คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม
ตรวจทานแล้ว เมื่อวันอังคาร ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๔๘๑
วันอังคาร ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๑
ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาต สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายนรชิต สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกีระณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายเธียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๑. นายภัทระ คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๒. นายภุมรัตน ทักษาดิพงศ์	กรรมการ
๑๓. พลตรี วิระ โรจนวาศ	กรรมการ
๑๔. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๕. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๖. พลเอก อัฏฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๗. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๘. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๒. นายอัชพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งพุ่ม นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๒. ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอต

๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕๑ วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๘๐ วันศุกร์ที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเริ่มพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ปัจจุบันการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ อาจประสบปัญหาในเรื่องการสรรหา เนื่องจากประธานกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นว่าผู้ที่ได้รับเงินเดือนจากรัฐไม่ถือว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปีตามมาตรา ๘ (๒) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงอาจส่งผลให้มีผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน

ไม่มากนัก ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาแล้วว่าคุณสมบัติของผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปีตามมาตรา ๘ (๒) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ จะพิจารณาจากภารกิจหรือหน้าที่ของผู้นั้นเป็นหลักโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนจากรัฐหรือไม่

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินควรทำหนังสือสอบถามมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องก่อนว่า ผู้ที่ได้รับเงินเดือนจากรัฐถือว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปีตามมาตรา ๘ (๒) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ ทั้งนี้ ทราบว่าขณะนี้มีผู้ที่เข้ารับการสรรหาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนสี่คน

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอาจมอบหมายให้โฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงประเด็นนี้ต่อสื่อมวลชน

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ควรเชิญสื่อมวลชนมาทำการสัมภาษณ์ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ด้วย และหากสื่อมวลชนเผยแพร่คำสัมภาษณ์ของประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้วก็อาจทำให้คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้อง

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า มาตรา ๘ วรรคสองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติว่า “ลักษณะการมีประสบการณ์ และกิจการอันเป็นสาธารณะตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด ในการกำหนดดังกล่าวให้คำนึงถึงการที่จะได้บุคคลที่มีประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน” จึงทำให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจในการประกาศกำหนดคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา ๘ (๒) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า กรณีการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาเทียบเคียงกับการสรรหากรรมการการเลือกตั้งได้ เนื่องจากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเคยมีความเห็นว่าผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไม่ถือว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ แต่ในเวลาต่อมาคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งก็มีความเห็นใหม่ว่าบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตสามารถยื่นใบสมัครเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ จึงเห็นว่าหากไม่สามารถสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินให้ครบจำนวนได้แล้ว คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินก็อาจแก้ไขประกาศเพื่อให้สามารถสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินให้ได้ครบจำนวน และสอบถามว่า คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินให้อำนาจประธานกรรมการสรรหาในการคัดเลือกบุคคลต่างๆ ได้เองหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า โดยทั่วไปคณะกรรมการสรรหาจะใช้วิธีการลงมติในการคัดเลือกบุคคลใด แต่ในกรณีการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่ากรรมการสรรหาอาจมีความเกรงใจประธานกรรมการสรรหา จึงไม่มีกรรมการสรรหาคนใดโต้แย้งความเห็นของประธานกรรมการสรรหา

จากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่มาตรา ๓๗ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๓๗

"มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง"

ความมุ่งหมาย

"เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบมรดก รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และค่าทดแทน"

คำอธิบายประกอบ

"(๑) **วรรคหนึ่งและวรรคสอง** สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินมีบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ได้บัญญัติเพิ่มเรื่องสิทธิในการสืบมรดก และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งบุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดก ย่อมได้รับความคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น เช่น การอายัด การยึด หรือการริบทรัพย์จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น

(๒) **วรรคสาม** บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเวนคืน บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งกำหนดให้การทดแทนเป็นราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เปลี่ยนแปลงให้การทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควร

(๓) **วรรคสี่ถึงวรรคเจ็ด** บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เว้นแต่เป็นกรณีการชดเชยแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีหลักการสำคัญว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ มีการ

กำหนดระยะเวลา และขอบเขตการใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเพื่อความยุติธรรม แต่หากเกิดกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาต้องการจะนำไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง รัฐต้องคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กับเจ้าของหรือทายาท และหากรัฐยังต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นอีก ก็ต้องทำการเวนคืนใหม่โดยต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนใหม่ไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม รัฐอาจตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะรายได้ตามความจำเป็น โดยไม่ถือว่าขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๑) โดยอธิบายให้ชัดเจนว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่อาจไม่มีเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิ เนื่องจากเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในเรื่องแดนกรรมสิทธิ์ซึ่งจะคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่อยู่ใต้ดินและบนดินด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ใต้ดินไม่ว่าจะอยู่ในบริเวณที่ดินของผู้ใด ให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐเช่นกัน

นายศุภชัย ยาวะประภาษ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า หากเป็นกรณีที่เอกชนปลูกต้นไม้บางประเภท เช่น ต้นสัก จะถือว่าต้นไม้นี้เป็นทรัพย์สินของรัฐหรือไม่

