมายจึงต้องมีความเป็นธรรม มิฉะนั้น จะทำให้เกิดการแบ่งแยกมากขึ้น กรณีที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองรู้เห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริตการเลือกตั้งจะถูกตัดสิทธิของทางการเมืองซึ่งทำให้เกิดผลกระทบทางการเมืองที่รุนแรง จึงควรพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างรอบคอบ ส่วนการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลายรูปแบบ จึงต้องกำหนดความว่า “อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ไว้อย่างชัดเจน ความในวรรคสองไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดบทลงโทษ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตาม

พรรคสองและให้เลิกการกระทำนั้น กระบวนการตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายอาญาจะถูกนำมาใช้ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ สามารถรอการพิจารณา ร่างมาตรานี้ได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เคยเกิดกรณีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยถึงกรณีดังกล่าวว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ แต่ถูกโต้แย้งว่าเป็นการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดซึ่งเป็นไปตามหลักการระบอบประชาธิปไตย

- หากสามารถแก้ไขมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้อาจจะทำให้เกิดการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ขึ้นมาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับได้ ซึ่งเป็นเล่ห์เหลี่ยมของฝ่ายการเมืองและขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

- เสนอให้นำความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวก” ซึ่งเป็นสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมที่กำหนดไว้ในหมวดศาลมากำหนดไว้ในหมวดนี้แทน รวมถึงบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองเรื่องการได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ จึงควรนำมากำหนดไว้ในหมวดนี้เช่นกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า สิทธิบางประเภท เช่น สิทธิการฟ้องคดีของบุคคลด้วยกันซึ่งไม่ใช่สิทธิการฟ้องหน่วยงานของรัฐ เป็นสิทธิปกติทั่วไป ไม่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากต้องการให้กระบวนการยุติธรรมเกิดการปฏิรูปแล้วไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้การฟ้องคดีเป็นสิทธิของบุคคลแต่ต้องเปลี่ยนแปลงให้กระบวนการยุติธรรมมีความรวดเร็ว จึงควรกำหนดให้เป็นหน้าที่หรือเป็นนโยบายแห่งรัฐ ส่วนสิทธิทางเศรษฐกิจ หากกำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรมจะทำให้บุคคลเรียกร้องค่าตอบแทนเท่ากันทั้งหมดซึ่งจะขัดต่อเสรีภาพทางการค้าและอาจทำให้เกิดปัญหาได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรอการพิจารณา ร่างมาตรา ๔๙/๑ ไว้ก่อน

หมวด ๔ หน้าที่และความรับผิดชอบของปวงชนชาวไทย

“หมวด ๔

หน้าที่และความรับผิดชอบของปวงชนชาวไทย”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขชื่อหมวดเป็น “หมวด ๔ หน้าที่และความรับผิดชอบของปวงชนชาวไทย”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขชื่อหมวดเป็น “หมวด ๔ หน้าที่และความรับผิดชอบของปวงชนชาวไทย”

มาตรา ๕๐

“มาตรา ๕๐ บุคคลมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(๑) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) ป้องกันประเทศและรักษาผลประโยชน์ของชาติ

- (๓) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (๔) เคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
- (๕) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น
- (๖) ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ
- (๗) ไม่ใช้สิทธิและเสรีภาพในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม หรือขัดต่อการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของสังคม
- (๘) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (๙) ต่อด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขความในตอนต้นเป็น “บุคคลมีหน้าที่**แสดงตนว่ารักชาติ** ดังต่อไปนี้...” รวมถึงสอบถามว่าเหตุใดจึงต้องมีความว่า “เคารพ” ใน (๔) และ (๕) ด้วย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความใน (๔) และ (๕) จะทำให้กฎหมายมีความหมายเท่ากับเรื่องศีลธรรมเพื่อให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความรู้สึกที่ต้องการจะปฏิบัติตามมากกว่าเป็นการปฏิบัติตามเนื่องจากถูกบังคับ
- เหตุใดจึงต้องกำหนดความใน (๔) เป็น “รัฐธรรมนูญและกฎหมาย” เมื่อรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายด้วย รวมทั้งเหตุใดจึงกำหนดความใน (๖) เป็น “ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” เมื่อได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่แล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายคนละประเภทกับกฎหมายทั่วไป ส่วนการเลือกตั้งเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง วัตถุประสงค์ของ (๖) เพื่อไม่ให้เกิดบทลงโทษจากการไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งที่รุนแรงเกินไปซึ่งยังไม่ได้มีข้อยุติในเรื่องดังกล่าว

