

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๘
วันศุกร์ ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

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

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	(ลาการประชุม)
๒. นายวรชิต สิงหเสนี	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเจษฎ์ โทณะวณิก

๒. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๖ วันอังคาร ที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๗ วันพุธ ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๘ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๙ วันศุกร์ ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๑ วันอังคาร ที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๒ วันพุธ ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๔ วันจันทร์ ที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๕ วันอังคาร ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๖ วันพุธ ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘

อยู่ระหว่างการตรวจทานของนายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง แจ้งต่อที่ประชุมว่า ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการได้ตรวจทานความถูกต้องของบันทึกการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นเสร็จแล้วจำนวน ๓ ครั้ง ขอให้ที่ประชุมพิจารณาว่าต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ เพื่อฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะได้ปรับปรุงให้ถูกต้องเพื่อเสนอให้ที่ประชุม คณะกรรมการรับรองในวันจันทร์ ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ต่อไป

จากนั้น นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาหมวด ๑ ด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยขอให้พิจารณาเฉพาะหลักการ โดยเริ่มตั้งแต่ร่างมาตรา ๖๑ เป็นต้นไป

มาตรา ๖๑

“มาตรา ๖๑ รัฐพึงปลูกฝังให้ประชาชนยึดมั่นในเกียรติภูมิ อุดมการณ์ และผลประโยชน์ของชาติ และมีจิตสำนึกในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในร่างมาตรานี้ได้นำไปบัญญัติไว้แล้วในเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ จึงไม่มีความจำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้อีก

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า เรื่องยุทธศาสตร์ชาติในร่าง มาตรา ๕๗ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ ส่วนความในร่างมาตรา ๖๑ เป็นเรื่องการปลูกฝังจิตสำนึกจึงนำมา บัญญัติไว้เป็นอีกมาตราหนึ่ง

- มีการถามถึงข้อสังเกตว่าความในร่างมาตรา ๖๑ ขัดกับความในร่างมาตรา ๕๗/๑ หรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๕๗ และร่างมาตรา ๕๗/๑ เป็นเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งอาจรวมถึงการปลูกฝังให้ประชาชนยึดมั่นในเกียรติภูมิ อุดมการณ์ และผลประโยชน์ของชาติ และมีจิตสำนึกในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกตามร่างมาตรา ๖๑ ด้วย ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๖๑ ต้องการเน้นให้เกิดความ ชัดเจนว่ารัฐพึงต้องปลูกฝังและสร้างจิตสำนึก

- มีการถามว่า สอดคล้องกับที่พลเมือง รวมอยู่ในร่างมาตรานี้หรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หน้าของปวงชนชาวไทยจะอยู่ ในร่างมาตรา ๔๘ ซึ่งเป็นเรื่องหน้าที่ของปวงชนชาวไทย แต่ในร่างมาตรา ๖๑ คือสิ่งที่รัฐพึงต้องกระทำ

- มีการถามว่า สอดคล้องกับการพิจารณาที่ผ่านมาที่มีการกล่าวถึงเรื่องอุดมการณ์ในร่างมาตราใด

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า มีการกล่าวถึงเรื่องอุดมการณ์ ในร่างมาตรา ๕๗/๑ แต่ได้ตัดคำดังกล่าวออกเนื่องจากมีปัญหาเรื่องคำนิยาม

- มีการเสนอให้เพิ่มความว่า “... มีจิตสำนึกในหน้าที่และมีความรับผิดชอบกับประเทศชาติ และสังคมส่วนรวม ...” เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษาให้คนเป็นคนดี มีวินัย

- มีการเสนอให้ตัดความว่า “ปลูกฝัง” ออก เนื่องจากความดังกล่าวได้เคยบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ไม่มีแนวทางว่าจะปลูกฝังอย่างไร และไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงควรตัด ความดังกล่าวออกแล้วนำเรื่องการปลูกฝังไว้ในหลักสูตรการศึกษา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า เหตุที่ใช้คำว่า “ปลูกฝัง” เนื่องจากเป็นเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงให้เป็นวิธีการของรัฐที่จะดำเนินการตามสถานการณ์ที่เหมาะสม ทั้งนี้ อาจนำความในร่างมาตรา ๖๑ ไปบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๑ รัฐพึงปลูกฝังให้ประชาชนยึดมั่นในเกียรติภูมิ อุดมการณ์ และผลประโยชน์ของชาติ ผสมจิตสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบกับประเทศชาติและสังคมส่วนรวม ในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก”

ทั้งนี้ เห็นควรให้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖๒

“มาตรา ๖๒ รัฐพึงจัดหรือส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาโดยคำนึงถึงบุคลิกภาพ ความถนัด ศักยภาพ และวัยของผู้เรียนเป็นสำคัญ”

ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรานี้เป็นเรื่องการจัดการศึกษา ส่วนเรื่องการศึกษาได้มีการบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามร่างมาตรา ๕๐ วรรคสาม แล้ว

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- คำว่า “บุคลิกภาพ” เป็นคำที่มีลักษณะเป็นภาพรวม ควรใช้คำอื่นที่จะแสดงให้เห็นลักษณะที่ชัดเจนมากกว่านี้

- คำว่า “บุคลิกภาพ” หมายความว่า การมีร่างกายสมบูรณ์เหมาะกับอาชีพหรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า คำว่า “บุคลิกภาพ” เป็นคำที่นำมาจากคำว่า personality ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR

นายอมร วาณิชวิวัฒน์ โฆษกกรรมการ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า คำว่า “บุคลิกภาพ” หมายถึงองค์รวมของบุคคล ซึ่งรวมถึงสรีระทางร่างกาย ความประพฤติ การแสดงออก สติปัญญา สภาพจิตใจ และความรู้สึกนึกคิด

