

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๕๐๑

วันอังคาร ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายนครินทร์ สิงหนะ	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกฤษณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๙. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายธีรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายอัชพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)
๒. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ**ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ****สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**

๑. นายจันทพันธ์ ทั้งสุขบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. นางสาวจินดาภรณ์ รำรื่น

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๒. ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอด

๒. นางสาวฐิติพร วิชัยชนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติรับรองบันทึกการประชุมครั้งที่ ๔๙๗ วันอังคาร ที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทานแล้ว โดยไม่มีการแก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่ ตามที่ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้เคยมอบหมายให้ตนเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งอัยการอาวุโสว่าจะมีสิทธิในการลงคะแนนเลือกกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือสมัครรับเลือกเป็นกรรมการ

อัยการผู้ทรงคุณวุฒิได้หรือไม่ ซึ่งในการเข้าร่วมการประชุมดังกล่าวตนได้มอบความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้แก่คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ในความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ ได้เขียนอธิบายไว้ว่า “ความว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น จะบัญญัติให้ผิดไปจากหลักการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญมิได้ เช่น จะบัญญัติให้อัยการอาวุโสไม่มีสิทธิเลือกหรือรับเลือกมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดว่าอัยการอาวุโสมีใช้พนักงานอัยการ ในกรณีเช่นนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ก็อาจไม่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสั่งหรือฟ้องคดีได้” แต่จากการตรวจสอบบทบัญญัติว่าด้วยเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการอัยการ และกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๙/๒๕๖๑ วันศุกร์ ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ได้กำหนดเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการอัยการ และกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ เงื่อนไขหนึ่งว่า “เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสหรือพ้นจากตำแหน่งข้าราชการอัยการ ในกรณีที่เป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๑๘ (๔) (ก)” ตนเห็นว่าการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติบัญญัติเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการอัยการ และกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิในลักษณะดังกล่าวไม่ตรงกับความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นนั้น เป็นเพียงการอธิบายแนวความคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในมาตราต่างๆ ว่ามีความมุ่งหมายอย่างไร ซึ่งการเขียนความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบในบางมาตรามีลักษณะเป็นการอธิบายขยายความที่กว้างกว่าตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดช่องให้ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตีความบทบัญญัติได้กว้างขึ้น

นายอภิชาติ สุจริตานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม รายงานผลการตรวจบันทึกการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ว่าคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม ได้ดำเนินการตรวจบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญถึงการประชุมครั้งที่ ๕๐๐ แล้ว ส่วนบันทึกการประชุมครั้งที่ ๕๐๑ คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมขอนัดประชุมคณะอนุกรรมการในวันพุธ ที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา เพื่อดำเนินการตรวจบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ ซึ่งเป็นการประชุมครั้งสุดท้ายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น สอบถามฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดพิมพ์เอกสารบันทึกการประชุมพร้อมเข้ารูปล่มปกแข็งว่าจะดำเนินการจัดพิมพ์เอกสารบันทึกการประชุมเพื่อมอบให้แก่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญและที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจนถึงการประชุมครั้งสุดท้ายหรือไม่

นายนาถ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า การจัดพิมพ์เอกสารบันทึกการประชุมพร้อมเข้ารูปเล่มปกแข็ง ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จะดำเนินการจัดพิมพ์พร้อมเข้ารูปเล่มปกแข็งจนถึงบันทึกการประชุมครั้งที่ ๔๘๕ เท่านั้น ส่วนบันทึกการประชุมครั้งที่ ๔๘๖ ถึงการประชุมครั้งที่ ๕๐๑ ซึ่งเป็นการประชุมครั้งสุดท้ายของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะรวบรวมเป็นเอกสารโดยเข้ารูปเล่มด้วยกระดาษปกสีธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อดำเนินการจัดพิมพ์เอกสารบันทึกการประชุมพร้อมเข้ารูปเล่มปกแข็งตามระเบียบพัสดุได้ทันก่อนวันที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่

ประธานกรรมการสอบถามว่า การจัดพิมพ์เอกสารบันทึกการประชุมที่เข้ารูปเล่มปกแข็งดำเนินการจัดพิมพ์จำนวนเท่าใด

นายนาถ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า การจัดพิมพ์เอกสารบันทึกการประชุมที่เข้าเล่มปกแข็ง ดำเนินการจัดพิมพ์เพื่อมอบให้แก่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนละหนึ่งชุด และมอบให้แก่ห้องสมุดรัฐสภาจำนวนหนึ่งชุด และสอบถามว่า ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หากมีผู้ขอข้อมูลเกี่ยวกับประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่แล้วมีผู้ขอข้อมูลเกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้