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า กรณีที่เอกชนเข้าไปขุดแร่หรือพลอยในที่ดินที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ จะถือว่าแร่หรือพลอยนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีการปลูกต้นสัก ถือว่าต้นสักเป็นทรัพย์สินของเจ้าของต้นสัก แต่เจ้าของต้นสักจะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะตัดต้นสักของตนเอง ส่วนกรณีที่เอกชนได้รับสัมปทานจากรัฐในการเข้าไปขุดหาแร่ต่างๆ ก็ถือว่ารัฐได้ให้สัมปทานแก่เอกชนในการหาประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับสัมปทานไปแล้ว และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๑) เป็นดังนี้

“(๑) **วรรคหนึ่งและวรรคสอง** สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินมีบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ได้บัญญัติเพิ่มเรื่องสิทธิในการสืบมรดก และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งบุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดก ย่อมได้รับความคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น เช่น การอายัด การยึด หรือการริบทรัพย์จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า สิทธิในทรัพย์สินที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิเดียวที่มิได้มีเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิไว้ ดังเช่นที่ปรากฏในเรื่องการคุ้มครองสิทธิด้านอื่น ๆ ซึ่งจะกำหนดว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อการหนึ่งการใดหรือหลายประการ นอกจากนั้น ยังบัญญัติไว้ชัดเจนในวรรคสองว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” การเปิดกว้างไว้เช่นนี้ เป็นด้วยแนวคิดที่มีการแยกระหว่างทรัพย์สินที่เกิดขึ้นด้วยการกระทำของบุคคลและตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลนั้น กับทรัพย์สินที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งควร

เป็นของส่วนรวมมากกว่าที่จะเป็นของบุคคลที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ด้วยผลดังกล่าว จึงมีการตรากฎหมายกำหนดให้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะอยู่ในที่ดินหรือใต้ที่ดินของใคร ให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เช่น พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐”

นางจุรี วิจิตรวาทการ กรรมการ สอบถามว่า หากเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินขุดเจอวัตถุโบราณที่อยู่ใต้ดินในที่ดินของตนเอง จะถือว่าวัตถุโบราณนั้นเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้ที่พบวัตถุโบราณอาจถือว่าเป็นบุคคลที่เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหายตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้นั้นมีหน้าที่ส่งมอบวัตถุโบราณให้แก่เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ผู้ที่พบวัตถุโบราณอาจถือว่าเป็นผู้เก็บได้ซึ่งสังหาริมทรัพย์อันมีค่าตามมาตรา ๓๕๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งนักกฎหมายบางคนมีความเห็นว่า สังหาริมทรัพย์อันมีค่าตามมาตรา ๓๕๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หมายความถึงสังหาริมทรัพย์ที่ควรค่าแก่แผ่นดิน หากปรากฏว่ามีผู้ที่พบเห็นศพของมนุษย์โบราณหรือซากของไดโนเสาร์ ก็อาจถือว่าศพหรือซากนั้นเป็นของแผ่นดิน

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า หากเป็นกรณีที่มีผู้พบซากเรือโบราณหรือทรัพย์สินในทะเลหลวง จะถือว่าเป็นทรัพย์สินของผู้ที่พบเห็นหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่มีผู้พบเห็นซากเรือโบราณหรือทรัพย์สินในทะเลหลวง ก็อาจถือว่าเป็นทรัพย์สินของผู้ที่พบเห็น เนื่องจากเจ้าของเดิมได้สละสิทธิการครอบครองไปแล้ว

นายอภิชาต สุขัคคานนท์ รองประธานกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า ทรัพย์สินที่ถูกพบในทะเลหลวง ไม่ถือว่าเป็นสังหาริมทรัพย์อันมีค่าตามมาตรา ๓๕๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากสังหาริมทรัพย์อันมีค่าตามมาตรา ๓๕๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา จะต้องเป็นทรัพย์สินที่ถูกฝังหรือซ่อนไว้ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๒) โดยอธิบายให้ชัดเจนว่าเหตุแห่งการเวนคืนจะต้องมีลักษณะที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น และควรมีการอธิบายความว่า “รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” ในวรรคสามของมาตรา ๓๗ ให้ชัดเจนว่ามีความมุ่งหมายให้การชดใช้ค่าที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับด้วย

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า คำอธิบายประกอบในข้อ (๒) ควรมีเนื้อหาที่อธิบายถึงการเวนคืนให้ชัดเจน เนื่องจากอาจมีการนำความในมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญไปตีความว่าผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินสามารถเรียกร้องค่าขาดประโยชน์จากการถูกเวนคืนที่ดินในอนาคตได้ และควรมีการอธิบายคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” ให้ชัดเจนว่าหมายความถึงประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของประชาชนทั่วไปซึ่งมิใช่ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบในข้อ (๒) ควรมีเนื้อหาที่ชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ คำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญในทางที่แคบเกินไป