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เรื่องการจัดการศึกษาควรให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษาได้ตามความเหมาะสมหรือความสนใจของบุคคลนั้นโดยรัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาให้ ไม่ควรให้รัฐพิจารณาว่าใครเหมาะสมกับการศึกษาอย่างไร

- ความเป็น “คนดี” ตามร่างมาตรา ๕๐ หมายถึงอะไร

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า คำว่า “คนดี” ตามร่างมาตรา ๕๐ เป็นอัตวิสัย (subjective) เป็นนามธรรม หรือเป็นเรื่องมุมมองหรือความคิดเห็นของแต่ละบุคคล

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เรื่อง “ความถนัด” มีบัญญัติไว้แล้วในร่างมาตรา ๕๐ เพียงพอหรือไม่ และเมื่อมีเจตนาเพื่อส่งเสริมการศึกษาทุกรูปแบบ เสนอให้เพิ่มความว่า “... มุ่งหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม” ซึ่งเป็นความในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่ถือว่ารัฐต้องดูแลการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและมาตรฐานการจัดการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน นอกจากนี้ ยังแตกต่างจากร่างมาตรา ๕๐ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องพัฒนาคนให้เป็นคนดี ส่วนในร่างมาตรา ๖๒ เป็นเรื่องรัฐพึงส่งเสริมการพัฒนาวิชาการ

- เสนอให้ตัดคำว่า “หรือ” และเพิ่มคำว่า “และ”
- มาตรา ๘๐ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ยังมีเรื่องอื่นที่มีความสำคัญ เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ การพัฒนาคุณภาพครู และบุคลากรทางการศึกษาให้ทันกับสังคมโลก เห็นควรให้นำมาบัญญัติไว้ในร่างมาตรานี้ด้วย
- เรื่องอื่นที่มีความสำคัญในมาตรา ๘๐ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่เสนอให้เพิ่มเติมนั้นเป็นเรื่องวิธีการ ร่างมาตรา ๖๒ ควรบัญญัติไว้เฉพาะเรื่องหลักการ ส่วนวิธีการควรให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาล

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๒ รัฐพึงจัด**หรือ**และส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาโดย**ทั้งนี้ทั้งบุคคลที่ภาพ ศาสนาทั้งนี้ทั้งบุคคลที่ภาพ ศาสนา** ของรัฐและผู้เรียนเป็นสำคัญมุ่งหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม”

มาตรา ๖๓

“มาตรา ๖๓ รัฐพึงจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาศิลปะวิทยาการแขนงต่าง ๆ และพึงส่งเสริมให้มีการพัฒนานวัตกรรมในทุกภาคส่วน”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- คำว่า “นวัตกรรม” (innovation) เป็นเรื่องการพัฒนาสิ่งใหม่ จึงควรตัดคำว่า “การพัฒนา” ออก เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน
- หากต้องการเน้นให้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน คิดริเริ่มร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ควรใช้คำว่า “การพัฒนานวัตกรรม” แต่ถ้าหมายถึงผลผลิตเป็นชิ้น หรือชุดความคิด ควรใช้คำว่า “นวัตกรรม” การจะใช้คำใดต้องพิจารณาว่าร่างมาตรานี้มีจุดมุ่งหมายให้รัฐทำอะไร

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า เจตนารมณ์ในการร่างมาตรานี้คือกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน คิดริเริ่มร่วมกันอย่างต่อเนื่อง จึงควรใช้คำว่า “การพัฒนานวัตกรรม”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๖๓ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๖๔

“มาตรา ๖๔ รัฐพึงอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ความหมายของคำว่า “ขนบธรรมเนียม” และ “จารีตประเพณี” มีความหมายไปในทางเดียวกัน มีความจำเป็นต้องใช้ทั้งสองคำหรือไม่ หรือคำว่า “ขนบธรรมเนียม” และ “จารีตประเพณี” เป็นคำที่ต้องใช้คู่กัน

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญชุดที่แล้ว (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ได้มีการอภิปรายในเรื่องดังกล่าว โดยนายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์ ศิลปินแห่งชาติ สาขาวรรณศิลป์ อธิบายว่า ความว่า “ขนบธรรมเนียม” และ “จารีตประเพณี” มีความหมายที่ต่างกัน “ขนบธรรมเนียม” เป็นแบบอย่างที่ทำต่อ ๆ กันมา ส่วน “จารีตประเพณี” จะมีความหมายอีกอย่างหนึ่งซึ่งมีค่าบังคับที่แตกต่างกัน

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า ร่างมาตรา ๙๓ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ให้ความสำคัญกับเอกลักษณ์ของชาติและท้องถิ่น และการพัฒนาคุณค่าและมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีคุณภาพ จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้ “มาตรา ๖๔ รัฐพึงอนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ พัฒนาคุณค่าและมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีคุณภาพ”

- เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้ “มาตรา ๖๔ รัฐพึงอนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ เพื่อเป็นเอกลักษณ์ของชาติและท้องถิ่น และพัฒนาคุณค่าและมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีคุณภาพ” เพื่อไม่ให้ตีความได้ว่ามีวัตถุประสงค์เรื่องการค้าเท่านั้น

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ในหมวดนี้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นเรื่องหลักการทั่วไป การใส่คำว่า “เพื่อ” จะทำให้เป็นเรื่องวัตถุประสงค์ ซึ่งสามารถตีความได้ว่าการอนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ เป็นไปเพื่อให้เป็นเอกลักษณ์ของชาติและท้องถิ่น และพัฒนาคุณค่าและมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีคุณภาพเท่านั้น ไม่รวมถึงมิติอื่น ทำให้มีความหมายที่แคบ จึงไม่ควรกำหนดวัตถุประสงค์ว่าเพื่ออะไร เพื่อให้สามารถใช้ได้ในหลายมิติ