ส่วนการจัดพิมพ์หนังสือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ขอพระราชทานพระราชานุญาตเชิญพระฉายาลักษณ์และภาพพระราชกรณียกิจสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อพิมพ์ไว้ในหนังสือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น กองกิจการในพระองค์ ๙๐๔ สำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีหนังสือ ที่ พว ๐๐๕๑/๓๗๒๒ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑ แจ้งว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระราชานุญาตตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอพระมหากรุณา

นายเกียรติ ฤกษ์ นนทกร กรรมการ กล่าวว่า ตนได้รับการประสานจากสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งสอบถามถึงประเด็นการรับเงินบริจาคของพรรคการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยยกตัวอย่างว่า กรณี นาย ก บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งจำนวนสิบล้านบาท หากพรรคการเมืองดังกล่าวจัดกิจกรรมระดมทุน นาย ก จะสามารถมอบเงินให้แก่พรรคการเมืองนั้นได้อีกหรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๖ บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาทต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว

พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินพรรคหนึ่งมิได้”

จากนั้น ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และบทเฉพาะกาล สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

“หมวด ๖

แนวนโยบายแห่งรัฐ”

ความมุ่งหมาย

“ประเทศไทยได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และบัญญัติเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยมีแนวคิดทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ค.ศ. ๑๙๓๗ การกำหนดหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดหลักการพื้นฐานให้รัฐบาลดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดบทบัญญัติหมวดนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม หากรัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่รัฐต้องความรับผิดชอบทางการเมือง ในหมวดนี้จึงใช้คำขึ้นต้นของแต่ละมาตราว่า “รัฐพึง...” ซึ่งจะแตกต่างกับบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อันมีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้ ดังนั้นการใช้ถ้อยคำในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงใช้คำขึ้นต้นของแต่ละมาตราว่า “รัฐต้อง...” ซึ่งมีนัยสำคัญว่าเป็นการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการเพิ่มขึ้นใหม่หลายประการ รวมทั้งเรื่องต่อไปนี้

(๑) มาตรา ๖๕ ได้วางหลักการใหม่ให้รัฐพึงจัดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อให้มีแผนการพัฒนาประเทศโดยกำหนดกรอบเวลาและแนวทางพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติ สู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกรอบในการจัดทำแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริหารประเทศให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีการบูรณาการกัน และเพื่อให้บทบัญญัติในมาตรานี้มีผลจริงในทางปฏิบัติ จึงได้บัญญัติมาตราอื่นๆไว้รองรับด้วย (มาตรา ๑๔๒ ๑๖๒ ๒๗๐ และ ๒๗๕)

(๒) มาตรา ๖๗ ได้เพิ่มหลักการในเรื่องการอุปถัมภ์ค้ำจุนศาสนา โดยการนำหลักการสำคัญของพระพุทธศาสนาเรื่องไตรสิกขามาบัญญัติเพิ่มเติมโดยกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา ทั้งนี้ การใช้คำว่า “หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท” เพื่อให้เห็นว่าพระพุทธศาสนาที่อ้างถึงไว้ในมาตรานี้ หมายถึงพระพุทธศาสนาที่สืบต่อมาจากครั้งพุทธกาลเป็นแบบแผนเดิมไม่ขาดสายอันเรียกว่า เถรวาท เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันถึงแก่นแท้แห่งพระพุทธศาสนา รวมทั้งหลักการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา เพื่อไม่ให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาทั้งภายในและภายนอก หรือโดยวิธีการใด ๆ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ได้รับฟังผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่และข้อเสนอจากภาคส่วนต่าง ๆ เป็นการสร้างความชัดเจนให้แก่พุทธศาสนิกชนชาวไทยเพื่อจะรักษา สืบต่อพระพุทธศาสนาให้อยู่คู่กับประเทศชาติบ้านเมืองสืบต่อไป

โดยมิได้เป็นการลดความสำคัญของพระพุทธศาสนานิกายต่าง ๆ ลง และมีได้เป็นการลดความสำคัญของศาสนาอื่นด้วยเช่นกัน

(๓) มาตรา ๗๐ กำหนดเป็นนโยบายสำคัญให้รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่คนไทยจะได้รับการดูแลตามพันธกรณีหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