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๒) เป็นดังนี้

“(๒) **วรรคสาม** บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเวนคืน บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จะมีข้อแตกต่างก็แต่เฉพาะเหตุแห่งการเวนคืน โดยมักจะระบุเหตุแห่งการเวนคืนเพิ่มมากขึ้น แต่เหตุแห่งการเวนคืนที่เพิ่มขึ้นนั้นจะมีลักษณะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น ในการเขียนบทบัญญัติมาตรานี้ จึงได้รวมบัญญัติเหตุแห่งการเวนคืนให้กว้างขึ้น โดยความมุ่งหมายก็คือหากเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วย่อมทำได้เสมอ การระบุเหตุเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ และการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ไว้แม้ทั้งที่เหตุทั้งสามประการดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นกันอยู่แล้ว ก็เพื่อเป็นตัวอย่างให้เห็นถึงลักษณะของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ว่ามีความมุ่งหมายในทางกว้าง ในการตีความในภายหน้าจะได้ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีลักษณะเจาะจงเกินไป ส่วนในเรื่องการชดใช้ค่าทดแทน ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมทั้งแก่รัฐและเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน โดยในการกำหนดค่าทดแทนให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการเวนคืนนั้นประกอบกัน”

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า คำอธิบายประกอบในข้อ (๓) ควรมีเนื้อหาที่อธิบายถึงสาระสำคัญของมาตรา ๓๗ ให้ชัดเจนว่ามีการบัญญัติเรื่องใหม่ไว้ในวรรคสี่ของมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญด้วย

ประธานกรรมการเสนอเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบเป็นย่อหน้าที่สองของข้อ (๓) ที่เพิ่มขึ้นใหม่ ดังนี้

“อนึ่ง ในวรรคสี่ได้เพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนไว้อีกประการหนึ่ง คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากเจ้าของรายหนึ่งเพิ่มขึ้นเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนรายอื่น เพื่อมิให้เกิดลักษณะที่คนหนึ่งถูกเวนคืนจนหมดตัวแต่ประโยชน์ไปตกแก่อีกคนหนึ่ง”

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า คำว่า “หมดตัว” เป็นภาษาที่ไม่เป็นทางการ และการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จนหมดตัวไม่อาจตรวจสอบได้อย่างชัดเจน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) ย่อหน้าที่สอง เป็นดังนี้

“อนึ่ง ในวรรคสี่ได้เพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนไว้อีกประการหนึ่ง คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากเจ้าของรายหนึ่งเพิ่มขึ้นเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนรายอื่น เพื่อมิให้เกิดลักษณะที่ผู้ถูกเวนคืนรายหนึ่งได้รับผลร้ายจากการเวนคืนอย่างรุนแรง ในขณะที่อีกรายหนึ่งได้รับแต่ประโยชน์จากการจัดทำสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรายอื่นนั้น”

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ความว่า “ได้รับผลร้ายจากการเวนคืน” อาจเป็นถ้อยคำที่รุนแรงเกินไป จึงควรเปลี่ยนไปใช้ความว่า “ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน” แทน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) ย่อหน้าที่สอง เป็นดังนี้

“อนึ่ง ในวรรคสี่ได้เพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนไว้อีกประการหนึ่ง คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากเจ้าของรายหนึ่งเพิ่มขึ้นเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนรายอื่น เพื่อมิให้เกิดลักษณะที่ผู้ถูกเวนคืนรายหนึ่งได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอย่างรุนแรง ในขณะที่อีกรายหนึ่งได้รับแต่ประโยชน์จากการจัดทำสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรายอื่นนั้น”

นางจุรี วิจิตรวาทการ กรรมการ สอบถามว่า หากรัฐออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และมิได้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์นั้นเป็นระยะเวลานาน จะต้องคืนทรัพย์นั้นแก่เจ้าของเดิมใช่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ได้กำหนดไว้ในคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) แล้วว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ กำหนดระยะเวลาและขอบเขตการใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท นอกจากนี้ กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาต้องการจะนำไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง รัฐต้องคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กับเจ้าของหรือทายาทด้วย

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างหนึ่ง ต่อมาต้องการจะนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่งซึ่งมีประโยชน์มากกว่า สามารถกระทำได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างหนึ่ง ต่อมาต้องการจะนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่งซึ่งแม้จะมีประโยชน์มากกว่า รัฐก็ต้องทำการเวนคืนใหม่โดยต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนใหม่ไว้ด้วย ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการกำหนดระยะเวลาการขอและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เพื่อให้มีขอบเขตระยะเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจนในการขอและคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) เป็นดังนี้

“(๓) **วรรคสี่ถึงวรรคเจ็ด** บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เว้นแต่เป็นกรณีการชดเชยแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีหลักการสำคัญว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ มีการกำหนดระยะเวลา และขอบเขตการใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเพื่อความยุติธรรม แต่หากเกิดกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาต้องการจะนำไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง รัฐต้องคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กับเจ้าของหรือทายาท และหากรัฐยังต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นอีก ก็ต้องทำการเวนคืนใหม่โดยต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนใหม่ไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ความในวรรคเจ็ดบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสงสัยในการตรากฎหมายที่อาจจะขัดกับหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติว่า “กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” แต่ในการตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีความจำเป็นต้องเวนคืนโดยระบุทรัพย์และเจ้าของเป็นราย ๆ ไป เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงจำเป็นต้องบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในวรรคเจ็ด เพื่อไม่ให้ถือว่าขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญนี้