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า ไม่ควรเพิ่มความว่า “เพื่อเป็นเอกลักษณ์ของชาติและท้องถิ่น และพัฒนาคุณค่าและมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีคุณภาพ” เพราะจะทำให้มีความหมายที่แคบลง

- ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือศิลปวัฒนธรรมที่สูญหายไปแล้ว ควรมีการ “ฟื้นฟู” หรือไม่ หรืออนุรักษ์เฉพาะสิ่งที่ยังดำรงอยู่

- คำว่า “อนุรักษ์” และ “ฟื้นฟู” มีความหมายไปในทางเดียวกัน เพราะการอนุรักษ์คือการฟื้นฟูอย่างหนึ่ง

- ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี บางอย่างได้เลือนหายไปตามกาลเวลา การฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีบางเรื่องอาจไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบัน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๔ รัฐพึงอนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ”

มาตรา ๖๕

“มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในมาตรานี้นำมาจากรัฐธรรมนูญฉบับใด
- สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐต้องกระทำ โดยควรเป็นหน้าที่ของรัฐไม่ใช่สิ่งที่รัฐพึงกระทำ การเขียนเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหมายความว่ารัฐจะไม่ทำก็ได้ใช่หรือไม่ ทั้งนี้ การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่กระบวนการในการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานรัฐจะดำเนินการอย่างไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

- ความว่า “อย่างทั่วถึง” หมายความว่ารัฐพึงจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง เนื่องจากปัจจุบันสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนยังไม่มีอย่างทั่วถึงใช่หรือไม่

- ในความเป็นจริงเรื่องสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นหลักที่รัฐพึงกระทำควรเป็นหน้าที่ของรัฐ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการ จะนำเรื่องความไม่คุ้มทุนหรือการลงทุนสูงเป็นข้ออ้างในการไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนไม่ได้

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความดังกล่าวเป็นความที่นำมาจากมาตรา ๘๔ (๑๐) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและหน้าที่ของรัฐไว้ด้วยกัน แตกต่างจากการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ที่ผ่านมาที่ประชุมได้พิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องสาธารณูปโภคควรอยู่ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่หากต้องการให้นำร่างมาตรา ๖๕ ไปไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐก็สามารถทำได้ เพราะคำสำคัญในร่างมาตรานี้คือ “ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน” ดังนั้น จึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจะไม่จัดให้ไม่ได้ นอกจากนี้ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐยังมีเงื่อนไขเรื่องต้องคำนึงถึงสถานะการเงินการคลัง จึงสามารถนำความในร่างมาตรา ๖๕ ไปบัญญัติในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐได้

- มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้ “มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่ยั่งยืนของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” เพื่อเป็นการขยายความว่าต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน

- ควรคงไว้ตามร่างเดิมเพราะหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความหมายในตัวเอง และยังสอดคล้องกับการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในกรอบสหประชาชาติด้วย

- สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหมายถึงสิ่งใด และหมายรวมถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ตด้วยหรือไม่

- ในอนาคตสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอาจมีเพิ่มขึ้น เช่น สัญญาณอินเทอร์เน็ตไร้สาย (WiFi) ซึ่งอาจกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน เรื่องสาธารณูปโภคจึงควรกำหนดเชิงนโยบาย ส่วนการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือการพัฒนาที่สามารถพัฒนาต่อไปได้ ไม่ได้มีความหมายเดียวกับเศรษฐกิจพอเพียง

- ในร่างมาตรา ๗๑ ที่กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดให้มีสาธารณูปโภคและจัดทำบริการสาธารณะตามความเหมาะสม ควรนำมารวมไว้ในร่างมาตราเดียวกันหรือไม่ นอกจากนี้ในเชิงรัฐศาสตร์รัฐพึงให้บริการทางด้านคมนาคมหมายถึงการให้บริการทางด้านการสื่อสารด้วย ดังนั้นควรกำหนดเรื่องคลื่นความถี่ และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งควรต้องมีการกำหนดเรื่องการบริการทางด้านการสื่อสาร ไว้เป็นอีกมาตราหนึ่งในร่างรัฐธรรมนูญนี้

- ความว่า “ที่จำเป็น” มีความจำเป็นต้องคงไว้หรือไม่ เนื่องจากสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานคือปัจจัยสี่ซึ่งมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ ไม่ควรเพิ่มความว่า “ที่ยั่งยืน” ควรคงความไว้ตามร่างเดิมเพื่อให้สอดคล้องกับสากล ประกอบกับร่างมาตรา ๖๕ เป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ หากนำร่างมาตรา ๗๑ ที่เกี่ยวกับเอกชนมาเพิ่มเติม อาจต้องใช้ความว่า “รัฐและเอกชนดำเนินการให้มี ...” ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการ

- “สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน” เป็นคำที่ใช้มานาน หมายถึง ถนน ไฟฟ้า และประปา แต่ในปัจจุบันมีคำว่า “โครงสร้างพื้นฐาน” (infrastructure) ซึ่งหมายรวมถึงคลื่นความถี่ โดยสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานหรือโครงสร้างพื้นฐานควรเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้มี แต่รัฐควรต้องมีการควบคุมกำกับที่ดี และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยการพัฒนาไม่ควรขึ้นอยู่กับมิติที่ว่าใครอยากได้อะไร กล่าวคือไม่ควรกำหนดเกณฑ์จากผู้รับด้านเดียว แต่ขึ้นอยู่กับกระบวนการพัฒนาที่มีความต่อเนื่อง และต้องคำนึงถึงงบประมาณด้วย นอกจากนี้ การพัฒนาควรต้องมีความสอดคล้องกับผังเมือง