(๔) มาตรา ๗๑ กำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการส่งเสริมและพัฒนาสังคมและทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพในทุกด้านเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับเรื่องการศึกษาเป็นอย่างมาก และเห็นว่าสิ่งที่จะทำให้การศึกษาประสบความสำเร็จ นอกจากรัฐและตัวระบบการศึกษาแล้ว ยังต้องมีสถาบันครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมพื้นฐานที่สำคัญด้วย ประกอบกับหลักการในเรื่องการพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ในมิติด้านต่าง ๆ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงจะมุ่งเน้นแต่เฉพาะการพัฒนาทางการศึกษาเพียงด้านเดียวอาจไม่เพียงพอ แต่จะต้องมีการพัฒนาในมิติอื่น ๆ ประกอบกันด้วย เช่น การกีฬา การพัฒนาจิตใจ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้รัฐดูแลเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้ครบวงจร ตั้งแต่คุ้มครองป้องกัน ช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟู และสิ่งสำคัญในการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐควรคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศหญิงและเพศชาย รวมถึงความต้องการของบุคคลที่มีวัย ลักษณะ หรือสภาพที่แตกต่างกันด้วย

(๕) มาตรา ๗๒ การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ การวางผังเมือง ในทุกระดับ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตอย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละเมือง วางมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ทำกินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น รวมทั้งกำหนดให้รัฐมีแผนนโยบายส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า พัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

(๖) มาตรา ๗๓ กำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการกำหนดมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เนื่องจากเกษตรกรเป็นพื้นฐานและอาชีพหลักของสังคมไทย และในอดีตที่ผ่านมาราคาสินค้าทางการเกษตรไม่สมดุลกับต้นทุนการผลิต ดังนั้น จึงต้องกำหนดนโยบายให้มีมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือสินค้าทางการเกษตรมีคุณภาพ ผลผลิตสูง และมีต้นทุนต่ำ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ส่วนเกษตรกรที่เป็นผู้ยากไร้ ได้กำหนดให้รัฐช่วยเหลือให้มีที่ทำกินโดยวิธีการปฏิรูปหรือวิธีอื่น โดยการปฏิรูปที่ดิน มีหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑. การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน และ ๒. การพัฒนาที่ดินให้มีคุณภาพ

(๗) มาตรา ๗๕ กำหนดหลักการสำคัญของนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ โดยยึดหลักระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงเป็นธรรม และยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และได้เพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่โดยกำหนดให้รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุและการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน ไม่ใช่มุ่งพัฒนาความเจริญทางวัตถุเป็นหลักอย่างเช่นที่ผ่านมา อันจะเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๘) มาตรา ๗๖ กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดิน ต้องยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชน ไม่ใช่เป็นผู้ปกครองประชาชน และในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกัน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรม มีเอกภาพและมีแนวปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน

หลักการให้หน่วยงานของรัฐทำงานอย่างบูรณาการ ร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการกำหนดให้มีประมวลจริยธรรมเป็นหลักการสำคัญที่ใช้กับองค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐทั้งปวง (ดูคำอธิบายประกอบมาตรา ๒๑๙)

(๙) มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยรัฐจะต้องย้อนกลับไปดูกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้ รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึงได้ จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน และเพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องตราขึ้นอย่างแท้จริง มาตรา ๗๗ จึงกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง และยังกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามระยะเวลาที่จะมีกฎหมายกำหนด ในการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย

การบัญญัติมาตรา ๗๗ ไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ก็เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ การจะบังคับให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ในทันทีทันใด อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ การบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็เพื่อให้รัฐมีเวลาที่จะพัฒนาและปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการตรากฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคาดหวังว่ารัฐจะตรากฎหมายแม่บทในการจัดทำร่างกฎหมาย และการพิจารณากฎหมายในโอกาสอันควร

(๑๐) มาตรา ๗๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยกำหนดเป็นนโยบายสำคัญให้รัฐพึงมีแนวนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑. การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
๒. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๓. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๔. การตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ข้อ (๑) ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ข้อ (๑) เป็นดังนี้

“(๑) มาตรา ๖๕ ได้วางหลักการใหม่ให้รัฐพึงจัดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อให้มีแผนการพัฒนาประเทศโดยกำหนดกรอบเวลาและแนวทางพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติ สู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกรอบในการจัดทำแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริหารประเทศให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีการบูรณาการกัน และเพื่อให้บทบาทผู้ปฏิบัติในมาตรานี้มีผลจริงในทางปฏิบัติ จึงได้บัญญัติมาตราอื่นๆไว้รองรับด้วย (มาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๖๒ มาตรา ๒๗๐ และมาตรา ๒๗๕)”

นอกจากนั้น ความว่า “โดยการปฏิรูปที่ดิน มีหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑. การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน และ ๒. การพัฒนาที่ดินให้มีคุณภาพ” ในคำอธิบายประกอบของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ข้อ (๖) ไม่ถูกต้อง เนื่องจากในอนาคตภาครัฐอาจมีแนวคิดในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในรูปแบบอื่นก็ได้ ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ข้อ (๖) เป็นดังนี้

