

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๖
วันพุธ ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

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

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- | | |
|----------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ |
| ๒. นายวรวิทย์ เท่งพุ่ม | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์

๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๓. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

นางสุภัทรา เชื้ออรอด

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๕๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- 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
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๔ วันจันทร์ ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๕ วันอังคาร ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘

อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ก่อนเริ่มพิจารณาร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการหารือต่อที่ประชุมเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งซึ่งที่ประชุมได้มีข้อยุติเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้งแล้วแต่สื่อมวลชนได้นำเสนอข่าวว่า ที่ประชุมยังไม่ได้ข้อยุติเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้ง

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ได้ตอบคำถามสื่อมวลชนว่า ที่ประชุมยังไม่ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการคำนวณคะแนนการเลือกตั้ง เพื่อให้ที่ประชุมสามารถพิจารณาประเด็นปลีกย่อยเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งได้

- คณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติจะศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นปลีกย่อยของระบบการเลือกตั้งเพิ่มเติม และขอเสนอให้ที่ประชุมพิจารณากรณีพรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกเขตเลือกตั้งทั่วประเทศได้จึงควรใช้รูปแบบเขตเลือกตั้งแบบกลุ่มจังหวัดเหมือนรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นอกจากนี้ มีข้อสงสัยว่าระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุมนั้น เมื่อพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งแล้วจะสามารถส่งผู้สมัครคนเดิมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้หรือไม่ ซึ่งอาจเกิดปัญหาเรื่องคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

- ความเห็นของพรรคการเมืองที่มีต่อระบบการเลือกตั้งจะมีประโยชน์ต่อการพิจารณาของที่ประชุมอย่างมาก

- มีผู้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่างๆ ว่า ระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุมจะทำให้พรรคการเมืองบางพรรคได้รับคะแนนเสียงน้อยลง รวมทั้งจะทำให้มีพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก อาจทำให้เกิดกรณีนายกรัฐมนตรีที่มาจากบุคคลภายนอกได้

- ร่างรัฐธรรมนูญควรกำหนดหลักการของระบบการเลือกตั้ง ส่วนรายละเอียดวิธีการของระบบการเลือกตั้งควรนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สื่อมวลชนได้วิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุมว่าไม่เคยมีการใช้ระบบการเลือกตั้งในลักษณะนี้มาก่อน คณะกรรมการจึงควรเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบว่าระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการได้นำส่วนที่เป็นประโยชน์มาปรับเข้ากับบริบทของสังคมไทยซึ่งจะทำให้เสียงของประชาชนมีคุณค่ามากขึ้น

- ระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุมได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดมุมมองเป็นสองกลุ่ม โดยกลุ่มหนึ่งเห็นว่าเป็นการคัดลอกระบบการเลือกตั้งของต่างประเทศมาใช้ ส่วนอีกรุ่นหนึ่งเห็นว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่ไม่เคยมีการใช้มาก่อน ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวสอดคล้องกับสากลและบริบทของสังคมไทยซึ่งจะดึงดูดให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งและทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมาย

- มีผู้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่างๆ ว่า ระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุมจะทำให้เกิดการแบ่งชนชั้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งปัจจุบันประชาชนคุ้นเคยกับการลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นระบบที่ไม่มีความยุ่งยากสำหรับประชาชน

- ระบบการเลือกตั้งในรัฐบาเดิน-เวือร์ทเทมแบร์ก (Baden-Württemberg) ประเทศเยอรมัน เป็นรูปแบบระบบสัดส่วน โดยนำผู้ที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งเป็นอันดับที่สองของแต่ละเขตเลือกตั้งมาจัดบัญชีรายชื่อใหม่และให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุดจากเขตเลือกตั้งทั้งหมดอยู่ในลำดับที่หนึ่งของบัญชีรายชื่อ จากนั้นจึงนำมาคำนวณเพื่อให้ได้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นระบบที่ไม่เหมือนกับระบบการเลือกตั้งตาม

ความเห็นของที่ประชุมที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่อาจมีความได้เปรียบมากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก ระบบการเลือกตั้งที่ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นระบบพื้นฐานของการเลือกตั้งทั่วโลก เมื่อมีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งจะทำให้ประชาชนเปลี่ยนแนวคิดในการใช้สิทธิเลือกตั้ง การทำแบบจำลอง (simulate) โดยนำข้อมูลจากการเลือกตั้งที่ผ่านมาคำนวณ ไม่สามารถแสดงผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุมเป็นการจัดรูปแบบการเลือกตั้งให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยไม่สามารถทำให้พรรคการเมืองใดได้รับคะแนนน้อยลงหรือมากขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ที่ประชุมไม่ได้พิจารณาประเด็นปลีกย่อยเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้ง ควรมอบหมายให้คณะกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญร่างมาตราที่เป็นประเด็นปลีกย่อยเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งและให้นำมาเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา ทั้งนี้ การใช้รูปแบบเขตเลือกตั้งแบบกลุ่มจังหวัด จะทำให้เกิดการแบ่งแยกเป็นภูมิภาคและไม่สามารถทำให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งเดียวกันได้ เมื่อพรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อยแล้วจะมีโอกาสชนะการเลือกตั้งน้อยลงไปด้วย อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมอาจกำหนดให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งสามารถส่งผู้สมัครคนเดิมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ด้วย แต่ต้องมีกติกากำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชีรายชื่อต้องเหมือนกัน แต่อาจกำหนดให้ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อต้องมาจากภูมิภาคต่างๆ ซึ่งที่ประชุมจะต้องนำมาพิจารณาอีกครั้ง โดยหลักการสำคัญของระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุมจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และเป็นไปตามหลักการที่ทำให้ประชาชนเป็นใหญ่ เพื่อทำให้คะแนนเสียงของประชาชนทุกคะแนนมีความหมาย ส่งผลให้ประชาชนทุกคนมีความกระตือรือร้นที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นและนำไปสู่ความปรองดองได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายเช่นกัน แต่อาจนำไปอธิบายเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยาก ระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุมนี้ไม่สามารถคาดหมายได้ว่าประชาชนจะเดินทางมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น แต่ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวจะทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมาย นอกจากนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญควรกำหนดให้มีการเพิ่มเงินกองทุนของพรรคการเมืองโดยคำนวณจากคะแนนเสียงที่ได้รับจากประชาชนด้วย

- ควรกำหนดชื่อของระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุมเพื่อจะได้นำไปสื่อสารเผยแพร่ต่อประชาชนได้ นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้สังคมหรือพรรคการเมืองแสดงความเห็นเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของระบบการเลือกตั้งดังกล่าว

- สื่อมวลชนได้ตั้งชื่อระบบการเลือกตั้งดังกล่าวว่า “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม”