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานจะประกอบด้วยสิ่งใดบ้าง ขึ้นอยู่กับสังคมที่เปลี่ยนไป จึงอาจตัดความว่า “ขั้นพื้นฐาน” ออก เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ว่า ณ เวลานั้นอะไรคือสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคดังกล่าว ซึ่งการพัฒนาที่ผ่านมานั้นไม่สอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยเฉพาะการพัฒนาด้านกายภาพซึ่งก่อให้เกิดปัญหา จึงควรคำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมองภาพรวมในระยะยาว

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

ทั้งนี้ เห็นควรนำไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๖๖

“มาตรา ๖๖ รัฐพึงคุ้มครอง บำรุงรักษา บริหารจัดการ และจัดให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรของชาติอย่างอื่น อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ”

ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๖๖ ได้มีการปรับปรุงโดยนำไปบัญญัติเป็นร่างมาตรา ๕๓ และร่างมาตรา ๕๓/๑ ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ หากที่ประชุม

เห็นว่าความที่บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๕๓ และร่างมาตรา ๕๓/๑ มีความครอบคลุมเพียงพอแล้ว สามารถตัดความในมาตรานี้ออกได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ร่างมาตรา ๕๓ และร่างมาตรา ๕๓/๑ เป็นเรื่องหน้าที่ของรัฐ แต่ร่างมาตรา ๖๖ เป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ นอกจากนี้ ร่างมาตรา ๖๖ ยังมีหลักการที่สำคัญสามหลักการที่สังคมต้องการ คือ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ หากจะตัดร่างมาตรา ๖๖ ออก ควรนำหลักการทั้ง ๓ ไปบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐด้วย

- เนื่องจากความในร่างมาตรานี้มีความหมายที่กว้าง และเป็นเรื่องทรัพยากรซึ่งหมายรวมถึงคลื่นความถี่ด้วย จึงเสนอให้รอการพิจารณาร่างมาตรานี้ไว้ก่อน

- ร่างมาตรา ๕๓/๑ ใช้คำว่า “รับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบที่ดำเนินการในปัจจุบันอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ แต่การไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) เป็นมาตรการใหม่ โดยเป็นการไต่สวนสาธารณะเพื่อให้ทราบว่าทำอะไรเพื่ออะไรและเป็นผลประโยชน์ของใคร ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าร่างมาตรา ๕๓/๑ ควรจะใช้คำใดระหว่างคำว่า “รับฟังความคิดเห็นของประชาชน” (public participation) และคำว่า “การไต่สวนสาธารณะ” (public inquiry) จึงจะเหมาะสมมากกว่า

- ความว่า “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง” ในร่างมาตรา ๕๓/๑ มีความหมายครอบคลุมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกรูปแบบ ส่วนวิธีการ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น ควรนำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง

- หลักการของร่างมาตรา ๕๓/๑ แตกต่างหรือเหมือนกับหลักการที่บัญญัติในมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หลักการของร่างมาตรา ๕๓/๑ มีหลักการเดียวกับมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยบัญญัติแต่เฉพาะหลักการสำคัญ ส่วนขั้นตอนวิธีการนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง

ความว่า “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” หรือ “public participation” ในร่างมาตรา ๕๓/๑ ซึ่งฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการได้นำเสนอข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาเบื้องต้นนั้น คำว่า “public participation” เป็นคำที่มีความหมายกว้าง ส่วนวิธีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดทำ “public hearing” หรือ “public inquiry” โดยมีลักษณะขั้นตอน กระบวนการทั้งแบบ one-way communication และแบบ two-way communication ดังนั้น ร่างมาตรา ๕๓/๑ จึงบัญญัติความว่า “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง” ส่วนวิธีดำเนินการนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดหรือบล็อกการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมบางลักษณะ เพื่อมิให้เกิดการพัฒนาแบบก้าวกระโดด ดังนั้น ร่างมาตรา ๕๓/๑ ควรพิจารณาหลักการดังกล่าวประกอบด้วย

- การจัดทำ “public hearing” กับ “public inquiry” มีรูปแบบกระบวนการดำเนินการต่างกัน “public hearing” คือ การรับฟังความคิดเห็นทั่วไปเพื่อนำผลไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเบื้องต้น

ส่วน “public inquiry” คือ การนำผลจากการรับฟังความคิดเห็นทั่วไป (public hearing) มาพิจารณา ศึกษาอีกครั้งว่าโครงการมีความเหมาะสมหรือไม่

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า หลักการของร่างมาตรา ๖๗ กำหนดไว้สองเรื่อง คือ (๑) การเปิดเผยแนวทางการดำเนินการ และ (๒) การรับฟังความคิดเห็น ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นเป็นหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนการเปิดเผย แนวทางการดำเนินการเป็นวิธีการซึ่งควรนำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง

ร่างมาตรา ๖๗ กำหนดว่า “รัฐพึงเปิดเผยแนวทางการดำเนินการ แนวทางบริหารความเสี่ยง ของผลกระทบบรรดาที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรของชาติอย่างอื่น และพึงรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประกอบการตัดสินใจดำเนินการ” ซึ่งมีหลักการลักษณะเดียวกับร่างมาตรา ๖๖ ดังนั้น ที่ประชุมควร พิจารณาร่างมาตรา ๖๖ และร่างมาตรา ๖๗ ไปพร้อมกัน

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ในชั้นการพิจารณาร่างมาตรา ๕๓/๑ ที่ประชุมมีความเห็นว่า รายละเอียดวิธีการการมีส่วนร่วม ของประชาชนให้นำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการออกแบบ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกฎหมายลำดับรอง ส่วนรัฐธรรมนูญบัญญัติหลักประกันว่า รัฐต้องรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้น ร่างมาตรา ๖๗ เป็นวิธีการจึงควรนำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง

- ร่างมาตรา ๖๖ ความว่า “ทรัพยากรของชาติอย่างอื่น” ควรครอบคลุมถึงเรื่องคลื่นความถี่ วงโคจรดาวเทียม และสิทธิในทรัพยากรในเขตไหล่ทวีปด้วย