“(๖) มาตรา ๗๓ กำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการกำหนดมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เนื่องจากเกษตรกรเป็นพื้นฐานและอาชีพหลักของสังคมไทย และในอดีตที่ผ่านมาราคาสินค้าทางการเกษตรไม่สมดุลกับต้นทุนการผลิต ดังนั้น จึงต้องกำหนดนโยบายให้มีมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือสินค้าทางการเกษตรมีคุณภาพ ผลผลิตสูง และมีต้นทุนต่ำ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ส่วนเกษตรกรที่เป็นผู้ยากไร้ ได้กำหนดให้รัฐช่วยเหลือให้มีที่ทำกินโดยวิธีการปฏิรูปหรือวิธีอื่น”

จากนั้น สอบถามว่า บทบัญญัติมาตราต่างๆ ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบในแต่ละมาตราไว้ด้วยหรือไม่

นางสาวลลิตพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า การเขียนความมุ่งหมายของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้นำเฉพาะหลักการใหม่ที่บัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาอธิบายไว้ในความมุ่งหมายของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ เท่านั้น ส่วนความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราต่างๆ ของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ คณะอนุกรรมการได้เขียนความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของแต่ละมาตราไว้ด้วยเช่นกัน

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ความว่า “โดยมีแนวคิดทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ค.ศ. ๑๙๓๗” ในความมุ่งหมายของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ย่อหน้าที่หนึ่งตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอ ได้อ้างอิงว่านำข้อมูลมาจากนายสุพล ศรีวิทยา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต “รายงานศึกษาวิจัยเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.” สำนักงาน

ศาลรัฐธรรมนูญ นั้น ในชั้นการพิจารณาร่างบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการนำเอกสารดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาแต่ประการใด

นายเชษฐ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้เขียนอธิบายไว้ในหนังสือคำอธิบายรัฐธรรมนูญว่า ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒ ประเทศไทยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยผู้กร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒ นำแนวคิดมาจากประเทศไอร์แลนด์กับประเทศอินเดีย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความมุ่งหมายของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม โดยอธิบายว่าเหตุใดจึงมีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ และเหตุใดแนวนโยบายของรัฐที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงมีเนื้อหาหรือมาตราที่เพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ส่วนแนวความคิดเกี่ยวกับการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการบัญญัติโดยแสดงถึงลักษณะเจตจำนงร่วมกันของคนในประเทศ และทิศทางของประเทศ เพื่อวางกรอบกติกาใช้บังคับกับพรรคการเมืองที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เพราะต้องยอมรับว่าพรรคการเมืองจะมีนโยบายของพรรคการเมืองที่แปลกใหม่ตลอดเวลา หากปล่อยให้พรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศนำนโยบายต่างๆ มาเป็นนโยบายในการบริหารประเทศ โดยไม่มีกรอบกติกาที่กำหนดไว้ ก็จะทำให้ประเทศเปลี่ยนโฉมไปจนไม่เหลือรากเหง้าที่แท้จริงของประเทศนั้น จึงมีแนวคิดในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแกนกลางในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่จะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม หัวใจสำคัญของหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ ดังนั้น มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงความมุ่งหมายหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามประเด็นข้อสังเกตของที่ประชุม

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญปรับปรุงความมุ่งหมายหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามประเด็นข้อสังเกตของที่ประชุม

หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

“หมวด ๑๕

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

ความมุ่งหมาย

“โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๕ วรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ถือเป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักการสำคัญ จัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เที่ยงธรรม รวมทั้งการรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจน เป็นสากล และครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญจะแตกต่างไปจากการตรากฎหมายทั่วไป การจัดทำรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการพิเศษ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ด้วยสถานะของรัฐธรรมนูญที่ได้รับการรับรองไว้และการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการแตกต่างไปจากการตรากฎหมายทั่วไปดังกล่าว เมื่อมีความจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดกระบวนการซึ่งแตกต่างไปจากการแก้ไขกฎหมายทั่วไป

ในอดีตมีความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วนำไปสู่วิกฤตทางการเมือง ด้วยเหตุที่ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นกระทำโดยเสียงข้างมากในรัฐสภาเพียงลำพัง ไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและละเลยเสียงข้างน้อยในรัฐสภา มิใช่เป็นการเสนอแก้ไขโดยรัฐสภาอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายประการ บนหลักการดังกล่าว โดยแยกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็น ๓ ลักษณะ ดังนี้

๑. ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ (มาตรา ๒๕๕)