- หากมีการทำแบบจำลอง (simulate) ของระบบการเลือกตั้งตามความเห็นของที่ประชุม อาจทำให้ประชาชนไม่ให้ความสนใจกับหลักการของระบบการเลือกตั้ง แต่จะให้ความสนใจกับผลของแบบจำลอง (simulate) แทน ส่วนชื่อของระบบการเลือกตั้งนั้น ควรสะท้อนถึงหลักการของระบบการเลือกตั้งมากกว่าสะท้อนถึงวิธีการ

- ควรใช้ชื่อที่ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจได้ง่ายแต่ในการเผยแพร่ต่อสากลสามารถอธิบายได้ว่าเป็นระบบ mixed-member apportionment ซึ่งเป็นระบบการจัดสรรและการกระจายที่ไม่ใช้รูปแบบของระบบสัดส่วน

“มาตรา ๕๖/๑ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ เว้นแต่รัฐดำเนินการใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- หากบัญญัติความตามร่างมาตรา ๕๖/๑ หมายความว่า รัฐจะไม่ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ใช่หรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความในร่างมาตรา ๕๖/๑ หมายความว่า “และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ เว้นแต่รัฐดำเนินการใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้” แต่เดิมไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ โดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ...กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการ” อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องร้องหรือกลั่นแกล้งทางการเมือง จึงบัญญัติเพิ่มความว่า “และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” แต่ในการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ผ่านมา มีการอภิปรายว่า หากรัฐไม่ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะมีวิธีแก้ปัญหายังไง จึงได้เพิ่มความในร่างมาตรา ๕๖/๑ หมายความว่า “เว้นแต่รัฐดำเนินการใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้”

มีการถามถึงข้อสังเกตว่า ความในร่างมาตรา ๕๖/๑ ยังมีข้อความไม่ครบถ้วน ควรเพิ่มเติมข้อความเพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสามารถรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องในการบริหารราชการได้

ประธานกรรมการสอบถามว่า ความว่า “เป็นเจตจำนง...” มีที่มาอย่างไร

นายอัษฎร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ความว่า “เป็นเจตจำนง...” มีที่มาจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีเจตจำนงมุ่งให้รัฐต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐควรมีสถานะเป็นเพียงแนวนโยบายที่รัฐบาลต้องปฏิบัติเท่านั้น ดังนั้น ควรเพิ่มความในร่างมาตรา ๕๖/๑ เพื่อให้เห็นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกำหนดขึ้นเพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องในการบริหารประเทศ

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า แนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ”

นายเชษฐา โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามร่างมาตรา ๕๖/๑ เดิมใช้คำว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๒ ซึ่งมีที่มาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ โดยแนวนโยบายแห่งรัฐมีลักษณะเป็นแนวทางสำหรับรัฐสภาในการตรากฎหมายและเป็นกรอบในการเสนอแนะนโยบายของรัฐบาล และไม่สามารถอ้างอิงบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อฟ้องร้องต่อศาลได้ เว้นแต่มีปัญหาในการตีความบทบัญญัติเท่านั้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “...และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ เว้นแต่รัฐดำเนินการใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้” ย่อมตีความได้ว่า หากดำเนินการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สามารถฟ้องร้องรัฐได้

- มีการแสดงความเห็นว่า ความว่า “เว้นแต่รัฐดำเนินการใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้” ควรตัดออก เพราะการดำเนินนโยบายเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา เว้นแต่การดำเนินการตามนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐซึ่งทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องโดยสภาพอยู่แล้ว

- แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามร่างมาตรา ๕๖/๑ ควรมีความมุ่งหมายสำหรับใช้ในการเปิดอภิปรายไม่ว่างใจรัฐบาลมากกว่านำมาใช้อ้างถึงสิทธิส่วนตัวเพื่อฟ้องร้องรัฐ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องความรับผิดชอบทางการเมือง ไม่ใช่การฟ้องร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เป็นการส่วนตัว

ประธานกรรมการเสนอให้เพิ่มความเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๕๖/๑ ความว่า “ในกรณีมีปัญหาว่ารัฐกระทำการใดอันเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งหมวดนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้”

- มีการแสดงความเห็นว่า หากเพิ่มความเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๕๖/๑ ดังกล่าว อาจเกิดปัญหาได้ เนื่องจากทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเปิดโอกาสให้มีการยื่นเรื่องได้ทุกกรณี ซึ่งจะมีการยื่นเรื่องเข้ามาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การบริหารประเทศของรัฐบาลเกิดความไม่ต่อเนื่อง

- การบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีความกังวลว่ารัฐบาลจะไม่ดำเนินนโยบายตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงกำหนดให้รัฐบาลที่จะเข้าบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในลักษณะเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องกระทำ ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐควรเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ไม่ควรมีลักษณะเป็นการบังคับให้ต้องกระทำ ทั้งนี้ รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนควรเป็นผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศให้สอดคล้องกับกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด

- มีการแสดงความเห็นว่า การกำหนดให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาส่งผลให้ต้องมีการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีซึ่งเป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ เมื่อมีการแถลงนโยบายของรัฐบาลในแต่ละครั้ง ส่วนราชการต้องจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กรให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่เป็นการนำยุทธศาสตร์องค์กรมาปรับเปลี่ยนแก้ไขเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทำให้การปฏิบัติราชการของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะเป็นงานประจำไม่มีการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ย่อมทำให้ส่วนราชการต้องจัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับรัฐบาล ทำให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานขาดความต่อเนื่อง และหากนำยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติราชการไปบัญญัติเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจะทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากสภาพแวดล้อมของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอาจส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มรัฐธรรมนูญหลายครั้ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม

- มีการแสดงความเห็นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ แต่การกำหนดให้รัฐบาลจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแถลงต่อรัฐสภาเป็นกลไกที่กำหนดขึ้นเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อทางการเมืองของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้สอดคล้องกันทั้งหมด

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ และแผนนิติบัญญัติ มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด สำหรับการแถลงนโยบายของรัฐบาล เดิมรัฐบาลมีหน้าที่ต้องแถลงนโยบายก่อนเข้ารับหน้าที่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดว่า การแถลงนโยบายของรัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ทำให้การแถลงนโยบายของรัฐบาลผูกพันกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและเกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติราชการพอสมควร ทั้งนี้ การดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เกิดปัญหาในการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่าสำนักงบประมาณหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขแผนบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่กระบวนการในการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขกระทำได้ยาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินต้องแบ่งแยกให้ชัดเจนว่า แผนบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการประจำของส่วนราชการ และแผนบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลซึ่งควรปรับเปลี่ยนได้ตามนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ และแผนนิติบัญญัติมีความจำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการจัดทำ แต่ไม่ควรบัญญัติรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่รัฐบาลมักไม่ปฏิบัติตามแนวทางการจัดทำแผนดังกล่าว จึงมีการแก้ไขให้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหามากเกินความจำเป็นและเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของส่วนราชการจำนวนมาก