- หลักการของร่างมาตรา ๖๗ เรื่องการเปิดเผยทางการดำเนินการ แนวทางบริหารความเสี่ยง และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น เป็นวิธีการที่ต้องนำไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น ควรตัดร่างมาตรา ๖๗ ออกทั้งมาตรา

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๖๖ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๖๗

“มาตรา ๖๗ รัฐพึงเปิดเผยแนวทางการดำเนินการ แนวทางบริหารความเสี่ยงของผลกระทบบรรดา ที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรของชาติอย่างอื่น และพึงรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการตัดสินใจดำเนินการ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมได้พิจารณาพร้อมกับร่างมาตรา ๖๖ โดยเห็นควรให้ตัดร่างมาตรา ๖๗ ออกทั้งมาตรา

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตัดร่างมาตรา ๖๗ ออกทั้งมาตรา

มาตรา ๖๘

“มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดให้เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานได้รับความปลอดภัยในการทำงาน และได้รับ สวัสดิการที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพและพึงจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความว่า “ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพและพึงจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพ” มีคำว่า “ดำรงชีพ” ปรากฏซ้ำสองครั้ง

- หลักการเรื่องผู้สูงอายุที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐ นอกจากร่างมาตรา ๖๘ แล้วร่างมาตราอื่น ได้บัญญัติรับรองไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ หากมีการบัญญัติไว้เฉพาะก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติซ้ำในร่างมาตรานี้อีก

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ความว่า “การออมเพื่อการดำรงชีพ” หมายถึงกรณีการออมเมื่อสูงอายุหรือชราภาพในกรณีที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ส่วนความว่า “ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ” หมายถึงกรณีที่ยังสามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ แต่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ โดยร่างมาตรา ๖๘ มีความหมายครอบคลุมผู้ใช้แรงงานสองกลุ่มคือ (๑) เกษตรกร และ (๒) ผู้ใช้แรงงาน

ส่วนผู้สูงอายุที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐนั้น กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุโดยไม่กำหนดเงื่อนไขการรับสวัสดิการว่าต้องมีลักษณะอย่างไร เช่น ฐานะทางการเงิน หรือสภาพการดำรงชีพ เป็นต้น เพื่อให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งแตกต่างจากหลักการของร่างมาตรา ๖๘ ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการในการทำงาน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ความว่า “ผู้ใช้แรงงาน” และความว่า “เกษตรกร” มีความหมายครอบคลุมอาชีพใด เนื่องจากลักษณะการประกอบอาชีพของประชาชนมีความหลากหลาย

- รูปแบบการบัญญัติร่างมาตรา ๖๘ นำหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนมา โดยบัญญัติความว่า “เกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน” โดยไม่ระบุลักษณะของการประกอบอาชีพประเภทอื่นไว้ในรัฐธรรมนูญ

- ความว่า “ความปลอดภัยในการทำงาน” มิได้ใช้กับผู้ใช้แรงงานเท่านั้น แต่ยังใช้กับ “เกษตรกร” ด้วย ซึ่งต้องมีความปลอดภัยในการทำงานเช่นเดียวกัน เช่น การทำงานร่วมกับเครื่องจักรกล หรือสารเคมี เป็นต้น

- หลักการของร่างมาตรา ๖๘ ควรบัญญัติขยายครอบคลุมผู้ประกอบอาชีพอื่น นอกเหนือจากอาชีพเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานด้วย เพื่อรับรองเรื่องการได้รับการคุ้มครองและได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมจากรัฐ

- มาตรา ๘๔ (๘) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดว่า “คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูง รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร” โดยได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อรองรับหลักการดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ในร่างมาตรา ๖๘ ควรบัญญัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

นายธนาวุฒิ สังกะทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า มาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาเกษตรกรแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับรับรองรับหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญอีก

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หลักการของร่างมาตรา ๖๘ ควรบัญญัติให้ครอบคลุมถึงเรื่องรายได้และสิทธิประโยชน์ที่รัฐพึงส่งเสริมสนับสนุนให้แก่เกษตรกร นอกเหนือจากเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน

- ร่างมาตรา ๖๘ ควรบัญญัติแยกการจัดสวัสดิการให้แก่เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานเป็นคนละมาตรา เนื่องจากสวัสดิการที่รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนให้แก่เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานนั้น มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๖๘ เป็นดังนี้ “รัฐพึงจัดให้เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานได้รับความปลอดภัยในการทำงาน และได้รับสวัสดิการ และรายได้ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน”

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า หลักการที่บัญญัติในร่างมาตรา ๖๘ จำแนกออกเป็นสองเรื่อง คือ (๑) เกษตรกร และ (๒) ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งมีความสำคัญทั้งสองกรณี รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเรื่องสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานไว้ในมาตรา ๘๔ โดยแยกออกจากสวัสดิการของเกษตรกร ซึ่งแตกต่างจากร่างมาตรา ๖๘ ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดสวัสดิการให้แก่เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานไว้อยู่ในมาตราเดียวกัน ซึ่งอาจเกิดข้อเรียกร้องจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานว่าร่างรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองสิทธิต่ำกว่าที่เคยได้รับจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- ร่างมาตรา ๖๘ บัญญัติให้รัฐพึงจัดสวัสดิการให้แก่เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานไว้ในมาตราเดียวกัน ทำให้ไม่มีความชัดเจน แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่ได้บัญญัติแยกเกษตรกรกับผู้ใช้แรงงานเป็นคนละมาตรา ดังนั้น ควรบัญญัติแยกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดที่แล้วได้นำเสนอประเด็นเรื่องการจัดธนาคารแรงงาน ความในร่างมาตรา ๖๘ ความว่า “พึงจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพ” หมายความว่าให้รัฐจัดตั้งธนาคารแรงงานใช้หรือไม่

- ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศรัสเซียประกอบอาชีพเกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับกลุ่มประชาชนดังกล่าว เนื่องจากเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศและมีพลังเปลี่ยนแปลงสังคมได้ เช่นเดียวกับประเทศไทยประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและผู้ใช้แรงงาน ดังนั้น หลักการที่บัญญัติในร่างมาตรา ๖๘ เป็นการให้หลักประกันที่น้อยกว่าที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า สวัสดิการที่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานจะได้รับนั้น ควรให้ความสำคัญกับเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการในการดำรงชีพ ส่วนรูปแบบการบัญญัติร่างมาตรา ๖๘ เพื่อให้มีเนื้อหากระชับ ความว่า “รัฐพึงจัดให้เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานสามารถดำรงชีพได้อย่างเหมาะสม” จึงมีความหมายครอบคลุมเพียงพอ หากจะบัญญัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็จะมีเนื้อหาเหมือนกันอีกทั้งเป็นการบัญญัติวิธีการไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งในอนาคตอาจมีวิธีการใหม่ที่แตกต่างจากที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญก็ได้

- มีการแสดงความคิดเห็นว่า ความว่า “พึงจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพ” มีความหมายซ้ำซ้อนกับกองทุนการออมแห่งชาติหรือไม่ นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการรองรับเรื่องการออมลักษณะอื่นไว้หรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันกองทุนเพื่อการออมแบ่งได้เป็นหลายประเภท เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น โดยระบบการออมของประเทศควรมีเพียงระบบเดียว

- ความว่า “พึงจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพ” หมายความว่าถึงระบบการออมเพื่อการดำรงชีพของบุคคลวัยทำงาน เนื่องจากปัจจุบันระบบประกันสังคมไม่ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานนอกระบบประกันสังคม

ทำให้ผู้ใช้แรงงานกลุ่มดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ได้รับหลักประกันในเรื่องระบบการออมเพื่อการดำรงชีพ

- ทฤษฎีว่าด้วยการออมเพื่อการดำรงชีพในบางประเทศมีด้วยกันหลายระบบ ซึ่งแต่ละระบบมีสาระสำคัญแตกต่างกัน เช่น ประเทศเยอรมัน รัฐบาลมิได้เป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนเพื่อการออม แต่รัฐส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดตั้งกองทุนการออมในรูปแบบต่างๆ โดยรัฐให้ผลตอบแทนในรูปภาษี เป็นต้น

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๖๘ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาทบทวน ดังนี้ (๑) ควรขยายให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอาชีพอื่นด้วยหรือไม่ (๒) ควรแยกเกษตรกรกับแรงงานเป็นคนละมาตราหรือไม่ และ (๓) ควรเพิ่มรายละเอียดหรือไม่เพราะเกษตรกรและแรงงานเป็นพื้นฐานของสังคมไทย ดังนั้น ความในร่างมาตรา ๖๘ ควรแก้ไขเป็นดังนี้ “รัฐพึงจัดให้เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานได้รับความปลอดภัยในการทำงาน และได้รับสวัสดิการและรายได้ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๘ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดให้เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานได้รับความปลอดภัยในการทำงาน และได้รับสวัสดิการและรายได้ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน”

มาตรา ๖๙

“มาตรา ๖๙ รัฐพึงจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ระบบเศรษฐกิจที่กำหนดในร่างมาตรา ๖๙ ไม่รวมถึงระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและกลไกทางการตลาดใช่หรือไม่

- ความว่า “รัฐพึงจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม” มีความหมายอย่างไร และโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมมีลักษณะอย่างไร เนื่องจากในทางปฏิบัติโครงสร้างทางเศรษฐกิจบางประเภทสามารถเข้าถึงได้แต่เฉพาะบุคคลบางกลุ่ม ดังนั้น หลักการของร่างมาตรา ๖๘ ควรเป็นเรื่องของรัฐในการกระจายผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทุกภาคส่วนมีโอกาสและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในระบบเศรษฐกิจ

- ความว่า “รัฐพึงจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม” ในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การกระจายโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของบุคคลกลุ่มต่างๆ โดยทุกภาคส่วนอยู่รวมกันในสังคมได้โดยไม่มีความขัดแย้งในการเข้าถึงหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร รวมทั้งเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

- โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันทรัพยากรมีอย่างจำกัด โดยทรัพยากรถูกนำไปใช้ประโยชน์ในหลายด้าน ประกอบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศต้องอาศัยปัจจัยการบริโภคภายในประเทศและปัจจัยการส่งออกนอกประเทศ ดังนั้น หลักการของร่างมาตรา ๖๙ เรื่องการกำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้น มิใช่การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบริหารจัดการเอง แต่รัฐเป็นผู้กำหนดการใช้ทรัพยากรอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน โดยประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

- ระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันพึ่งพาปัจจัยการส่งออกเป็นสำคัญ การกำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจลักษณะดังกล่าว อาจได้รับผลกระทบจากสถานการณ์เศรษฐกิจของโลกที่ชะลอตัวได้ ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาคือ นโยบายการจัดโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยรัฐกำหนดนโยบายพึ่งพาการส่งออกเป็นหลักและให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมเพียงด้านเดียว ดังนั้น หลักการของร่างมาตรา ๖๙ จึงกำหนดให้ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในประเทศ การกระจายการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมเพื่อสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจ

- ความว่า “ประชาชนมีส่วนร่วม” ในร่างมาตรา ๖๙ นั้น ต้องการให้เกิดความชัดเจนเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจุดมุ่งหมายของความว่า “ประชาชนมีส่วนร่วม” ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น ส่งเสริมการบริโภคสินค้าที่ผลิตจากภายในประเทศ หรือต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบการจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

- รัฐมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำนโยบายทางเศรษฐกิจรวมทั้งกลไกต่างๆ เพื่อดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศว่าจะพัฒนาในทิศทางใด ภาคเอกชนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกดังกล่าว การจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น รัฐให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านสังคมซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญเติบโตแบบไร้ทิศทางและพัฒนาเพียงด้านเดียว ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

องค์การสหประชาชาติ (The United Nations : UN) ได้กำหนดวาระการพัฒนาสามสิบปีข้างหน้าว่า การกำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจต้องสมดุล รัฐต้องไม่ดำเนินนโยบายมุ่งเน้นเพียงด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศไทยมุ่งเน้นการส่งออกมากกว่าการบริโภคภายในประเทศ กรณีเศรษฐกิจโลกเกิดปัญหาชะลอตัวจึงกระทบต่อการส่งออกของประเทศไทย และส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง ดังนั้น ความว่า “จัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจ” ต้องการให้รัฐส่งสัญญาณทางเศรษฐกิจว่าประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการผลักดันการจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ UN ที่กำหนดให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตต้องพัฒนาทุกๆ ด้านไปพร้อมกัน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความเป็นธรรม และอย่างยั่งยืน ไม่ว่าจะเกิดผลกระทบจากปัจจัยใดก็ตาม ประเทศต่างๆ ก็จะสามารถดำรงอยู่ได้ในระบบเศรษฐกิจของตนเองได้ ซึ่งถือเป็นวิธีการจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง หลักการของร่างมาตรา ๖๙ จึงมุ่งเน้นความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการร่างรัฐธรรมนูญตามความมุ่งหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เนื่องจากทุกครั้งที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น เมื่อเกิดปัญหาราคาพืชผลเกษตรตกต่ำขึ้นรัฐต้องเข้าแทรกแซงเป็นต้น ถือเป็น การจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐอย่างหนึ่ง ปัจจุบันรัฐบาลพยายามส่งเสริมการพึ่งพาตนเองซึ่งสอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม (inclusive growth) รวมทั้งการขจัดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมควบคู่กับการพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ

- ปัจจุบันมีการสร้างห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่จำนวนมาก โดยห้างสรรพสินค้าดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการประกอบกิจการสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างอิสระ แต่การดำเนินธุรกิจดังกล่าวจะเป็นธรรมหรือไม่เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณา

- แนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมิได้มีจุดมุ่งหมายต่อต้านระบบเศรษฐกิจเสรีเพียงแต่กำหนดวิธีการตัดสินใจดำเนินธุรกิจอย่างระมัดระวัง ดังนั้น การนำแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในร่างมาตรา ๖๙ นั้น ควรนำมาใช้ให้ครอบคลุมทุกเรื่อง

- ในการพิจารณาของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญชุดที่แล้วได้มีการอภิปรายว่า ควรบัญญัติความว่า “แนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากสังคมยังไม่เข้าใจความหมายแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การบัญญัติความดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอาจถูกมองว่าเป็นความลำเอียง

- ความว่า “พึงพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นส่วนหนึ่งของแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งมีหลักการอื่นนอกเหนือจากหลักการพึ่งพาตนเองซึ่งเป็นคำที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ดังนั้น การบัญญัติความดังกล่าวเพื่อให้ความสำคัญและต้องการให้คำนึงถึงหลักการพึ่งพาตนเอง

- ความว่า “ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” ไม่มีความชัดเจนอาจทำให้เกิดปัญหาตีความ ควรแก้ไขเป็นว่า “ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” ซึ่งมีความชัดเจนและเข้าใจง่าย

- หลักการของร่างมาตรา ๖๙ เป็นเรื่องการจัดระบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประกอบธุรกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ไม่กีดกันประชาชนในการประกอบกิจการและสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใช้ความว่า “รัฐพึงสนับสนุน” เป็นคำที่มีความหมายกว้าง ส่วนในร่างมาตรา ๖๙ ใช้ความว่า “รัฐพึงจัด” บังคับผูกพันรัฐให้ต้องดำเนินการ

- ความว่า “โครงสร้างทางเศรษฐกิจ” เป็นศัพท์ทางวิชาการที่เข้าใจยาก ควรใช้ความว่า “จัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์” ซึ่งเป็นเรื่องดำเนินการในการใช้ทรัพยากรว่าจะต้องอย่างไร มีระบบกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม การที่รัฐจะเข้าไปจัดให้บุคคลใดใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทุกคนควรมีส่วนได้รับประโยชน์จากการให้ผู้อื่นมาใช้ทรัพยากร

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๙ เป็นดังนี้ “รัฐพึงจัดโครงสร้างทางระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๙ เป็นดังนี้

“มาตรา ๖๙ รัฐพึงจัดโครงสร้างทางระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ”

มาตรา ๖๙/๑

“มาตรา ๖๙/๑ รัฐพึงส่งเสริมให้ผู้บริโภครวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องสิทธิของตน”

ประเด็นการพิจารณา

มีกรรมการสอบถามว่า หลักการของร่างมาตรา ๖๙/๑ แตกต่างกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ มีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคใช้หรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๕๔ บัญญัติกำหนดหน้าที่ของรัฐต้องจัดให้มาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นธรรม แต่หลักการร่างมาตรา ๖๙/๑ เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภครวมกลุ่มกันไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรคุ้มครองบริโภค โดยรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้พยายามจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคแต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากเป็นองค์กรภายใต้กำกับรัฐบาล และใช้งบประมาณสนับสนุนงบประมาณภาครัฐ ซึ่งตรงข้ามกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามหลักสากลที่ให้ ผู้บริโภค (consumer) รวมตัวกันเป็นเครือข่ายผู้บริโภค