อนึ่ง ในวรรคสี่ได้เพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนไว้อีกประการหนึ่ง คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากเจ้าของรายหนึ่งเพิ่มขึ้นเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนรายอื่น เพื่อมิให้เกิดลักษณะที่ผู้ถูกเวนคืนรายหนึ่งได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอย่างรุนแรง

ในขณะที่อีกรายหนึ่งได้รับแต่ประโยชน์จากการจัดทำสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรายอื่นนั้น”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๓๗ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๓๗ เป็นดังนี้

“(๑) **วรรคหนึ่งและวรรคสอง** สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินมีบัญญัติเป็นครั้งแรก ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ได้บัญญัติเพิ่มเรื่องสิทธิในการสืบมรดก และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งบุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดก ย่อมได้รับความคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น เช่น การอายัด การยึด หรือการริบทรัพย์จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า สิทธิในทรัพย์สินที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิเดียวที่มิได้มีเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิไว้ ดังเช่นที่ปรากฏในเรื่องการคุ้มครองสิทธิด้านอื่น ๆ ซึ่งจะกำหนดว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อการหนึ่งการใดหรือหลายประการ นอกจากนั้น ยังบัญญัติไว้ชัดเจนในวรรคสองว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” การเปิดกว้างไว้เช่นนี้ เป็นด้วยแนวคิดที่มีการแยกระหว่างทรัพย์สินที่เกิดขึ้นด้วยการกระทำของบุคคล และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลนั้น กับทรัพย์สินที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งควรเป็นของส่วนรวมมากกว่าที่จะเป็นของบุคคลที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ด้วยผลดังกล่าว จึงมีการตรากฎหมายกำหนดให้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะอยู่ในที่ดินหรือใต้ที่ดินของใคร ให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐโดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เช่น พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

(๒) **วรรคสาม** บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเวนคืน บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จะมีข้อแตกต่างก็แต่เฉพาะเหตุแห่งการเวนคืน โดยมักจะระบุเหตุแห่งการเวนคืนเพิ่มมากขึ้น แต่เหตุแห่งการเวนคืนที่เพิ่มขึ้นนั้นจะมีลักษณะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น ในการเขียนบทบัญญัติมาตรานี้ จึงได้รวมบัญญัติเหตุแห่งการเวนคืนให้กว้างขึ้น โดยความมุ่งหมายก็คือหากเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วย่อมทำได้เสมอ การระบุเหตุเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ และการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ไว้แม้ทั้งที่เหตุทั้งสามประการดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นกันอยู่แล้ว ก็เพื่อเป็นตัวอย่างให้เห็นถึงลักษณะของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ว่ามีความมุ่งหมายในทางกว้าง ในการตีความในภายหน้าจะได้ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีลักษณะเจาะจงเกินไป ส่วนในเรื่องการชดใช้ค่าทดแทน ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมทั้งแก่รัฐและเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน โดยในการกำหนดค่าทดแทนให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการเวนคืนนั้นประกอบกัน

(๓) **วรรคสี่ถึงวรรคเจ็ด** บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เว้นแต่เป็นกรณีการชดเชยแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีหลักการสำคัญว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ มีการ

กำหนดระยะเวลา และขอบเขตการใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเพื่อความยุติธรรม แต่หากเกิดกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาต้องการจะนำไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง รัฐต้องคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กับเจ้าของหรือทายาท และหากรัฐยังต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นอีก ก็ต้องทำการเวนคืนใหม่โดยต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนใหม่ไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ความในวรรคเจ็ดบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสงสัยในการตรากฎหมายที่อาจจะขัดกับหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติว่า “กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” แต่ในการตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีความจำเป็นต้องเวนคืนโดยระบุทรัพย์และเจ้าของเป็นราย ๆ ไป เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงจำเป็นต้องบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในวรรคเจ็ด เพื่อไม่ให้ถือว่าขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญนี้

อนึ่ง ในวรรคสี่ได้เพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนไว้อีกประการหนึ่ง คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากเจ้าของรายหนึ่งเพิ่มขึ้นเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนรายอื่น เพื่อมิให้เกิดลักษณะที่ผู้ถูกเวนคืนรายหนึ่งได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอย่างรุนแรงในขณะที่อีกรายหนึ่งได้รับแต่ประโยชน์จากการจัดทำสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรายอื่นนั้น”

มาตรา ๓๘

“มาตรา ๓๘ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้บัญญัติเพิ่มเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางด้วย และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มเติมข้อยกเว้นของการจำกัดเสรีภาพให้รวมถึงการรักษาสถานภาพของครอบครัวด้วย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพของบุคคลที่จะเดินทางไป ณ ที่ใดก็ได้โดยอิสระ ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางโดยวิธีใดก็ตาม ซึ่งในแต่ละวิธีในการเดินทางนั้น ก็อาจมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น การเดินทางโดยรถยนต์ก็จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ควรยกตัวอย่างไว้ในคำอธิบายประกอบด้วยว่า การบัญญัติกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์มีลักษณะใดบ้าง

