

สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๒
วันอังคารที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

ที่ประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการด้านสารัตถะในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คณะ คือ

๑. คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาในภาค ๑ พระมหากษัตริย์ และประชาชน ส่วนที่ ๑ ความเป็นพลเมือง และส่วนที่ ๓ หน้าที่พลเมือง มีนายมานิจ สุขสมจิตร เป็นประธานอนุกรรมการ ได้เสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) กรอบความคิดหลักของความเป็นพลเมืองและหน้าที่พลเมือง นั้น เสนอให้รัฐมีหน้าที่สร้างพลเมืองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ เป็นคนที่พึ่งตนเองได้ และรับผิดชอบตนเองได้ เคารพหลักความเสมอภาค เคารพความแตกต่าง มีวินัย เคารพสิทธิของผู้อื่น เคารพกติกา ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม ตระหนักในหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม ทั้งนี้ รัฐจะต้องให้การศึกษารื่องความเป็นพลเมืองด้วยการกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาของสถานศึกษาทุกประเภททั้งในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา รวมทั้งให้การศึกษารื่องความเป็นพลเมืองแก่ผู้ที่มีอายุมากกว่าวัยศึกษาด้วยเพื่อเป็นการให้การศึกษาลดข้อผิดพลาด

(๒) มีการแบ่งสาระของความเป็นพลเมืองออกเป็น ๒ ด้าน คือ

๑) ความเป็นพลเมืองด้านการเมือง ได้แก่ มีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตย มีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เป็นต้น โดยเนื้อหาในส่วนนี้จะให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิเลือกตั้ง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งยังเน้นให้พลเมืองมีความเข้าใจในความเป็น “มนุษย์” เคารพความเห็นที่แตกต่างหลากหลายตามระบอบประชาธิปไตย และมีความเป็น “อิสระชน” ที่สามารถรับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้ มิได้อยู่ภายใต้อำណัติของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับ “ความเป็นพลเมือง” จะเกื้อหนุนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนต่าง ๆ อาทิ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การสร้างความปรองดอง การปฏิรูป

๒) ความเป็นพลเมืองด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ มีจิตสาธารณะในการร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชน ท้องถิ่น และประเทศ และการให้ความช่วยเหลือผู้อื่น การไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้อื่นโดยเหตุความแตกต่างทางวัยวุฒิ คุณวุฒิ สัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา สถานะทางเศรษฐกิจ ความคิด ความเชื่อ และเพศสภาวะ เป็นต้น โดยมีมิติด้านเศรษฐกิจจะเน้นการดำรงชีวิตแบบพอเพียง ประกอบธุรกิจอย่างสุจริต รับผิดชอบต่อสังคม และมิติด้านสังคมจะเน้นให้พลเมืองแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต รวมถึงรองรับกับสังคมสารสนเทศ เพื่อให้มีดุลพินิจในการรับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้มีการจำแนกหน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามหมวด ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ออกมา กำหนดเป็นหน้าที่พลเมืองโดยจัดให้มีเนื้อหาสาระเพียงพอและนำมาประยุกต์กับร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ได้ โดยไม่ทำให้สาระของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเนื้อหามากเกินความจำเป็น

๒. คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๒ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาในภาค ๑ พระมหากษัตริย์และประชาชน หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิเสรีภาพของพลเมือง ส่วนที่ ๔ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่วนที่ ๕ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ มีนายปกรณ์ ปรียากกร เป็นประธานอนุกรรมการได้เสนอกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนที่รับผิดชอบต่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) ปัญหาหลักเกี่ยวกับ “สิทธิเสรีภาพของพลเมือง” ที่รัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ผ่านมาเน้นมีบทบัญญัติรายละเอียดปลีกย่อยมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับมีบทบัญญัติที่ว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง อันเป็นการสร้างทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในเชิงจำกัดว่า หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพใดไว้แล้ว สิทธิเสรีภาพนั้นจะไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งเป็นทัศนคติที่ตรงข้ามกับทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพสากลที่ว่า การที่รัฐธรรมนูญมิได้เขียนถึงสิทธินั้นไว้มิได้หมายความว่าสิทธิเสรีภาพนั้นไม่ได้รับการรับรอง นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองยังเกิดจากการไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ซึ่งมิได้เป็นพลเมือง ปัญหาการบังคับใช้ (Law enforcement) กระบวนการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันได้แก่กระบวนการยุติธรรมเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่สามารถให้การปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเป็นธรรม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ มีปัญหาการใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขต

(๒) ปัญหาหลักเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” ที่พลเมืองมีสิทธิ แต่รัฐไม่มีหน้าที่ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะของพลเมืองที่อาจไม่เข้าถึง

(๓) ปัญหาหลักเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ” นั้น รัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ผ่านมาได้รับรองการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้หลายกรณี แต่พลเมืองไม่สามารถตรวจสอบได้จริง คงทำได้แต่เพียง “สงสัย” และ “กล่าวหา” เท่านั้น

(๔) หลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๑) หลักการแก้ปัญหาเกี่ยวกับ “สิทธิเสรีภาพของพลเมือง” เพื่อแก้ปัญหายังเขียนละเอียด ยิ่งตีความแคบ ได้แก่ เปลี่ยนแนวทางการเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพใหม่โดยรับรองสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพแทนที่จะเขียนลึกในรายละเอียดเหมือนเช่นที่ผ่านมา เป็นต้น ส่วนการแก้ปัญหาไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของผู้ซึ่งมิได้เป็นพลเมืองนั้น ให้แยกสิทธิเสรีภาพออกเป็น ๒ ส่วน คือ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) กับสิทธิเสรีภาพของพลเมือง (Citizens' rights) รวมถึงการแก้ปัญหาการบังคับใช้ควรมีการกำหนดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานโดยไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการแก้ปัญหาการใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตต้องวางหลักเกณฑ์หรือข้อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพให้ชัดเจนเพื่อให้การใช้สิทธิเสรีภาพมีความพอดี และก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Individual interest) กับผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) รวมทั้งการวางหลักเกณฑ์ การใช้สิทธิเสรีภาพบนความรับผิดชอบโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นด้วย

๒) หลักการแก้ปัญหาเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” กรณีปัญหาพลเมืองมีสิทธิ แต่รัฐไม่มีหน้าที่นั้น แทนที่จะให้เป็น “สิทธิของพลเมือง” สมควรกำหนดให้เป็น “หน้าที่ของรัฐ” ที่จะต้องดำเนินการให้พลเมืองที่อาจได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้รับทราบข้อมูล และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อรัฐเพื่อประกอบการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายสาธารณะนั้น และในกรณีที่เป็น การตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องที่สำคัญ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดภาระหนี้สาธารณะนานหลายสิบปี เป็นต้น ให้เป็น “หน้าที่ของรัฐ” ที่จะต้องดำเนินการให้พลเมืองที่อาจได้รับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะนั้น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยตรงผ่านการออกเสียงประชามติ (Referendum) หรือเมื่อประชาชนใช้สิทธิมีส่วนร่วมทางการเมืองประการอื่นใดแล้ว เช่น การเสนอร่างกฎหมาย ต้องมีการกำหนดว่ารัฐบาลหรือรัฐสภามีหน้าที่ดำเนินการต่อไปอย่างไรและภายในระยะเวลาเท่าใด ส่วนการแก้ปัญหาการเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะเพื่อให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของพลเมืองได้มากที่สุด เช่น ควรมีการพิจารณาทบทวนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เอื้อประโยชน์สูงสุดต่อพลเมือง และควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ โดยกำหนดให้กระบวนการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติโดยองค์กรอื่นนอกเหนือจากคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

๓) หลักการแก้ปัญหาเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ” นั้น เสนอให้แก้ปัญหาการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยพลเมือง ส่วนการแก้ไขปัญหามิได้มีการเปิดเผย จึงตรวจสอบไม่ได้ นั้น เสนอให้เปลี่ยนแนวทางการเขียนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเสียใหม่ โดยนอกจากการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในทุกระดับแล้ว ต้องกำหนดให้เป็น “หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” ของรัฐ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐทุกระดับที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการ โดยใช้ “เงินแผ่นดิน” ในทุกขั้นตอนต่อสาธารณะ เว้นแต่ข้อมูลที่มีความอ่อนไหวหรือที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐเฉพาะที่บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐทุกประการต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล อันจะทำให้รัฐและหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

นางสาวดวงจิตร์ ก่อเจริญวัฒน์
 วิทยาการชำนาญการพิเศษ
 ผู้สรุปผลการประชุม

ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเนาเงิน
 ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสิทธิการยกย่องรัฐธรรมนูญ
 ตามข้อบังคับ ฯ ข้อ ๘๗
 ผู้ตรวจทาน