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๖๙/๑ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๗๐

“มาตรา ๗๐ ในการจัดทำนโยบายสาธารณะที่กระทบต่อสถานะการเงินการคลังของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ รัฐพึงเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ เงินที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการ การประเมินความคุ้มค่า ผลผลิต ผลลัพธ์ และการบริหารความเสี่ยงของนโยบายสาธารณะนั้นต่อประชาชน เป็นการทั่วไป และต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- การจัดทำนโยบายสาธารณะตามมาตรานี้จะกระทำต่อเมื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลแล้วใช้หรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า การจัดทำนโยบายสาธารณะ แบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ ๑) การพัฒนานโยบาย (policy development) พรรคการเมืองจะต้องมีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เช่น การบริหารความเสี่ยง (risk management) เพื่อนำเสนอต่อประชาชนในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ๒) เมื่อเป็นรัฐบาลแล้ว จะต้องดำเนินการตามที่ได้สัญญากับประชาชนไว้ และ ๓) การดำเนินงาน (implementation) จะต้องมีการประเมินหลังจากการดำเนินโครงการ ซึ่งจะบัญญัติไว้ใน ส่วนขององค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการสอบถามว่า ขอบเขตของนโยบายสาธารณะเป็นอย่างไร

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย ซึ่งมาตรานี้เน้นให้เปิดเผยนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง และมีการประเมินอย่างละเอียดรอบคอบ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐ ส่วนสิ่งใดจะเป็นนโยบายสาธารณะให้เป็นไปตามภาวการณ์ของสังคม

- คำว่า “นโยบายสาธารณะ” และ “โครงการสาธารณะ” มีนัยต่างกันหรือไม่ เพราะคำว่า “โครงการสาธารณะ” เป็นสิ่งที่จับต้องได้ง่ายและเป็นคำที่ใช้อย่างกว้างขวางในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาล

- “นโยบายสาธารณะ” (public policy) เป็นคำที่ใช้ในกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐพึงกระทำ โดยที่ไม่ใช่ภารกิจประจำ

- คำว่า “นโยบายสาธารณะ” (public policy) ใช้ในความหมายกว้างที่รวมถึงชุดความคิด แนวทาง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการอันจะมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของประชาชน โดยอาจจะใช้หรือไม่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ส่วนคำว่า “โครงการ” จะเป็นส่วนย่อยของ “นโยบายสาธารณะ”

- คำว่า “อย่างมีนัยสำคัญ” มีความหมายว่าอย่างไร หากใช้คำว่า “อย่างมาก” จะเหมาะสมหรือไม่

- คำว่า “อย่างมีนัยสำคัญ” เป็นคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อย่างไรก็ดี การใช้คำว่า “อย่างมีนัยสำคัญ” อาจจะเป็นคำที่มีปัญหา หรือแม้แต่การใช้คำว่า “อย่างมาก” ก็อาจจะมีปัญหา เช่นเดียวกัน

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม กล่าวว่า คำว่า “อย่างมีนัยสำคัญ” ยังมีความหมายไม่ชัดเจน ที่ประชุมควรรอการพิจารณาไว้ก่อน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติให้รอการพิจารณาร่างมาตรา ๗๐

มาตรา ๗๑

“มาตรา ๗๑ รัฐพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดให้มีสาธารณูปโภคและการจัดทำบริการสาธารณะตามความเหมาะสม”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มาตรานี้เป็นการเปิดช่องให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดให้มีสาธารณูปโภคและการจัดทำบริการสาธารณะตามความเหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ โดยที่รัฐไม่ต้องจัดทำเสียเองทั้งหมด

- มาตรานี้อาจทำให้ตีความได้ว่า อาจจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งหมดหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการไม่ได้มุ่งหวังให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง เสนอให้ตัดร่างมาตรา ๗๑ ออกทั้งมาตรา

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรเขียนมาตรานี้ไว้เป็นหลักการแล้วให้รัฐบาลพิจารณาเรื่องนี้ตามความเหมาะสม เพราะอาจจะมีเรื่องของโรงเรียน โรงพยาบาล ที่ควรเปิดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อแข่งขันกับรัฐ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม กล่าวว่า ให้รอการพิจารณาความในร่างมาตรานี้ไว้ก่อน

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรอการพิจารณาร่างมาตรา ๗๑

มาตรา ๗๒

“มาตรา ๗๒ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินและงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ขจัดความเหลื่อมล้ำ และต้องพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีความรู้ ความสามารถ และสมรรถนะสูง และมีคุณธรรมและจริยธรรม”

ประเด็นการพิจารณา

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- การพิจารณาความในมาตรานี้ต้องคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วยหรือไม่

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หมายความว่าอย่างไรนั้น บัญญัติในมาตรา ๖ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว โดยปัจจุบันความหมายของคำดังกล่าวมีความหมายกว้างกว่าที่บัญญัติไว้

- คำว่า “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- ควรคงคำว่า “ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เนื่องจากในอนาคตอาจจะมีการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

- ควรตัดคำว่า “ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ” ออกหรือไม่ เนื่องจากมีปรากฏในหลายมาตรา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า สามารถตัดคำว่า “ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ” ได้ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่แล้ว

- มีกรรมการเสนอให้ใช้คำว่า “ป้องกัน” แทนคำว่า “ขจัด”

- เสนอให้ใช้คำว่า “ความรู้ ทักษะ และสมรรถนะ” ตามรูปแบบของ ก.พ. แทนคำว่า “ความรู้ ความสามารถ และสมรรถนะ” ในร่างมาตรานี้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๗๒

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันจันทร์ ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๑๐ นาฬิกา

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

นายรัฐภูมิ คำศรี
นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม
วิทยากรชำนาญการ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมาธิการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์