

สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๙๕
วันอังคารที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจงประกอบคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญจากผู้เสนอและผู้รับรองคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ที่ประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเกี่ยวกับการรับฟังคำชี้แจงประกอบคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญจากผู้เสนอและผู้รับรองคำขอฯ ของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ กลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒ ดังนี้

๑. กลุ่มที่ ๑ นายพลเดช ปิ่นประทีป และคณะซึ่งประกอบด้วย นายอมรวิชช์ นาครทรรพ นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ซึ่งเสนอคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ รวม ๗๑ มาตรา ทั้งนี้ ได้มีการชี้แจงเกี่ยวกับการเสนอขอแก้ไขในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

ประเด็นร่างมาตรา ๔๘ ซึ่งว่าด้วยเสรีภาพของสื่อมวลชนในการประกอบวิชาชีพตามจริยธรรมนั้น ขอแก้ไขโดยตัดถ้อยคำว่า “จะกระทำได้อีกแต่เฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อการนั้น” ออก และเพิ่มถ้อยคำว่า “ให้เปิดเผยการจัดสรรงบประมาณที่ใช้แก่ผู้รับโฆษณาในแต่ละราย และแต่ละรายจะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณในแต่ละปี” แทน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและไม่ใช้งบประมาณครอบงำสื่อ เพราะกำหนดให้มีการกระจายงบประมาณในแต่ละรายไม่เกินร้อยละ ๑๐

ประเด็นร่างมาตรา ๕๓ ซึ่งว่าด้วยพลเมืองย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่ในบทบัญญัติมาตรา ๕๓ วรรคสองกลับเขียนห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะ จึงเห็นว่าไม่ควรเขียนไว้ โดยขอแก้ไขตัดคำว่า “สาธารณะ” ออก และเพิ่มถ้อยคำว่า “กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย” แทน เนื่องจากการระบุให้ออกกฎหมายห้ามการชุมนุมในที่สาธารณะ เป็นการปิดกั้นการชุมนุมทางอ้อม เพราะถ้าไม่ใช่ถนนและในที่สาธารณะซึ่งการชุมนุมก็เกิดยากลำบาก จึงเป็นการจำกัดสิทธิขัดแย้งกับหลักการที่กล่าวว่าพลเมืองย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

ประเด็นร่างมาตรา ๘๑ ซึ่งว่าด้วยรัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ และปฏิบัติตามสนธิสัญญาและพันธกรณีที่ทำไว้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชน ทั้งในเรื่องสิทธิมนุษยชน การเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และการพัฒนา บนพื้นฐานของการเคารพอธิปไตยแห่งดินแดน ความเสมอภาค ผลประโยชน์ร่วมกัน และเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดพัฒนาการตามพันธกรณีให้มีความก้าวหน้าตามลำดับนั้น ขอแก้ไขโดยเพิ่มถ้อยคำว่า “วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม” เพื่อให้ความสมบูรณ์เพราะทุกประเทศทั่วโลกต่างมุ่งพัฒนาความร่วมมือทางการทูตด้านวิทยาศาสตร์ (science diplomacy) และ การใช้ความสัมพันธ์ทางการทูตเพื่อการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ (diplomacy for science) จึงจำเป็นต้องเพิ่มข้อความว่า “วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม”

ประเด็นร่างมาตรา ๑๙๓ ซึ่งว่าด้วยหนังสือสัญญานั้น ขอแก้ไขโดยตัดถ้อยคำในวรรคสี่ “โดยให้ คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาที่เป็นเนื้อหาสาระสำคัญอันจะนำไปสู่การจัดทำหนังสือสัญญานั้นต่อ คณะกรรมการการต่างประเทศของรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย ในการนี้ คณะกรรมการดังกล่าว จะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภาด้วยและจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” ออก และเพิ่มถ้อยคำ “ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อ รัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย” แทน เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ไม่ใช่กรรมการที่เป็นเพียง กลุ่มคนที่เป็นตัวแทนรัฐสภาทำหน้าที่หลายเรื่องราว อาจไม่รอบคอบเพียงพอ เรื่องสัญญาระหว่างประเทศ เป็นเรื่องสำคัญที่จะมีผลกระทบตามมาอย่างมาก จึงควรให้เสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา และในขั้นสุดท้าย รัฐสภาก็ต้องให้คนเห็นชอบต่อหนังสือสัญญานี้