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การจัดทำนโยบายหรือแผนปฏิบัติราชการแผ่นดิน ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะกำหนดนโยบายสำคัญที่ต้องดำเนินการ ๔ - ๕ เรื่อง ส่วนเรื่องอื่นรัฐบาลจะให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำนโยบายและแผน ซึ่งส่วนราชการจะจัดทำนโยบายหรือแผนปฏิบัติราชการโดยยึดถือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักในการดำเนินการ จึงทำให้นโยบายของรัฐบาลมีความสัมพันธ์กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหลายเรื่อง

- นโยบายของรัฐบาลอาจเปลี่ยนแปลงได้ แต่มีหลักเกณฑ์สำคัญบางประการ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้

- ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน โดยบางกรณีฝ่ายบริหารอาจดำเนินการไปก่อน และภายหลังจึงให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับรองการดำเนินการให้ได้ ทั้งนี้ เรื่องใดที่ฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีเห็นว่ามีผลต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ อาจยกเว้นบทบัญญัติบางประการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕๖/๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๕๖/๑ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็น**หลักชี้ทาง**แนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ **เว้นแต่รัฐดำเนินการใดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้**”

มาตรา ๕๗

“มาตรา ๕๗ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ และพึงจัดให้มีกำลังทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ที่จำเป็นและเพียงพอเพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช

อธิปไตย และบูรณภาพแห่งอาณาเขต และเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย ความมั่นคงแห่งชาติ และเพื่อการพัฒนาประเทศ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการเสนอให้แก้ไขร่างมาตรา ๕๗ เป็นต้นนี้ “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙” เนื่องจากร่างมาตรา ๔๙ ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งอาณาเขต และเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย และความมั่นคงแห่งชาติไว้แล้ว เพียงแต่การปฏิบัติตามร่างมาตรา ๔๙ ต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการดำเนินการ

สำหรับเรื่องการจัดให้มีกองทัพที่เข้มแข็ง การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องรักษา เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ เกียรติภูมิแห่งชาติ อุดมการณ์แห่งชาติ และเสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติ ควรนำไปบัญญัติเพิ่มเป็นร่างมาตรา ๕๗/๑

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอให้เพิ่มความใหม่เป็นร่างมาตรา ๕๗/๑ ดังนี้

“มาตรา ๕๗/๑ รัฐพึงจัดให้มีกองทัพที่เข้มแข็ง การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อปกป้องรักษา เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ เกียรติภูมิแห่งชาติ อุดมการณ์แห่งชาติ และเสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติ”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๕๗/๑ ความว่า “และเสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติ” ควรตัดออก เนื่องจากการเสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติ ไม่จำเป็นต้องใช้กำลังกองทัพที่เข้มแข็ง

นายอัษฎพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ร่างมาตรา ๕๗/๑ ความว่า “เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ” ควรตัดออก เนื่องจากอาจตีความได้ว่า เหตุใดการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติต้องจัดให้มีกองทัพที่เข้มแข็ง การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพเพียงเท่านั้น ซึ่งความจริงการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติต้องใช้ความร่วมมือจากส่วนราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบกัน

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- การบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกองทัพที่เข้มแข็ง การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อปกป้องรักษา เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ เกียรติภูมิแห่งชาติ อุดมการณ์แห่งชาติ ตามร่างมาตรา ๕๗/๑ เป็นเรื่องที่ดี อย่างไรก็ตาม การร่างรัฐธรรมนูญในสถานการณ์ปัจจุบัน หากบัญญัติลักษณะดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอาจทำให้เกิดการวิจารณ์ได้ง่าย ทั้งนี้ เรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ และเกียรติภูมิแห่งชาติ ควรบัญญัติไว้ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของประเทศจะมีความเหมาะสมมากกว่า

ประธานกรรมการเสนอให้ตัดร่างมาตรา ๕๗/๑ ออกทั้งมาตรา และแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕๗ เป็นต้นนี้ “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙ ในยุทธศาสตร์ชาติ ดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการจัดกำลังกองทัพ การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพด้วย”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๕๗ ควรบัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙” เนื่องจากบทบัญญัติเรื่องยุทธศาสตร์ชาติสามารถบัญญัติรายละเอียดให้ครอบคลุมการจัดให้มีกองทัพที่เข้มแข็ง การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองได้

- หากบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ ควรบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกองทัพที่เข้มแข็ง การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ

- การบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกองทัพที่เข้มแข็ง การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพในรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องรักษา เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ เกียรติภูมิแห่งชาติ อุดมการณ์แห่งชาติเป็นเรื่องที่ดี แต่การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงแห่งชาติมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการจำนวนมาก การบัญญัติเช่นนี้อาจไม่ครอบคลุมทั้งหมด นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะไม่บัญญัติเรื่องการจัดกำลังกองทัพที่เข้มแข็งไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า ภารกิจของรัฐตามร่างมาตรา ๔๙ เป็นเรื่องการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งอาณาเขต ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น แม้การปกป้องรักษา เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ความมั่นคงแห่งชาติ เกียรติภูมิแห่งชาติ และอุดมการณ์แห่งชาติจะมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ แต่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรต้องครอบคลุมถึงการจัดกำลังกองทัพ การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่ได้บัญญัติเรื่องยุทธศาสตร์ชาติไว้ หากร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการบัญญัติเรื่องยุทธศาสตร์ชาติไว้ ย่อมทำให้สามารถกำหนดรายละเอียดในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้สะดวกยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ความในร่างมาตรา ๔๙ ได้บัญญัติครอบคลุมถึงการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต และความมั่นคงแห่งชาติไว้แล้ว ส่วนรายละเอียดการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติสามารถกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองได้

- กรอบการปฏิรูป ๑๑ ด้าน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ การปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มีวาระพิเศษรวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้ด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดเรื่องยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกันด้วย สำหรับบทบัญญัติในร่างมาตรา ๕๗ เรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรบัญญัติให้มีความกระชับ เนื่องจากร่างมาตรา ๔๙ ได้กล่าวถึงการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต และความมั่นคงแห่งชาติไว้แล้ว

- ประเทศไทยมีการกำหนดแผนปฏิบัติการในหลายเรื่อง แต่ไม่มียุทธศาสตร์รวมที่เป็นยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของสภาพัฒนาการแห่งชาติที่ผ่านมา จึงได้ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้ครอบคลุมการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดไว้ ส่วนประเด็นการบัญญัติร่างมาตรา ๕๗ ความว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙ ในยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการจัดกำลังกองทัพ การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพด้วย” เห็นว่ามีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากหากบัญญัติรายละเอียดมากเกินไปอาจเกิดปัญหาตามมาได้

- แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้มีการจำแนกนโยบายเป็นเรื่องต่างๆ เพื่อเป็นกรอบให้รัฐบาลไปดำเนินการเพื่อให้ครอบคลุมทุกมิติของการบริหารประเทศ ซึ่งเห็นว่า ควรบัญญัติแยกเรื่องการจัดกำลังกองทัพ การทูตและการข่าวกรองเป็นอีกมาตราหนึ่ง เพื่อป้องกันการตีความรัฐธรรมนูญว่าให้ความสำคัญกับด้านการทหารมากเกินไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้มีเฉพาะการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต และความมั่นคงแห่งชาติตามร่างมาตรา ๔๙ เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการดำเนินการในด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย ซึ่งควรบัญญัติแยกเป็นมาตราต่างหาก แต่เรื่องการจัดกำลังกองทัพ การทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพเกี่ยวข้องกับร่างมาตรา ๔๙ โดยเฉพาะ ควรบัญญัติเนื้อหาไว้รวมกัน ดังนั้น เสนอให้แก้ไขร่างมาตรา ๕๗ และเพิ่มความเป็นร่างมาตรา ๕๗/๑ ดังนี้

“มาตรา ๕๗ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๕๗/๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙ รัฐพึงจัดให้มีกำลังกองทัพ การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิแห่งชาติ และอุดมการณ์แห่งชาติ”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เพื่อให้ร่างมาตรา ๕๗/๑ มีความสมบูรณ์ครอบคลุมหน่วยงานอื่นด้วย ควรแก้ไขร่างมาตรา ๕๗/๑ เป็นดังนี้ “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙ รัฐพึงจัดให้มีกำลังกองทัพ การบริหารราชการหรือระบบราชการ การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิแห่งชาติ และอุดมการณ์แห่งชาติ”

ประธานกรรมการกล่าวว่า แนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องการบริหารราชการหรือระบบราชการ มีการบัญญัติไว้ในร่างมาตราอื่นแล้ว แต่การที่รัฐจะทำหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต และความมั่นคงแห่งชาติตามร่างมาตรา ๔๙ รัฐควรจะมีกำลังกองทัพ การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความในร่างมาตรา ๕๗/๑ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด ๔ รัฐพึงจัดให้มีกำลังกองทัพ การทูต และส่วนราชการอื่นที่มีประสิทธิภาพ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิแห่งชาติ และอุดมการณ์แห่งชาติ” เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดในหมวด ๔ ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจะต้องมีประสิทธิภาพ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๕๗/๑ กรณีบัญญัติความว่า “...รัฐพึงจัดให้มีกำลังกองทัพ การทูต และส่วนราชการอื่นที่มีประสิทธิภาพ...” ไม่จำเป็นต้องบัญญัติความว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙” เนื่องจากส่วนราชการทั้งหมดจะต้องยึดถือปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพ

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หลักการของร่างมาตรา ๕๗ แบ่งออกเป็นสองเรื่องคือ (๑) การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และ (๒) การจัดให้มีกำลังทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ โดยที่ประชุมเห็นควรแยกทั้งสองเรื่องออกจากกัน ดังนั้น ร่างมาตรา ๕๗ กำหนดหลักการในเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ส่วนร่างมาตรา ๕๗/๑ กำหนดหลักการในเรื่องรัฐพึงจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และการข่าวที่มีประสิทธิภาพ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนได้บัญญัติสาระสำคัญของการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ ไว้ ดังนั้น การกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติควรนำสาระสำคัญของการปฏิรูปด้านต่างๆ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาตินำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญด้วย

- เจตนารมณ์ของร่างมาตรา ๕๗/๑ ให้ความสำคัญกับความมั่นคงภายในประเทศและต่างประเทศ การบัญญัติความว่า “กำลังทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ” จึงมีความสำคัญเพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ของร่างมาตรา ๕๗/๑

- ร่างมาตรา ๕๗/๑ ไม่ควรบัญญัติความว่า “รัฐพึงจัดให้มีกำลังกองทัพ” เนื่องจากกองทัพอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคตได้ ส่วนรูปแบบการบัญญัติความในร่างมาตรา ๕๗/๑ ควรบัญญัติรูปแบบเดียวกับการบัญญัติเรื่องมาตรการป้องกันอาวุธนิวเคลียร์

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มีบทบัญญัติในเรื่องการจัดให้มีกองกำลังทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ แต่ร่างมาตรา ๕๗/๑ บัญญัติข้อความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยใช้ความว่า “...รัฐพึงจัดให้มีกำลังกองทัพ การทูต และการข่าวที่มีประสิทธิภาพ...” แต่คงความมุ่งหมายเพื่อต้องการให้กองทัพมีความสำคัญกับการจัดกำลังคนและอาวุธยุทโธปกรณ์

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมามีหลายฉบับบัญญัติความเรื่องนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ ความว่า “กำลังทหาร” ต่อมารัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เพิ่มความว่า “อาวุธยุทโธปกรณ์ทันสมัยและจำเป็น”

- นโยบายด้านความมั่นคงของรัฐตามร่างมาตรา ๕๗/๑ เปรียบเทียบกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็นและเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ”

- ร่างมาตรา ๕๗/๑ ควรใช้ความว่า “การข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ” เนื่องจากความว่า “การข่าวกรองหรือสืบราชการลับ (intelligence) ความหมายกว้างกว่าคำว่า “การข่าว (information)” และมีใช้หมายความแต่เฉพาะสำนักข่าวกรองแห่งชาติเพียงองค์กรเดียวที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

นายปรณ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๕๗/๑ เป็นดังนี้ “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙ รัฐพึงจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคง เกียรติภูมิ และอุดมการณ์แห่งชาติ”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ยุทธศาสตร์ชาติตามร่างมาตรา ๕๗ บังคับเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ตามหมวด ๔ หรือบังคับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญทุกเรื่อง

- ความว่า “อุดมการณ์แห่งชาติ” ในร่างมาตรา ๕๗/๑ มีความหมายอย่างไร

- ร่างมาตรา ๕๗/๑ ความว่า “อุดมการณ์แห่งชาติ” มีความหมายไม่ชัดเจน ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ผลประโยชน์ของชาติ” ซึ่งสอดคล้องกับหลักวิชาการว่าด้วยหน้าที่ของรัฐระหว่างประเทศ แบ่งออกเป็นการรักษาเอกราช การรักษาผลประโยชน์ของชาติ และการรักษาเกียรติภูมิของชาติ โดยแต่ละคำมีความหมายที่แตกต่างกัน เช่น คำว่า “เกียรติภูมิของชาติ” หมายความว่า การได้รับเกียรติจากประเทศอื่น เป็นต้น ประเทศต่างๆ มีเกียรติภูมิแห่งชาติแตกต่างกันขึ้นอยู่กับนโยบายด้านการต่างประเทศว่าได้รับการยอมรับจากต่างประเทศมากน้อยเพียงใด