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุด การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ได้ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ อย่างชัดเจน โดยมีบทลงโทษทางการเมืองเท่านั้น รวมถึงได้มีการสำรวจความเห็นของประชาชนซึ่งมีความเห็นว่าควรกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ความใน (๖) ที่กำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างอิสระอาจทำให้การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ได้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้เห็นชอบให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ซึ่งทำให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมากและเกิดผลในทางปฏิบัติ เมื่อการเลือกตั้งมีผลต่อการได้มาซึ่งผู้บริหารประเทศ ประชาชนจึงควรมีหน้าที่ในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ อาจสำรวจความเห็นของประชาชนถึงกรณีดังกล่าวก่อนที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

- การใช้สิทธิเลือกตั้งถือเป็นสิทธิ โดยประชาชนในต่างประเทศที่เป็นประชาธิปไตยเกือบทั้งหมดจะไปใช้สิทธิการเลือกตั้งอย่างจริงจัง หากประเทศไทยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่อาจส่งผลให้ประชาชนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามเป้าหมาย

- รัฐธรรมนูญของต่างประเทศจะกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิ การบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงไม่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ รวมถึงมาตรการดัดสิทธิทางการเมืองของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สามารถทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้

- ผลสำรวจของต่างประเทศพบข้อมูลว่า มีจำนวน ๒๒ ประเทศที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และมีบางประเทศที่ลงโทษผู้ที่ไม่ไปลงคะแนนเลือกตั้งด้วยวิธีการตัดการช่วยเหลือทางภาษีหรือตัดสิทธิที่จะได้รับจากรัฐ โดยประเทศอื่นนอกเหนือจากนั้นจะกำหนดให้เป็นสิทธิในการเลือกตั้ง ส่วนประเทศไทยใช้การกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่า

- หากบังคับให้มีการใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วจะทำให้สิทธิของทุกคนมีราคา ทำให้เกิดช่องทางการซื้อเสียงได้ อีกทั้งอาจมีคนบางกลุ่มที่ไม่ไปใช้สิทธิโดยอ้างว่าการเลือกตั้งไม่มีความชอบธรรมเนื่องจากผู้ที่มีหน้าที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในตอนต้นของร่างมาตรานี้ได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไว้แล้ว และให้เพิ่มความใน (๖) เป็น “ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง...” โดยปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ผู้ที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งจะเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งโดยเร็ว หากเปลี่ยนบทลงโทษเป็นโทษปรับโดยนำเงินค่าปรับมาสนับสนุนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะจูงใจให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นและแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงได้ รวมถึงการที่ กกต. ไม่แสดงผลคะแนนของผู้ที่ลงคะแนนเสียงไม่ประสงค์ลงคะแนนเลือกผู้ใด (vote no) ซึ่งควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ด้วย โดยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าคะแนนเสียงไม่ประสงค์ลงคะแนนเลือกผู้ใด (vote no) หากแพ้คะแนนเสียงไม่ประสงค์ลงคะแนนเลือกผู้ใด (vote no) ควรกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายนั้นไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้ เนื่องจากถือว่าประชาชนได้ปฏิเสธผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นแล้ว ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งมีความหมายมากขึ้น

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การกำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่โดยให้มีบทลงโทษทางการเมืองอาจเป็นการตัดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ปัจจุบันประชาชนมีความเป็นอิสระจากรัฐมากขึ้น ความสนใจต่อบทบาทของรัฐบาลลดลง อย่างไรก็ตาม เคยเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชนได้รับรู้ว่าการเมืองมีส่วนสำคัญกับประชาชน รวมถึงการใช้นโยบายประชานิยมที่ทำให้ประชาชนให้ความสนใจกับการเมืองมากขึ้น แต่ยังมีกลุ่มคนบางกลุ่มที่เห็นว่าการเมืองไม่เกี่ยวข้องกับตนเอง

- กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งได้กำหนดไว้ว่า ประชาชนที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะถูกตัดสิทธิทางการเมืองเกือบทุกประเภทซึ่งมีเหตุผลและไม่รุนแรงเกินไป หากกำหนดให้เป็นสิทธิจะทำให้ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งลดลง รวมถึงควรตัดความใน (๙) ออก เนื่องจากการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบถือเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอยู่แล้ว

- ไม่ควรกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เหตุผลที่ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นเกิดจากการประชาสัมพันธ์ของ กกต. ที่มีประสิทธิภาพ แต่การกำหนดให้เป็นสิทธิอาจทำให้เกิดจุดอ่อนได้ หากต้องการกำหนดให้เป็นหน้าที่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยให้มีโทษตามกฎหมายอย่างชัดเจน

- ควรกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนเพื่อสร้างจิตสำนึกทางการเมืองและทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง รวมถึง กกต. มีหน้าที่โดยตรงในการให้ความรู้กับประชาชนและพรรคการเมืองด้วย

- ควรกำหนดเรื่องสิทธิในการต่อต้านโดยสันติวิธีไว้ด้วย

- เสนอให้คงความใน (๕) ไว้โดยไม่มีการแก้ไข เพื่อให้เกิดการเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

- เสนอให้คงความในวรรคแรก ความว่า “บุคคลมีหน้าที่และความรับผิดชอบ” ไว้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยประชาชนทุกคนควรมีหน้าที่ที่จะ
 ทำให้การปกครองมีความสมบูรณ์ซึ่งมีผลต่อการเลือกผู้บริหารประเทศ ส่วน (๙) จะทำให้ประชาชนที่สุจริต
 ต่อต้านผู้ที่ทุจริต รวมทั้งได้กำหนดให้มีการชุมนุมได้โดยสันติไว้แล้ว นอกจากนี้ บุคคลทุกคนย่อมมีหน้าที่ แต่
 เรื่องความรับผิดชอบอาจเป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบในผลที่อาจเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นด้วย จึงให้
 ตัดความว่า “และความรับผิดชอบ” ออกไป

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๕๐ บุคคลมีหน้าที่**และควรรับผิดชอบ** ดังต่อไปนี้

(๑) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี
 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๒) ป้องกันประเทศและรักษาผลประโยชน์ของชาติ

(๓) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) ~~เคารพและ~~ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(๕) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

(๖) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

(๗) ไม่ใช้สิทธิและเสรีภาพในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม หรือ
 ขัดต่อการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของสังคม

(๘) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๙) ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

หมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ

“หมวด ๕

แนวนโยบายแห่งรัฐ

ประเด็นการพิจารณา

ไม่มี

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อหมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๕๑

“มาตรา ๕๑ รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่ง
 เขตอำนาจรัฐ และต้องปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม เพื่อ
 การอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกในสังคมที่มีความหลากหลาย”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕๑ เป็น “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์
 เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ **และต้องปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกในหน้าที่และ**
ควรรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกในสังคมที่มีค่านิยมที่หลากหลาย

รัฐต้องปกป้องรักษา เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ เกียรติภูมิแห่งชาติ
อุดมการณ์แห่งชาติและเสริมสร้างความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ

รัฐต้องมีกองทัพที่เข้มแข็ง การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง
การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด

รัฐต้องกำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติ ในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติในทุกด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
ตามวัตถุประสงค์แห่งชาติ”

ความที่เสนอเพิ่มขึ้นใหม่เป็นสิ่งที่เป็นสากลโดยทุกประเทศได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ
เกียรติภูมิ และอุดมการณ์ อุดมการณ์ของชาติจะผูกมัดคนไทยเข้าไว้ด้วยกัน ส่วนการเสริมสร้างความสามัคคี
ปรองดองของคนในชาตินั้นเพื่อให้เกิดความสามัคคีในเรื่อง national unity การดำเนินการให้ความในวรรค
สองประสบความสำเร็จได้ รัฐต้องมีกองทัพที่แข็งแกร่งทั้งในเรื่องอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ รวมทั้งต้องมีการ
ทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ส่วนความในวรรคท้ายจะ
สอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลปัจจุบันที่กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์แห่งชาติไว้ จึงมีเหตุผล
และความจำเป็นให้การบริหารประเทศของรัฐบาลยึดถือแนวทางดังกล่าวในการบริหารประเทศซึ่งมีความ
เป็นสากล เป็นอัตลักษณ์และมีการกำหนดยุทธศาสตร์ภาพรวมของประเทศ

- ข้อเสนอในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ของสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาตินั้น ควรกำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบาย
แห่งรัฐด้วย

- แนวนโยบายแห่งรัฐกับหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างกัน โดยหน้าที่ของรัฐเป็นการบังคับให้รัฐ
จะต้องดำเนินการ ส่วนแนวนโยบายของรัฐนั้นไม่ได้บังคับรัฐให้ต้องดำเนินการทันที และไม่ได้บังคับให้ต้อง
ดำเนินการหากยังไม่มีความพร้อม ความในมาตรานี้ความว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบัน
พระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ” มีลักษณะเป็นหน้าที่ของรัฐไม่ใช่
แนวนโยบายแห่งรัฐ ในเบื้องต้นควรกำหนดรายละเอียดของหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐก่อนแล้วจึงกำหนด
รายละเอียดในส่วนของหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

- ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นยังไม่ได้มีการเขียนมาตราแรกของหมวด เนื่องจากฝ่ายเลขานุการ
คณะกรรมการยังไม่แน่ใจว่าความในหมวดนี้คณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นหมวดที่เกี่ยวกับเรื่องอะไร ในอดีต
จะมีการกำหนดว่าหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐ ในรัฐธรรมนูญ
๒๕๕๐ กำหนดว่าแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการ เพื่อบังคับให้รัฐต้องดำเนินการและ
มีการเพิ่มเติมเรื่องต่าง ๆ ไปในแนวนโยบายแห่งรัฐจำนวนมาก ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มานั้นมาตราใด
จะให้ผลบังคับรัฐดำเนินการจะใช้คำว่า “รัฐต้อง” ส่วนมาตราใดให้รัฐพิจารณาดำเนินการโดยไม่มีการ
บังคับจะใช้คำว่า “รัฐพึง”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องมีทั้งหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และ
หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยแนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็นเพียงทิศทางและกรอบแนวทางให้รัฐต้อง
ดำเนินการเท่านั้น และไม่เป็นเหตุให้ไปฟ้องร้องบังคับให้รัฐต้องดำเนินการ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว
ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนจึงกำหนดในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐว่ารัฐต้อง
ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแนวคิดที่จะเพิ่ม
หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น โดยเรื่องใดที่จะกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการก็จะนำไปกำหนดไว้ใน
หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐแต่ต้องไม่มากเกินไป ไม่เช่นนั้นเท่ากับว่ารัฐธรรมนูญกำหนดนโยบายและทิศทาง
ของประเทศเสียเอง ส่วนหน้าที่ของรัฐต้องเป็นเรื่องที่ไม่ว่าผู้ใดเข้ามาเป็นรัฐบาลก็ต้องดำเนินการเช่นนั้น เช่น

ความในมาตราที่ห้าว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ” เป็นต้น ส่วนเรื่องการปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกในสังคมที่มีความหลากหลายนั้นควรกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และหาหรือว่าเรื่องต่าง ๆ ที่จะกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นคณะกรรมการจะพิจารณาในที่ประชุมนี้ หรือจะมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการไปดำเนินการ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในเบื้องต้นคณะกรรมการควรพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่จะกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเสียก่อนว่าเรื่องใดหรือมาตราใดควรกำหนดให้อยู่ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐหรือหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในมาตรา ๕๑ ความว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ” ต้องกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ส่วนความว่า “ต้องปลูกฝังให้ประชาชนมีจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกในสังคมที่มีความหลากหลาย” ต้องกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐควรกำหนดให้อยู่ก่อนหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในระยะหลังส่วนราชการจะมีการเสนอให้กำหนดเรื่องต่าง ๆ ไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ เนื่องจากจะนำไปอ้างอิงกับสำนักงบประมาณเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ทำให้งบประมาณที่จะนำไปดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองไม่เพียงพอ โดยในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นควรกำหนดไว้ในลักษณะกว้าง ๆ เท่านั้น ส่วนความที่มีกรรมการเสนอเพิ่มเติมในเรื่องความมั่นคงแห่งชาตินั้น รวมอยู่กับความในมาตรา ๕๑ ที่กำหนดว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ” แล้ว ส่วนเรื่องการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาตินั้นควรกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในวรรคแรกที่เสนอเพิ่มเติมนั้นควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเพื่อกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ ส่วนความวรรคสองและวรรคสามที่เสนอเพิ่มเติมนั้นเป็นเรื่องที่จะทำให้ความในวรรคแรกประสบความสำเร็จในการดำเนินการจึงอาจกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยความทั้งสามวรรคที่เสนอเพิ่มเติมขึ้นนั้นมิได้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงบประมาณ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความที่กรรมการเสนอเพิ่มเติมความว่า “รัฐต้องปกป้องรักษา เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ เกียรติภูมิแห่งชาติ” นั้น อาจกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐได้ แต่ความว่า “อุดมการณ์แห่งชาติ และเสริมสร้างความปรองดองและสามัคคีของคนในชาติ” นั้น ยังไม่มีความชัดเจนว่าคือเรื่องอะไร ส่วนแนวทางการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ของสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาตินั้นจะต้องมีการพิจารณาว่าแนวทางการปฏิรูปด้านต่าง ๆ นั้น มีวัตถุประสงค์อย่างไร เพื่อนำมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีผลเป็นรูปธรรม