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า การบัญญัติกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่เพื่อความมั่นคงของรัฐเคยมีกรณีปัญญาเรื่องการกำหนดทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่ไม่สามารถกำหนดถิ่นที่อยู่ได้ชัดเจน ให้ระบุชื่อไว้ในทะเบียนบ้านกลาง

ประธานกรรมการกล่าวว่า การตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่เพื่อความมั่นคงของรัฐ เช่น การกำหนดห้ามบุคคลทั่วไปเข้าไปในเขตทหาร การตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่เพื่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน เช่น การห้ามเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ใช้บริการสถานบริการ การตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่เพื่อการผังเมือง เช่น การห้ามก่อสร้างอาคารบางประเภทในบางพื้นที่ การตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่เพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว เช่น การกำหนดให้บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะมีภูมิลำเนาตามบิดามารดา หรือการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่เพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ เช่น การกำหนดให้เด็กที่ถูกทอดทิ้งอยู่ในความดูแลของสถานรับเลี้ยงเด็กหรือสถานสงเคราะห์ เป็นต้น

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๓๘ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. เห็นชอบคำอธิบายประกอบของมาตรา ๓๘ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๙

“มาตรา ๓๙ การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้”

ความมุ่งหมาย

“การเนรเทศ การห้ามเข้าประเทศ และการถอนสัญชาติของบุคคลสัญชาติไทยจะกระทำมิได้”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) **วรรคหนึ่ง** บทบัญญัติลักษณะนี้ บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ บทบัญญัติตามมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย มิให้ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรไทย หรือมิให้ถูกห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรไทย อันเป็นสิทธิเด็ดขาดไม่มีข้อยกเว้น

(๒) **วรรคสอง** เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดว่า การถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ บุคคลต่างชาติผู้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยวิธีการใด ๆ เช่น การสมรสกับหญิงไทย บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หากมีการกระทำความผิดตามกฎหมาย ย่อมส่งผลให้ถูกถอนสัญชาติได้ และเมื่อถูก

ถอนสัญชาติไทยแล้วก็สามารถทำการเนรเทศได้ ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าวยังถือสัญชาติไทยจะไม่สามารถทำการเนรเทศได้เพราะเป็นการผิดหลักสากล แต่การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เพราะหากเนรเทศบุคคลที่ถือสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งถือว่าเป็นคนไทย บุคคลเหล่านั้นจะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย

อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถือสองสัญชาติ คือ สัญชาติไทยและสัญชาติอื่นยังถือว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทยโดยกฎหมายไทยให้สิทธิที่จะสละสัญชาติมากกว่าจะบังคับให้สละสัญชาติ การบังคับเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติจะมีในกรณีที่บุคคลแปลงสัญชาติหรือบุคคลได้สัญชาติโดยการสมรส เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ว่าหากบุคคลต้องการแปลงสัญชาติเป็นคนอเมริกันต้องให้สละสัญชาติเดิม เป็นต้น”

ประเด็นการพิจารณา

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า คำอธิบายประกอบในข้อ (๒) ที่กำหนดว่าการถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เพราะหากเนรเทศบุคคลที่ถือสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งถือว่าเป็นคนไทย บุคคลเหล่านั้นจะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย อาจไม่ถูกต้องเนื่องจากในปัจจุบันแม้บุคคลใดถูกถอนสัญชาติไทย แต่หากมีหนังสือเดินทางระบุตัวตนได้หรือถือสัญชาติมากกว่าหนึ่งสัญชาติก็สามารถขออยู่อาศัยในประเทศอื่นได้

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“(๒) **วรรคสอง** เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดว่า การถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เพราะเป็นหลักสากลและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จะต้องมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง โดยเฉพาะการได้สัญชาติในขณะที่เกิดย่อมถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิในสัญชาตินั้นตามทฤษฎีหลักกฎหมายธรรมชาติ และเมื่อเป็นสิทธิพื้นฐานแล้ว รัฐจึงไม่อาจไปถอนสิทธินั้นได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลต่างชาติผู้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยวิธีการใด ๆ เช่น การสมรสกับหญิงไทย บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หากมีการกระทำความผิดตามกฎหมาย ย่อมส่งผลให้ถูกถอนสัญชาติได้ และเมื่อถูกถอนสัญชาติไทยแล้วก็สามารถทำการเนรเทศได้ ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าวยังถือสัญชาติไทยจะไม่สามารถทำการเนรเทศได้เพราะเป็นการผิดหลักสากล”

นอกจากนี้ สอบถามว่า คำอธิบายประกอบในข้อ (๑) ความว่า “บทบัญญัติลักษณะนี้ บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ” เป็นข้อความที่ถูกต้องหรือไม่

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๔๗ วรรคสาม กำหนดว่า “การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรจะกระทำมิได้” ขณะที่ความว่า “การห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้” มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๔๐ วรรคสาม