๒. กลุ่มที่ ๒ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ และคณะซึ่งประกอบด้วย นายไพโรจน์ พรหมสาส์น นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ พันตำรวจตรี ยงยุทธ สารสมบัติ และนายพิสิฐ ลี้อาธรรม ซึ่งเสนอคำขอแก้ไข เพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ รวม ๖๘ ประเด็น โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเด็น จำนวน ๔๔ มาตรา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้เห็น ความสำคัญกับประเด็นการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยบัญญัติหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งถือเป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้บัญญัติกำหนดในประเด็นเรื่องของยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากที่ผ่านมาการบริหารราชการแผ่นดินไม่ประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งมาจากการที่ไม่มีการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติที่ชัดเจนเพื่อนำประเทศไปสู่การพัฒนาตามเป้าหมายที่ควรจะเป็น จึงได้เสนอคำขอแก้ไข เพิ่มเติมเพื่อให้แก้ไขในประเด็นดังกล่าว ได้แก่ ขอแก้ไขชื่อ ภาค ๒ หมวด ๒ จากเดิม “แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ” เป็น “ยุทธศาสตร์ชาติและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” แทน เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติมีความ สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นกรอบขึ้นากำหนดนโยบายและแผนต่าง ๆ ในการพัฒนา ประเทศ การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณ และเป็นแนวทางการพัฒนาของภาคเอกชนและ ภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน รวมทั้งมีอธิปไตยและศักดิ์ศรีในประชาคมโลก แต่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้ง ๑๙ ฉบับ ไม่มีการบัญญัติเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีความสำคัญยิ่งไว้เลย นอกจากนี้ มีหลายประเทศที่ให้ความสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและมีการปฏิบัติตามอย่างแท้จริง ส่งผลให้ประเทศเหล่านั้นมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงเห็นความจำเป็นและสมควรต้องกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติไว้ในภาค ๒ หมวด ๒ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

นอกจากนี้ ในร่างมาตรา ๗๘ วรรคหนึ่งนั้น ขอแก้ไขโดยเพิ่มถ้อยคำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” และ วรรคสอง ขอแก้ไขโดยเพิ่มความว่า “รัฐต้องจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นแม่บทหลักที่เป็นกรอบกำหนด นโยบายและแผนต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาประเทศ กำหนดทิศทาง เป้าหมาย หรือแนวทางการพัฒนา ประเทศ การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากร และเป็นแนวทางสำหรับการ พัฒนาของภาคเอกชนและภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน รวมทั้งมี อธิปไตยและศักดิ์ศรีในประชาคมโลก อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมด้านความมั่นคงทางการทหาร การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ พลังงาน สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีการสื่อสาร สังคม และวัฒนธรรม” ทั้งนี้ ตามเหตุผลที่ได้แสดงไว้ในประเด็นที่หนึ่ง รวมถึงต้องการกำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติต้องครอบคลุม การกิจด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นไว้ ส่วนการเพิ่มคำว่างบประมาณและทรัพยากรจะมีความครอบคลุม ทั้งงบประมาณ คน อัตรากำลัง และฐานความรู้ที่เป็นทรัพยากรอื่น ๆ