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรพิจารณาศึกษาประเด็นการปฏิรูปด้านต่าง ๆ จากรายงานของคณะกรรมการสังเคราะห์ภาพรวมเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ จากรายงานดังกล่าวมีการรวบรวมและสังเคราะห์การปฏิรูปด้านต่าง ๆ ไว้ทั้งหมดแล้ว

- ความที่มีกรรมการเสนอในวรรคสองว่า “รัฐต้องมีกองทัพที่เข้มแข็ง การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด” ยังไม่ครอบคลุมในทุก ๆ เรื่อง จึงควรกำหนดความเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความครอบคลุมมากขึ้น

- ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐนั้น เสนอว่าควรกำหนดเฉพาะเรื่องที่เป็น function of state เช่น การทหาร การทูต การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกและสวัสดิการที่รัฐจะจัดให้ประชาชน เป็นต้น กับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การสาธารณสุข และการศึกษา เป็นต้น ซึ่งจะทำให้มีความครอบคลุม และเมื่อนำไปกำหนดรายละเอียดจะทำได้ง่าย

- เรื่องอุดมการณ์แห่งชาติในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ยังไม่มีความชัดเจน ส่วนเรื่องการเสริมสร้างความปรองดองนั้นหากกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอาจทำให้เกิดปัญหาได้และตอกย้ำปัญหาให้ขยายตัวมากยิ่งขึ้น จึงควรปรับเปลี่ยนถ้อยคำให้เหมาะสม

- เรื่องการเสริมสร้างความปรองดองนั้นอาจตัดออกได้ เพราะรวมอยู่ในความหมายของความสามัคคีของคนในชาติแล้ว

- เนื้อเพลงของเพลงชาติไทยนั้นเป็นที่รวมอุดมการณ์แห่งชาติไว้ทั้งหมด

ประธานกรรมการกล่าวว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ชัดเจนว่ามีอุดมการณ์แห่งชาติแล้วหรือไม่ และการทำให้มีอุดมการณ์แห่งชาติก็จะต้องมีการสร้างให้เกิดซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดว่าสิ่งใดบ้างควรเป็นอุดมการณ์แห่งชาติ ส่วนเรื่องการเสริมสร้างความปรองดองนั้นก็อาจต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นถ้อยคำที่เหมาะสม

ประธานกรรมการมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการไปพิจารณาดำเนินการกำหนดเรื่องต่าง ๆ ไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยพิจารณาว่าเรื่องใดที่จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและชัดเจน และรัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ส่วนเรื่องที่จะกำหนดให้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นควรเป็นเรื่องที่เป็นกรอบให้รัฐดำเนินการได้ตามดุลพินิจ

- ความในมาตรา ๕๓ เรื่องการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนานั้นควรคงไว้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในมาตรา ๕๓ ถูกกำหนดขึ้นเพื่อการรับรองกับเรื่องการกำหนดให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ เรื่องศาสนาเป็นเรื่องมีความอ่อนไหวคณะกรรมการจึงควรร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางไว้ในรัฐธรรมนูญป้องกันไม่ให้นำศาสนามาโยงเกี่ยวกับการเมือง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐควรกำหนดเฉพาะเรื่องที่จำเป็นหลัก ๆ ที่ทุกคนเห็นพ้องต้องกันว่าไม่ว่าพรรคการเมืองใดเข้ามาเป็นรัฐบาลก็ต้องดำเนินการ ส่วนในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นควรมีการกำหนดมาตราแรกซึ่งเป็นบททั่วไปให้เป็นแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาล เมื่อกำหนดไว้แล้วแม้จะใช้คำว่า “รัฐต้อง” ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็จะไม่เป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการทันที

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐจะเป็นกรอบในการดำเนินการของรัฐบาลเท่านั้นจึงต้องใช้คำว่า “รัฐพึง” ส่วนคำว่า “รัฐต้อง” ต้องนำไปกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในหมวดที่ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาความในหมวดนี้ไว้ก่อน

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันจันทร์ ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา

นายรัฐภูมิ คำศรี
 นิติกรชำนาญการพิเศษ
 นายสกันธ์ พรหมบุญตา
 นิติกรชำนาญการ
 นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ
 วิทยาการปฏิบัติการ
 ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
 สำนักกรรมาธิการ ๒
 ผู้ตรวจทาน

นายจินตพันธุ์ ทังสุขบุตร
 ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
 ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์