ประธานกรรมการกล่าวว่า การเข้ามาในราชอาณาจักรต้องเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งความว่า “การห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้” ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นครั้งแรก ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๑) เป็นดังนี้

“(๑) **วรรคหนึ่ง** บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการห้ามเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และได้บัญญัติ

ในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรว่าจะกระทำมิได้ หลังจากนั้น จึงมีบทบัญญัติทำนองเดียวกันนี้ตลอดมา บทบัญญัติตามมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยมิให้ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรไทย หรือมิให้ถูกห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรไทย อันเป็นสิทธิเด็ดขาดไม่มีข้อยกเว้น”

นอกจากนี้ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๒) ย่อหน้าที่หนึ่ง เป็นดังนี้

“(๒) **วรรคสอง** เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดว่า การถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เพราะเป็นหลักสากลและเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ที่จะต้องมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง โดยเฉพาะการได้สัญชาติในขณะที่เกิดย่อมถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิในสัญชาตินั้นโดยรัฐไม่อาจไปลิดรอนสิทธินั้นได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลต่างชาติผู้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยวิธีการใด ๆ เช่น การสมรสกับหญิงไทย บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หากมีการกระทำความผิดตามกฎหมาย ย่อมส่งผลให้ถูกถอนสัญชาติได้ และเมื่อถูกถอนสัญชาติไทยแล้วก็สามารถทำการเนรเทศได้ ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าวยังถือสัญชาติไทยจะไม่สามารถทำการเนรเทศได้เพราะเป็นการผิดหลักสากล”

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน แต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว จะสามารถถอนสัญชาติไทยของบุคคลดังกล่าวได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า เดิมการที่บุคคลใดจะได้มาซึ่งสัญชาติไทยจะใช้หลักดินแดนและหลักสืบสายโลหิตจากบิดามารดาเป็นข้อพิจารณา ต่อมาประเทศไทยประสบปัญหามีบุคคลต่างด้าวอพยพเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นจำนวนมาก จึงมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติโดยกำหนดว่าบุคคลที่เข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีบุตรที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก็ไม่เป็นเหตุให้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ซึ่งเมื่อบุคคลนั้นไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดก็อาจถูกถอนสัญชาติได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันบุคคลที่อพยพเข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีจำนวนมากและบางรายได้อาศัยและประกอบอาชีพในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติโดยให้มีการคืนสัญชาติไทยให้แก่บุคคลดังกล่าวเป็นรายกรณีไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความว่าการคืนสัญชาติไทยในกรณีนี้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดและทำให้สิทธิทางการเมืองกลับคืนมาด้วย

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า เคยมีกรณีปัญหาเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลที่อพยพเข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีบุตรที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานว่าบุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวถือเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงสามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า บุคคลที่มีบิดามารดาเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยและเกิดในประเทศไทย กับบุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่มีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวซึ่งบิดามารดาได้มาซึ่งสัญชาติไทยแล้ว ผลทางกฎหมายของบุคคลทั้งสองเหมือนกันหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า บุคคลที่มีบิดามารดาเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยและเกิดในประเทศไทยกับบุคคลที่เกิดในประเทศไทย แต่มีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวซึ่งบิดามารดาได้มาซึ่งสัญชาติไทยแล้ว ผลทางกฎหมายขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง เช่น ในกรณีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๙๔ (๑) กำหนดว่า บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๗ (๑) กำหนดเพียงว่า บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๓๙ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๓๙ เป็นดังนี้

“(๑) **วรรคหนึ่ง** บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการห้ามเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรว่าจะกระทำมิได้ หลังจากนั้นจึงมีบทบัญญัติทำนองเดียวกันนี้ตลอดมา บทบัญญัติตามมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยมิให้ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรไทย หรือมิให้ถูกห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรไทย อันเป็นสิทธิเด็ดขาดไม่มีข้อยกเว้น

(๒) **วรรคสอง** เป็นบทบัญญัติใหม่เพื่อกำหนดว่า การถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ เพราะเป็นหลักสากลและเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ที่จะต้องมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง โดยเฉพาะการได้สัญชาติในขณะที่เกิดย่อมถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิในสัญชาตินั้นโดยรัฐไม่อาจไปลิดรอนสิทธินั้นได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลต่างชาติผู้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยวิธีการใด ๆ เช่น การสมรสกับหญิงไทย บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หากมีการกระทำความผิดตามกฎหมาย ย่อมส่งผลให้ถูกถอนสัญชาติได้ และเมื่อถูกถอนสัญชาติไทยแล้วก็สามารถทำการเนรเทศได้ ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าวยังถือสัญชาติไทยจะไม่สามารถทำการเนรเทศได้เพราะเป็นการผิดหลักสากล

อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถือสองสัญชาติ คือ สัญชาติไทยและสัญชาติอื่นยังถือว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทย โดยกฎหมายไทยให้สิทธิที่จะสละสัญชาติมากกว่าจะบังคับให้สละสัญชาติ การบังคับเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติจะมีในกรณีที่บุคคลแปลงสัญชาติหรือบุคคลได้สัญชาติโดยการสมรส เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ว่าหากบุคคลต้องการแปลงสัญชาติเป็นคนอเมริกันต้องให้สละสัญชาติเดิมเป็นต้น”