- เจตนารมณ์ของการบัญญัติความว่า “อุดมการณ์แห่งชาติ” ในร่างมาตรา ๕๗/๑ มาจากปัญหาคนไทยไม่รู้จักอุดมการณ์แห่งชาติ ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน กระบวนการสร้างความปรองดองไม่สามารถเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ เพราะไม่มีกลไกใดที่ทำให้คนไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงต้องใช้อุดมการณ์แห่งชาติเป็นเครื่องมือ

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามร่างมาตรา ๕๗/๑ หมายความว่ารวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ส่วนการบัญญัติความว่า “อุดมการณ์แห่งชาติ”

เพื่อเป็นเครื่องมือให้คนไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าปัจจุบันมีการกำหนดอุดมการณ์ของชาติหรือไม่ การใช้ข้อความดังกล่าวรัฐต้องผลักดันให้มีกระบวนการสร้างอุดมการณ์แห่งชาติ แต่การบัญญัติเรื่องดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ ในมุมมองของต่างประเทศอาจมองว่าประเทศไทยไม่มีอุดมการณ์แห่งชาติ จึงต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐต้องสร้างอุดมการณ์แห่งชาติ

นอกจากนี้ ความว่า “ความมั่นคง” ในร่างมาตรา ๕๗/๑ มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกับร่างมาตรา ๔๙ ที่กำหนดว่า “รัฐมีหน้าที่รักษาความมั่นคง” ดังนั้น ในการรักษาความมั่นคงจึงกำหนดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรอง ความในร่างมาตรา ๕๗/๑ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้ “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙ รัฐพึงจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิและผลประโยชน์แห่งชาติ”

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๕๗/๑ ความว่า “จัดให้มีการทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ที่จำเป็นและเพียงพอเพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งอาณาเขต และเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย ความมั่นคงแห่งชาติ และเพื่อการพัฒนาประเทศ” ซึ่งที่ประชุมได้ตัดออกนั้น ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ จนถึงรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ กำหนดกรอบในการใช้กำลังทหารว่า “กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม และการป้องกันมิให้เกิดสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อปราบหรือป้องกันปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศ” ส่วนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ บัญญัติแตกต่างออกไปโดยไม่กำหนดกรอบการใช้กำลังทหาร คงไว้แต่เพียงความว่า “และเพื่อการพัฒนาประเทศ” เท่านั้น

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า หลักการในเรื่องการจัดกำลังทหารตามที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ ถึงรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๔ ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

- นานาประเทศใช้คำว่า “national identity” ซึ่งมีความหมายครอบคลุมเรื่องต่างๆ เช่น เกียรติภูมิแห่งชาติ อุดมการณ์แห่งชาติ ศักดิ์ศรีแห่งชาติ (national dignity) สัญลักษณ์ของชาติ และการร่วมกันอย่างอิสระเสรี เป็นต้น ซึ่งความหมายของคำว่า “เกียรติภูมิแห่งชาติ และอุดมการณ์แห่งชาติ” รวมอยู่ในความหมายของคำว่า “national identity” ด้วย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๕๗ และเพิ่มความเป็นร่างมาตรา ๕๗/๑ ดังนี้

“มาตรา ๕๗ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการใช้กำลังทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ที่จำเป็นและเพียงพอเพื่อพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งอาณาเขต และเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย ตลอดจนการพัฒนาประเทศปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๕๗/๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๙ รัฐพึงจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิ และผลประโยชน์แห่งชาติ”

มาตรา ๕๘

“มาตรา ๕๘ รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ” ซึ่งให้ความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่หลักการของร่างมาตรา ๕๘ บัญญัติข้อความแตกต่างโดยให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาค

- ความว่า “โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน” เป็นสิ่งเตือนรัฐบาลในการดำเนินนโยบายต่างประเทศว่าต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคระหว่างรัฐต่อรัฐ แต่กรณีองค์การระหว่างประเทศรัฐบาลอาจไม่ต้องคำนึงถึงหลักเสมอภาคต่อกันได้ เพราะองค์การระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้นโดยความตกลงระหว่างกันซึ่งในทางการทูตองค์การระหว่างประเทศ (international organization) ที่ตั้งสำนักงานในประเทศไทยไม่ได้เอกลิทธิคุ้มกันทางการทูต

- ความว่า “คุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ” ความหมายครอบคลุมกรณีใดบ้าง และความว่า “คนไทยในต่างประเทศ” หมายถึงคนไทยโอนสัญชาติหรือแปลงสัญชาติแล้วหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีคนไทยขอแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติอื่น แต่ไม่สละสัญชาติไทยถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นคนสัญชาติไทย แต่กรณีคนไทยขอแปลงสัญชาติโดยสละสัญชาติไทยถือว่าบุคคลนั้นไม่ใช่คนสัญชาติไทย ส่วนความว่า “รักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ” ร่างรัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องดำเนินการ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล รักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือคนสัญชาติไทย และนิติบุคคลสัญชาติไทย รวมทั้งเรือและอากาศยานไทยในต่างประเทศ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการ

- มาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ” แต่ในร่างมาตรา ๕๘ ใช้ความว่า “หลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน” มีความหมายอย่างไร

- รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ใช้ความว่า “ถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน” แต่มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งใช้ความว่า “พึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค”

- ในร่างมาตรา ๕๘ ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “นานาประเทศและ องค์การระหว่างประเทศ ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาค” หมายความว่า ประเทศไทยจะทำสัญญาระหว่างประเทศหรือพันธกรณีกับประเทศใดก็ได้ หรือจะไม่เจริญสัมพันธไมตรีกับองค์การระหว่างประเทศใดก็ได้

- คำว่า “สัมพันธ์ไมตรี” เป็นคำที่ใช้กรณีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับนานาประเทศ ส่วนคำว่า “ความร่วมมือ” เป็นคำที่ใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศเกิดขึ้นในแต่ละปีจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่นเท่าเดิม การบัญญัติเพิ่มความว่า “องค์การระหว่างประเทศ” เพื่อรองรับการปฏิบัติของรัฐว่าจะต้องปฏิบัติต่อกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศอย่างเท่ากัน

- ความว่า “พึงส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” ควรจำแนกความหมายของความดังกล่าวให้ถูกต้อง ความว่า “ส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรี” ใช้กับกรณีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ ส่วนความว่า “ความร่วมมือระหว่างประเทศ” ใช้กับกรณีความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ

- ความว่า “ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ” ปัจจุบันประเทศต่างๆ มีการรวมกันเป็นกลุ่มประเทศ หรือกลุ่มเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศ ควรบัญญัติในร่างมาตรา ๕๘ หรือไม่

- ในบริบทขององค์การระหว่างประเทศ หมายถึงองค์การระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้สหประชาชาติ (The United Nations : UN)

- ความว่า “นานาประเทศ” ตามธรรมเนียมปฏิบัติประเทศไทยมีการส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศอยู่แล้ว แต่ปัจจุบันประเทศต่างๆ มีการรวมตัวกันแบ่งออกเป็นกลุ่มประเทศต่างๆ จำนวนมาก สถานะความสัมพันธ์แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐโดยทั่วไป ควรบัญญัติเรื่องความร่วมมือกับกลุ่มประเทศต่างๆ หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีการรวมตัวกันของประเทศต่างๆ โดยไม่ได้จัดตั้งเป็นองค์การระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์หรือความร่วมมือจะทำในรูปสัญญาระหว่างประเทศ ส่วนกรณีจัดตั้งเป็นองค์การระหว่างประเทศ รูปแบบความสัมพันธ์ไม่ใช่ระหว่างประเทศแต่เป็นความสัมพันธ์ระดับโลก (global) และระดับภูมิภาค (regional) ด้วย ความในร่างมาตรา ๕๘ เสนอแก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้นว่า “รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกันและร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความว่า “องค์การระหว่างประเทศ” ในร่างมาตรา ๕๘ ควรเป็นองค์การที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ (The United Nations : UN) แต่มีองค์การระหว่างประเทศบางประเภทไม่เป็นสมาชิกของ UN เช่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

- ความว่า “องค์การระหว่างประเทศ” ตามร่างมาตรา ๕๘ ควรมีความชัดเจนว่าเป็นองค์กรที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ (The United Nations : UN) หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีกลุ่มเศรษฐกิจอยู่ในความหมายของความว่า “นานาประเทศ” เมื่อประเทศต่างๆ รวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรจะมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ส่วนกรณีไม่ตั้งเป็นองค์กร เช่น กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ ๗ ประเทศ (Group of Seven: G7) เป็นต้น ความสัมพันธ์ยังคงเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนั้น แนวคิดการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่จำเป็นต้องบัญญัติรายละเอียด ร่างมาตรา ๕๘ เป็นการบัญญัติตามหลักสากลทั่วไป กรณีใดมิได้บัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญในเรื่องการกำหนดให้รัฐมีความร่วมมือกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ รัฐก็สามารถดำเนินการนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ได้

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า กรณีบางประเทศไม่มีสถานะตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกง หรือไต้หวัน เป็นต้น จะมีความสัมพันธ์ลักษณะใด ในทางปฏิบัติประเทศไทยยังคงมีสัมพันธ์ไมตรีระหว่างกัน แต่ไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตเท่านั้น

- ความว่า “นานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ” ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศจึงจะมีสถานะตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์ ประเทศใดหรือองค์การระหว่างประเทศใดไม่อยู่ในบังคับกฎหมายระหว่างประเทศย่อมไม่ได้รับการรับรอง

- องค์การระหว่างประเทศต้องขึ้นทะเบียนกับสหประชาชาติเพื่อให้การรับรอง เช่น ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองจากสหประชาชาติ เป็นต้น

- องค์การระหว่างประเทศที่ไม่ขึ้นทะเบียนหรือไม่ได้รับการรับรองจากสหประชาชาติ มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่

- ความหมายของความว่า “องค์การระหว่างประเทศ” ควรเป็นความหมายแบบกว้าง มิใช่เป็นองค์กรที่ต้องขึ้นทะเบียนหรือสหประชาชาติรับรองเท่านั้น

- กรณีองค์การระหว่างประเทศที่จดทะเบียนจัดตั้งในประเทศไทยอยู่ในความหมายของร่างมาตรา ๕๘ หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใดที่ไม่ได้รับการรับรอง หากรัฐเห็นควรเจริญสัมพันธไมตรีก็ดำเนินการได้ไม่มีบทบัญญัติใดห้าม หลักการที่บัญญัติในร่างมาตรา ๕๘ เป็นแนวทางที่กำหนดว่าประเทศไทยเป็นมิตรกับทุกประเทศและทุกองค์การระหว่างประเทศ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๕๘ เป็นดังนี้

“มาตรา ๕๘ รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีและต่างมีข้อกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกันและร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ”

มาตรา ๕๙

“มาตรา ๕๙ รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน และศาสนาอื่น”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- ความว่า “ศาสนาอื่น” มีความหมายอย่างไร เนื่องจากประเทศไทยรับรองการนับถือศาสนา ห้าศาสนา ได้แก่ ศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ ศาสนาซิกข์ และศาสนาฮินดู

- รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ บัญญัติความว่า “รัฐต้องอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา” แต่ในร่างมาตรา ๕๙ บัญญัติว่า “รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา” เจตนารมณ์เพื่อไม่บังคับรัฐให้ต้องดำเนินการจึงใช้ความว่า “รัฐพึง” แต่การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาจำเป็นต้องกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเทศไทยไม่เคยให้การรับรองการนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งอย่างเป็นทางการ ประชาชนมีเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือลัทธิใดก็ได้ทั่วโลก แต่ต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนความว่า “รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา” ซึ่งมีผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “รัฐพึงต้องอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา” อาจตีความว่ารัฐต้องอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนาอื่นด้วยหรือไม่ ดังนั้น ในการบัญญัติหลักการในมาตรา ๕๙ จึงจำเป็นต้องยกเว้นรูปแบบการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จากการใช้ความว่า “รัฐพึง” เป็นความว่า “รัฐต้อง” ในเรื่องการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น โดยบังคับให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องนี้

- มีการแสดงความเห็นว่า การคุ้มครองพระพุทธศาสนา ในการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีการเรียกร้องให้บัญญัติว่าพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ ในร่างมาตรา ๕๙ ควรใช้ความว่า “รัฐต้อง” เพื่อมิให้มีการเรียกร้องให้บัญญัติพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ

- การบัญญัติหลักการที่แตกต่างไปจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กลุ่มบุคคลที่ต้องการให้บัญญัติความให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไว้ในรัฐธรรมนูญอาจยังไม่พอใจ ดังนั้น หากใช้รูปแบบเดิมที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะเป็นทางออกของเรื่องนี้

- การบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรื่องการคุ้มครองศาสนาที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการแต่อาจมีผู้นับถือศาสนาอื่นเรียกร้องให้รัฐอุปถัมภ์ศาสนาอื่นๆ มากขึ้นด้วย ดังนั้น ควรนำความในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ความว่า “ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา” มาบัญญัติต่อท้ายร่างมาตรา ๕๙ ซึ่งอาจลดข้อเรียกร้องให้รัฐอุปถัมภ์ศาสนาอื่นๆ ได้

- คำอธิบายในตำราวิชาการที่เขียนอธิบายรัฐธรรมนูญในเรื่องพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการของร่างมาตรา ๕๙ การใช้ความว่า “รัฐพึง” นั้น เนื่องจากศาสนาทุกศาสนา ศาสนิกชนมีหน้าที่อุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนาที่ตนนับถือ แต่ในส่วนของรัฐมีหน้าที่ต้องดูแลประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาค สำหรับการนับถือศาสนาในประเทศไทย พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่ประชาชนส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน ดังนั้น การบัญญัติความในร่างมาตรา ๕๙ ควรใช้ความที่สื่อความหมายว่า คำสอนของพระพุทธเจ้าเปรียบเสมือนเป็นพุทธมามกะ แต่คำสอนของศาสนาอื่นเปรียบเสมือนอัครศาสนูปถัมภก ดังนั้น การใช้ความว่า “รัฐพึง” จึงไม่มีปัญหาเพราะเป็นหน้าที่ของศาสนิกชนของแต่ละศาสนา แต่รัฐต้องช่วยให้ศาสนิกชนแต่ละศาสนาสามารถปฏิบัติศาสนกิจเพื่อดำรงรักษาศาสนาของตนไว้ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า จากแนวคิดดังกล่าวรูปแบบการบัญญัติร่างมาตรา ๕๙ อาจบัญญัติดังนี้

“มาตรา ๕๙ รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน

รัฐพึงคุ้มครองศาสนาอื่น”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มาตราในที่ใช้ความว่า “รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา” จะขัดกับการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก คือ ผู้บำรุงศาสนาทั้งหลาย หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุที่ศาสนาพุทธต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เนื่องจากศาสนาพุทธไม่มีเกราะป้องกันตัวเหมือนศาสนาอื่น เช่น ศาสนาอื่นสอนให้ฆ่าศัตรูแล้วจะได้ขึ้นสวรรค์ แต่ศาสนาพุทธสอนว่าผู้ที่ฆ่าคนจะเป็นบาปกรรมของผู้นั่นเอง

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า ควรคงถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เพราะหากเปลี่ยนถ้อยคำจะทำให้ต้องอธิบายความกันอย่างมาก ซึ่งในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงใช้คำว่า “ต้อง” ดังนั้น ในที่นี้ควรพิจารณาว่า ควรใช้คำว่า “ต้อง” หรือ “พึง”

- ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา มีการใช้ทั้งคำว่า “ต้อง” และ “พึง” โดยเรื่องที่ต้องการเน้นให้เห็นถึงความสำคัญจะใช้คำว่า “ต้อง” ส่วนเรื่องที่ไม่ได้ต้องการเน้นให้เห็นถึงความสำคัญจะใช้คำว่า “พึง”

- ควรนำร่างมาตรา ๕๙ ไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้พระพุทธศาสนาถูกบ่อนทำลาย

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขร่างมาตรา ๕๙ เป็นดังนี้

“รัฐพึงต้องอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน และศาสนาอื่น

ในการคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาในทุกกรณี”

ที่ประชุมเห็นว่า ขณะนี้พุทธสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์มีความกังวลว่าพระพุทธศาสนาอาจจะถูกบ่อนทำลายจากศาสนาอื่น จึงเห็นควรให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๕๙ ในวาระสองไว้ก่อน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรอการพิจารณาความในร่างมาตรา ๕๙

มาตรา ๖๐

“มาตรา ๖๐ รัฐพึงดำเนินการให้กระบวนการยุติธรรมสามารถอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยทั่วถึงและเท่าเทียมกัน จัดให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม และจัดให้ประชาชนเข้าถึงคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งศาลได้โดยสะดวก”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- เหตุใดจึงเน้นความว่า “จัดให้ประชาชนเข้าถึงคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งศาลได้โดยสะดวก”

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า เป็นความที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเรื่องการอำนวยความยุติธรรมต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและสามารถวิเคราะห์วิจารณ์ตามหลักวิชาการได้ เพราะการเข้าถึงคำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่ยากลำบาก แต่หากเป็นศาลอื่นอาจเกิดปัญหา

- มีการสอบถามว่า “คำวินิจฉัย” ครอบคลุมถึงเรื่องอะไรบ้าง

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า “คำวินิจฉัย” ในที่นี้ครอบคลุมถึงคำพิพากษาของศาลยุติธรรม และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า การบัญญัติความว่า “จัดให้ประชาชนเข้าถึงคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งศาลได้โดยสะดวก” เพื่อให้ประชาชนค้นหาคำพิพากษามีแนววินิจฉัยอย่างไร และเพื่อให้ประชาชนยึดถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขร่างมาตรา ๖๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๐ รัฐพึงดำเนินการให้กระบวนการยุติธรรมสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยทั่วถึงและเท่าเทียมกัน จัดให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม **และจัดให้ประชาชนเข้าฟังคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งศาลได้โดยสะดวก**”

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความว่า “ประชาชนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม” ในความเป็นจริงประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากสภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นทนายความที่เพิ่งจบการศึกษา ทำให้ขาดทักษะในการว่าความให้กับประชาชน อาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม ดังนั้น จึงควรแก้ไขถ้อยคำว่า “เหมาะสม”

- ในคดีแพ่งสำนักงานอัยการสูงสุดมีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ทั้งโจทก์และจำเลย แต่หากเป็นคดีอาญา จะให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในฐานะโจทก์เท่านั้น

- ในคดีอาญาหากอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า มีมูลความผิด เมื่ออัยการเป็นโจทก์สั่งฟ้อง ก็ไม่สามารถเป็นทนายแก้ต่างให้จำเลยได้ เพราะการทำหน้าที่ขัดกัน อย่างไรก็ตาม ยังมีสภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ที่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ ดังนั้น ความว่า “ประชาชนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม” เป็นสิ่งที่เหมาะสมแล้ว

- การนำเรื่องสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมารวมไว้ในหมวดนี้ทั้งหมด จะทำให้สิทธิของประชาชนในการได้รับการอำนวยความสะดวกที่สะดวกรวดเร็ว ทัวถึง และเป็นธรรม ขาดหายไปหรือไม่