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ ๑) หมวด ๑ บททั่วไป ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ ๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรืออำนาจได้ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน (มาตรา ๒๕๖) แล้ว ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใด ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรปรับปรุงแก้ไขความมุ่งหมายของหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้สมบูรณ์ และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมของหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นดังนี้

“โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของประเทศและองค์การในการบริหารกิจการบ้านเมือง ความสัมพันธ์ขององค์การดังกล่าว และที่สำคัญเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่จะยอมให้รัฐมีบทบาทในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากน้อยเพียงใดภายใต้เงื่อนไขอย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในยามที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลง ก็อาจมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ ในรัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ ซึ่งตามปกติจะมีวิธีการแก้ไขใน ๒ ระดับ คือ สามารถแก้ไขได้ง่าย หรือแก้ไขได้ยาก ซึ่งตามปกติในนานาประเทศการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีการแก้ไขได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายปกติ แต่แม้กระนั้นระดับความยากก็ยังมีหลายระดับ

สุดแต่ภูมิหลังหรือความประสงค์ของประชาชนในขณะที่เกิดรัฐธรรมนูญขึ้น ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้กำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ระดับ คือ ระดับที่สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไขเป็นไปได้อย่างมาก ส่วนระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนัก จะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ เหตุที่แยกเป็น ๒ ระดับเช่นนี้ ก็เนื่องจากรัฐธรรมนูญนี้ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการพัฒนา ปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปโดยสุจริต ขจัดการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดน้อยหรือหมดไป จึงมีความจำเป็นต้องสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้มีการดำเนินการไปสู่ผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว จึงกำหนดให้ทำได้ยากมากขึ้นกว่าปกติ โดยกำหนดให้ต้องผ่านการทำประชามติจากประชาชนก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมจึงจะเกิดผล แต่ในกรณีที่เป็นการแก้ไขบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ก็กำหนดให้ทำได้ยากกว่าปกติ เพื่อให้มีการคำนึงถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการป้องกันมิให้ใช้เสียงข้างมากโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อยอย่างที่เคยปรากฏในอดีต

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็น ๓ ลักษณะ ดังนี้

๑. ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ (มาตรา ๒๕๕)

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ ๑) หมวด ๑ บททั่วไป ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ ๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน (มาตรา ๒๕๖) แล้ว ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใด ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นดังนี้

“โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของประเทศ และองค์การในการบริหารกิจการบ้านเมือง ความสัมพันธ์ขององค์การดังกล่าว และที่สำคัญเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่จะยอมให้รัฐมีบทบาทในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ภายใต้เงื่อนไขอย่างไร แต่แม้จะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในยามที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลง ก็อาจมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ ในรัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ ซึ่งตามปกติจะมีวิธีการแก้ไขใน ๒ ระดับ คือ สามารถแก้ไขได้ง่าย หรือแก้ไขได้ยาก ซึ่งตามปกติในนานาประเทศการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้มีการแก้ไขได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายปกติ แต่แม้กระนั้นระดับความยากก็ยังมีหลายระดับ สุดแต่ภูมิหลังหรือความประสงค์ของประชาชนในขณะที่เกิดรัฐธรรมนูญขึ้น ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้กำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้เป็น ๒ ระดับ คือ ระดับที่สำคัญมากจะกำหนดให้การแก้ไข

เป็นไปได้ยากมาก ส่วนระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐหรือโครงสร้างทางการเมืองมากนัก จะกำหนดให้แก้ไขได้ในระดับที่ยากกว่าปกติ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ เหตุที่แยกเป็น ๒ ระดับเช่นนี้ ก็เนื่องจากรัฐธรรมนูญนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการพัฒนา ปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปโดยสุจริต ขจัดการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดน้อยหรือหมดไป จึงมีความจำเป็นต้องสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้มีการดำเนินการไปสู่ผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว การแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว จึงกำหนดให้ทำได้ยากมากขึ้นกว่าปกติ โดยกำหนดให้ต้องผ่านการทำประชามติจากประชาชนก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมจึงจะเกิดผล แต่ในกรณีที่เป็นการแก้ไขบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ก็กำหนดให้ทำได้ยากกว่าปกติ เพื่อให้มีการคำนึงถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการป้องกันมิให้ใช้เสียงข้างมากโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อยอย่างที่เคยปรากฏในอดีต

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็น ๓ ลักษณะ ดังนี้

๑. ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ (มาตรา ๒๕๕)

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องต่อไปนี้ ๑) หมวด ๑ บททั่วไป ๒) หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ๓) หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๔) เรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ ๕) เรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาญาติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน (มาตรา ๒๕๖) แล้ว ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นใด ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

- ไม่มี -

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๐๕ นาฬิกา

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวิษ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์