มาตรา ๔๐

“มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไข ในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขตของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) **วรรคหนึ่ง** บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

(๒) **วรรคสอง** กำหนดข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดกรอบว่าจะทำได้ในกรณีใดบ้าง ในการดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพตามวรรคสองนี้ จำเป็นต้องพิจารณามาตรา ๒๖ และมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญประกอบด้วย เพราะการจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้นจึงต้องพิจารณาจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น ในการตรากฎหมายเพื่อ “การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ” ต้องไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น หรือทำให้บุคคลไม่สามารถเข้าประกอบอาชีพนั้นได้ด้วยเหตุที่ไม่เกี่ยวกับความรู้ในอาชีพนั้น เช่น กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานศึกษาว่าจะต้องมีลักษณะอย่างใด เป็นต้น และต้องไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันทางอาชีพหรือวิชาชีพ เนื่องจากมีแนวโน้มที่ผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ จะรวมกลุ่มกันเพื่อกำหนดให้อาชีพของตนเป็น “วิชาชีพ” และสร้างกลไกที่เป็นอุปสรรคหรือภาระของผู้ประกอบอาชีพโดยไม่จำเป็น

(๓) **วรรคสาม** เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดว่า การจัดระเบียบการประกอบอาชีพนั้น ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา และต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อไม่ให้มีการสร้างเงื่อนไขในลักษณะที่จะนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลทั่วไป หรือเข้าไปก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างองค์ความรู้และการถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้เข้ารับการศึกษา จึงจำเป็นต้องมีอิสระในการจัดระบบการศึกษาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เข้ารับการศึกษา โดยมิได้มุ่งหมายเพื่อให้ผู้เข้ารับการศึกษาไปประกอบอาชีพด้านใดด้านหนึ่งแต่เพียงด้านเดียว เช่น การประกอบอาชีพสื่อมวลชน หรือนักวิทยาศาสตร์ บุคคลมีเสรีภาพที่จะเป็นได้แม้ไม่จบการศึกษาทางด้านวารสารศาสตร์ หรือทางด้านวิทยาศาสตร์โดยตรง ซึ่งการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ไม่ได้หมายความเฉพาะในเรื่องวิชาชีพเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย เช่น การประกอบอาชีพประมง ก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการทำการประมง เป็นต้น”

ประเด็นการพิจารณา

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรานี้แล้ว

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๔๐ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. เห็นชอบคำอธิบายประกอบของมาตรา ๔๐ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๔๑

"มาตรา ๔๑ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(๓) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ"

ความมุ่งหมาย

"กำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของรัฐ การร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ"

คำอธิบายประกอบ

"(๑) บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ และบทบัญญัติสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐนั้น มีบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ส่วนบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลและชุมชนในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานรัฐได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ความในมาตรานี้เป็นการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบ และเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้แยกสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวให้มีความเหมาะสมชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง

(๒) คำว่า "หน่วยงานของรัฐ" หมายรวมถึงรัฐวิสาหกิจและองค์กรอื่นของรัฐทั้งที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลด้วย

(๓) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวจะต้องมิใช่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการ การจะวินิจฉัยว่าข้อมูลใดเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง"

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิทราบและเข้าถึงเฉพาะข้อมูลข่าวสาร หรือรวมถึงข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย

นางสาววลัยพร ภารา เลขานุการอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๘ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๓) ของมาตรานี้ เป็นดังนี้

“(๓) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ โดยกำหนดข้อยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญบางประการ เช่น การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐมิได้ ฯลฯ แต่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ หากแต่กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ควรแก้ไขปรับปรุงลำดับคำอธิบายประกอบของมาตรานี้ให้สอดคล้องกับลำดับของอนุมาตราที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า คำอธิบายประกอบของมาตรานี้จัดเรียงลำดับจากประเด็นที่มีเนื้อหาน้อยไปสู่ประเด็นที่มีเนื้อหามาก ประเด็นที่น่าสนใจของมาตรานี้ประเด็นหนึ่ง คือ เหตุใดจึงมีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ การกำหนดประเด็นดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพราะก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประชาชนมีสิทธิถวายฎีการ้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ได้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงได้มีการกำหนดให้ประชาชนเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐแทนการถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรานี้ให้เห็นวิวัฒนาการในการกำหนดสิทธิตาม (๑) (๒) และ (๓) ของมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะดังกล่าวจะทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจคำอธิบายประกอบของมาตรานี้ได้โดยง่าย

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไทย อาจนำมาจากหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรานี้โดยนำคำอธิบายประกอบข้อ (๑) ข้อ (๒) และข้อ (๓) รวมเป็นคำอธิบายประกอบเดียวกันและจัดเรียงลำดับตามวิวัฒนาการของสิทธิประเภทต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