- ความว่า “รัฐพึงดำเนินการให้กระบวนการยุติธรรม...” เป็นคำที่มีลักษณะกว้าง ๆ จึงควรแก้ไขความเป็น “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม” เพราะการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขร่างมาตรา ๖๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๐ รัฐพึง**ดำเนินการให้จัดระบบการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม**ให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้โดย**ทั่วถึงและเท่าเทียมทันสะดวกและรวดเร็ว** จัดให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม **และจัดให้ประชาชนเข้าฟังคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งศาลได้โดยสะดวก**”

โดยให้นำความว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้โดยสะดวกและรวดเร็ว” ไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยศาลยุติธรรม ส่วนความว่า “จัดให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม” นำไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

- มีกรรมการสอบถามว่า ความเที่ยงธรรมและความเป็นธรรมรวมอยู่ในความหมายของคำว่า “การอำนวยความสะดวก” หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความเที่ยงธรรมอาจไม่ได้รวมอยู่ในความหมายของคำว่า “การอำนวยความสะดวก” เพราะการพิจารณาคดีจะเป็นไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏ ผู้ที่ไม่เคยกระทำความผิดศาลอาจพิพากษาลงโทษก็ได้ เช่น คดีข่านางสาวเชอรี แอน ดันแคน ซึ่งทำให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่ (mature) เมื่อสอบสวนแล้วพบว่าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิดก็ไม่กล่าวถึงการดำเนินคดี และท้ายที่สุดเมื่อศาลฎีกาพิพากษาให้จำเลยพ้นผิดทั้งหมด เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นผู้ดำเนินคดี

ก็ไม่ได้รับการลงโทษ ในกรณีนี้ควรมีมาตรการในการลงโทษเพื่อให้บุคลากรมีความกล้าที่จะผดุงความยุติธรรม

- หลักความเท่าเทียมนั้นไม่ควรตัดออกจากมาตรานี้ เพราะการคงไว้จะเป็นการเน้นย้ำและสะท้อนให้เห็นภาพที่ชัดเจนของหลักการที่กำหนดให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันโดยกฎหมาย

- กระบวนการยุติธรรมต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว นั้น ควรต้องคงไว้ในมาตรานี้ เนื่องจากในการดำเนินคดีนั้นไม่ควรล่าช้าไม่ว่าในขั้นตอนใด เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในส่วนของสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงนั้น ควรนำไปกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และต้องกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยศาลในเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดีต้องมีการอำนวยความสะดวกและรวดเร็วด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การกำหนดหลักความเท่าเทียมกันไว้ในมาตรานี้ อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้จะทำให้คนด้อยโอกาสต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกับคนที่ฐานะการเงินดี ความยุติธรรมจะใช้หลักความเท่าเทียมไม่ได้ ต้องคำนึงถึงฐานะของคนซึ่งมีความแตกต่างกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า แม้จะกำหนดหลักความเท่าเทียมไว้ในมาตรานี้ ในทางปฏิบัติก็อาจเกิดการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมได้ การกำหนดเรื่องหลักความเท่าเทียมไว้ในมาตรานี้จึงอาจไม่เหมาะสม ในคดีอาญาการพิจารณาหลักประกันเพื่อประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย ศาลจะพิจารณาจากฐานะของผู้ต้องหาหรือจำเลย เช่นเดียวกับการพิจารณาพิพากษาลงโทษของศาล ศาลจะพิจารณาพฤติกรรมการของจำเลยเป็นสำคัญ ไม่ได้พิจารณาจากหลักความเท่าเทียม

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๐ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๐ รัฐพึง**ดำเนินการให้จัดระบบการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้โดยทั่วถึงและเท่าเทียมกันสะดวกและรวดเร็ว** จัดให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เหมาะสม **และจัดให้ประชาชนเข้าพึ่งพิงพิพาทขอตัวประกัน หรือตัวสั่งศาลได้โดยสะดวก**”

จากนั้น นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เสนอต่อที่ประชุมว่า ในการประชุมครั้งต่อไป ขอให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ รวมทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการยกร่างบทบัญญัติ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญที่คณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเสนอต่อที่ประชุม นั้น ที่ประชุมพิจารณาใกล้เสร็จสิ้นแล้ว และเสนอให้ที่ประชุมงดการประชุม คณะกรรมการในวันศุกร์ ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ เพื่อให้คณะอนุกรรมการฯ ดำเนินการยกร่างบทบัญญัติ ในระหว่างวันศุกร์ ที่ ๓๐ ถึงวันเสาร์ ที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมในวันจันทร์ ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ต่อไป โดยที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่เสนอ

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ ประธานกรรมการหารือต่อที่ประชุมว่า นายกรัฐมนตรีได้กล่าวในการประชุมร่วมกันขององค์กรแม่น้ำห้าสาย ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคณะกรรมการ คือ เรื่องการเดินทางไปชี้แจงร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และเรื่องความปรองดองที่คณะกรรมการควรนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะอนุกรรมการศึกษาประเด็นปัญหาการสร้างความปรองดอง

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ที่ประชุมร่วมกันขององค์กรแม่น้ำห้าสายได้พิจารณาถึงเรื่องการกระจายอำนาจ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของประเทศซึ่งมีการคาดการณ์ว่าจะเกิดภัยแล้งในอนาคต อาจต้องให้ขบวนการใช้น้ำเพื่อปลูกข้าวซึ่งจะทำให้เกิดภาระแก่เกษตรกรที่ปลูกข้าวได้ คณะกรรมการจึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดนโยบายการใช้ทรัพยากรของประเทศเพื่อวางระบบการใช้ทรัพยากรของประเทศอย่างเป็นธรรมไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

- ข้อมูลที่ได้มีการนำเสนอเกี่ยวกับการกิจของคณะกรรมการต่อที่ประชุมร่วมกันขององค์กรแม่น้ำห้าสายนั้น เป็นภารกิจในการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย แก้ไขปัญหาในอดีตและต้องมีกลไกหรือกฎหมายให้มีการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งให้พิจารณาถึงกรณีที่ยังร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านประชามติด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า แนวทางของคณะกรรมการในการร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต โดยกรณีที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ควรให้มีการลงโทษย้อนหลังได้ ส่วนกรณีที่เป็นการทุจริตการเลือกตั้งนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาว่า ควรให้มีการลงโทษย้อนหลังด้วยหรือไม่ ส่วนเรื่องการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงปัญหาขีดความสามารถขององค์กรบริหารท้องถิ่นในการดำเนินการกิจที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง จึงควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญว่าในการกระจายอำนาจควรคำนึงถึงขีดความสามารถและความพร้อมขององค์กรบริหารท้องถิ่นด้วย ส่วนการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทยต้องนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรน้ำโดยตรง

๔.๒ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดี ที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๘.๒๐ นาฬิกา

นายสนธิ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายณณพณ์ ฐิติจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม

วิทยากรชำนาญการ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจхани

วิทยากรปฏิบัติการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมาธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์