ประเด็นที่สอง ประเด็นงบประมาณและการคลัง ซึ่งเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางประเด็นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและทำให้ระบบการงบประมาณสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ชาติที่ได้เสนอแก้ไขในประเด็นที่หนึ่ง และในขณะเดียวกันกำหนดให้ภาคพลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามงบประมาณภายใต้การกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ จึงได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้แก้ไขในประเด็นดังกล่าว ได้แก่ ร่างมาตรา ๒๐๐ ขอดัดนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” เพราะคำว่า “เงินแผ่นดิน” มีความหมายที่สมบูรณ์ในตัวเองแล้ว หากกำหนดเป็นนิยามจะทำให้ผู้ที่ฉ้อฉลหาช่องทางในการประดิษฐ์วิธีการใหม่ๆ เพื่อจะหลบเลี่ยงค่านิยามที่กำหนดไว้เพื่อหาประโยชน์ ดังนั้น จึงควรคงคำนี้ไว้โดยไม่ต้องนิยามจะมีความเหมาะสมกว่า ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญเคยตีความว่า เงินกู้ คือ เงินแผ่นดิน จึงสามารถนำไปเป็นบรรทัดฐานได้ต่อไป ฉะนั้น จึงเห็นควรตัดวรรคหนึ่งและวรรคสองของร่างมาตรา ๒๐๐ ส่วนวรรคสามของร่างมาตรา ๒๐๐ ให้ย้ายไปเพิ่มเป็นร่างมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง

นอกจากนี้ ร่างมาตรา ๒๐๑ ขอแก้ไขโดยเป็นการปรับแก้ถ้อยคำในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๐๑ ให้ตัดคำว่า “งบประมาณ” และ “ปี” และวรรคสองของร่างมาตรา ๒๐๑ ให้ตัดคำว่า “ประจำปี” และเพิ่มคำว่า “รายจ่ายต้องสอดคล้องกับแผนตามยุทธศาสตร์ชาติ” พร้อมทั้งเพิ่มความว่า “ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคสอง ให้แสดงการค้ำประกันเงินกู้ด้วย” เพราะระบบงบประมาณในร่างรัฐธรรมนูญเป็นระบบงบประมาณสองขา คือ แสดงทั้งรายจ่ายและรายรับ ขณะเดียวกันจะมีอีกส่วนหนึ่ง คือ การใช้จ่ายตามที่รัฐได้ค้ำประกัน ซึ่งที่ผ่านมาจะไม่ได้นำเสนอต่อสภาเพื่อให้ตรวจสอบ แต่เพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบ และสามารถตรวจสอบได้จึงควรแสดงรายละเอียดส่วนนี้ต่อสภาด้วย ส่วนวรรคสามและวรรคสี่ของร่างมาตรา ๒๐๑ ให้ตัดออก เนื่องจากได้ยกเลิกค่านิยาม “เงินแผ่นดิน”

ประเด็นที่สาม ประเด็นการบริหารราชการแผ่นดินและอื่นๆ ซึ่งได้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้แก้ไขในประเด็นดังกล่าว ได้แก่ ร่างมาตรา ๓๔ วรรคสอง ให้ตัดคำว่า “เพศสภาพ” ออก เนื่องจากหากคงคำนี้ไว้จะทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก เพราะจะทำให้เกี่ยวโยงไปถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพอีกหลายประการ และทำให้จะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย อีกทั้งกฎหมายจะต้องบังคับใช้กับคนส่วนใหญ่ มิใช่เฉพาะกับคนส่วนน้อยเท่านั้น โดยขอให้ตัดคำว่า “เพศสภาพ” ที่ปรากฏในส่วนอื่นของร่างรัฐธรรมนูญด้วย

นอกจากนี้ ขอแก้ไขชื่อ “หมวด ๗ การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น” เปลี่ยนชื่อหมวดเป็น “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น” แทน เพราะคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” เป็นคำที่ใช้ในความหมายทั่วไป โดยขอให้แก้ไขส่วนอื่นๆ ที่มีคำนี้ปรากฏด้วย

นอกจากนั้น ในร่างมาตรา ๖๒ นั้น ขอดังข้อสังเกตว่า ในวรรคสามของร่างมาตรา ๖๒ จะทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก โดยเฉพาะคำว่า “ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึง” เพราะมีความหมายที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางมาก โดยขอดังข้อสังเกตให้ตัดคำว่า “อย่างทั่วถึง” และใช้คำว่า “อย่างกว้างขวาง” แทน ซึ่งจะมีความเหมาะสมมากกว่า

นางสาวดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

ผู้สรุปผลการประชุม

ว่าที่เรือดรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ตามข้อบังคับ ฯ ข้อ ๘๗

ผู้ตรวจทาน