นางจุรี วิจิตรวาทการ กรรมการ กล่าวว่า เหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ อาจเป็นเพราะกลไกตามระบอบประชาธิปไตยไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของประชาชนเท่าที่ควร

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า สาระสำคัญของมาตรานี้คือการกำหนดหลักประกันสิทธิของประชาชนและชุมชน

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอาจนำเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เรื่องการกำหนดสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐมาประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรานี้

ประธานกรรมการกล่าวว่า เดิมมีแนวคิดว่ารัฐเป็นของประชาชนทุกคน หากกำหนดให้ประชาชนฟ้องรัฐให้ชดใช้ค่าเสียหายได้และรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายรัฐก็จะต้องใช้เงินที่เป็นของประชาชนมาชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว จึงมีการห้ามมิให้ประชาชนฟ้องรัฐ ต่อมามีแนวคิดว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลหากทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายด้วย ดังนั้น ประชาชนซึ่งได้รับความเสียหายนั้นจึงฟ้องรัฐได้

นางจุรี วิจิตรวาทการ กรรมการ สอบถามว่า ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองประชาชนมีสิทธิฟ้องรัฐหรือไม่อย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองประชาชนมีสิทธิฟ้องรัฐได้โดยยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ กรรมการ กล่าวว่า ตามทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social contract) ประชาชนสามารถฟ้องรัฐได้ เพราะรัฐต้องตระหนักถึงสิทธิบางประการที่ผู้อยู่ใต้ปกครองได้ยอมสละไปให้กับรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยในสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนยังคงเหลืออยู่ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวเกิดขึ้นราวปี ค.ศ. ๑๖๕๑

ประธานกรรมการกล่าวว่า ก่อนหน้าที่จะเกิดทฤษฎีสัญญาประชาคมประชาชนอาจจะฟ้องรัฐไม่ได้

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ที่ผ่านมามีปัญหาในการฟ้องรัฐบาล เพราะรัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐบาลเป็นนามธรรมที่ใช้เรียกฝ่ายบริหาร โดยรัฐบาลมีสองความหมาย คือ ความหมายอย่างกว้าง รัฐบาล หมายถึง องคาพยพของรัฐทั้งหมด ส่วนความหมายอย่างแคบ รัฐบาล หมายถึง คณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติหากมีการฟ้องรัฐบาลก็ไม่ทราบแน่ชัดว่าจะให้บุคคลใดมาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแทนรัฐบาล

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางรัฐบาล ประชาชนจึงไม่อาจฟ้องรัฐบาลได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการห้ามฟ้องพระมหากษัตริย์ (The King can do no wrong) ต่อมามีการกำหนดให้บุคคลที่ใช้อำนาจในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าวจึงเป็นผู้รับผิดชอบต่อการดำเนินการต่าง ๆ ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวจึงฟ้องรัฐและหน่วยงานของรัฐได้

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบในข้อ (๑) เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ และบทบัญญัติสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐนั้นมีบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักประกันของประชาชนในอันที่จะร้องทุกข์เมื่อเกิดความคับข้องใจหรือเดือดร้อน

หรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำหรือละเว้นการกระทำจนเป็นเหตุให้ตนเกิดความเสียหายได้

ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลและชุมชนในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานรัฐ ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ความในมาตรานี้เป็นการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบ และเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้แยกสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวให้มีความเหมาะสมชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง”

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า หน่วยงานของรัฐที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึงหน่วยงานใดบ้าง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า หน่วยงานของรัฐที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น สถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งสังกัดหน่วยงานใดทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บุคคลนั้นมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ได้ แต่ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำให้เกิดความเสียหายโดยตรงได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวถูกรับรองไว้ในมาตรานี้เป็นพิเศษนอกเหนือจากสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐในกรณีทั่วไป

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้เสียหายยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดสังกัดอยู่เท่านั้น จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ และหน่วยงานของรัฐนั้นจะไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มุ่งหมายที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้เสียหาย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๔๑ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาบันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๔๑ เป็นดังนี้

“(๑) บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ และบทบัญญัติสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐนั้นมีบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักประกันของประชาชนในอันที่จะร้องทุกข์เมื่อเกิดความคับข้องใจหรือเดือดร้อนหรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำหรือละเว้นการกระทำจนเป็นเหตุให้ตนเกิดความเสียหายได้

ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลและชุมชนในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของหน่วยงานรัฐ ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๔๐ และบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวได้บัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ความในมาตรานี้เป็นการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบ และเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้แยกสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวให้มีความเหมาะสมชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง

(๒) คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายรวมถึงรัฐวิสาหกิจและองค์กรอื่นของรัฐทั้งที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลด้วย

(๓) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ โดยกำหนดข้อยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญบางประการ เช่น การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐมิได้ ฯลฯ แต่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ หากแต่กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๒๕ นาฬิกา

นายสกนธ์ พรหมบุญตา
นิติกรชำนาญการ
นายนฤพนธ์ ธุลีจันทร์
นิติกรปฏิบัติการ
นายเฉลิมศักดิ์ ใจชำนิ
วิทยากรชำนาญการ
ผู้จดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมาธิการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์