

บันทึกการประชุม  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ครั้งที่ ๕๖  
วันอังคาร ที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙  
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

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

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๒. นายวรวิทย์ เห่งพุ่ม	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถ ดวงวิชัย	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา
๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

### ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์
๒. นายเจษฎ์ โทณะวณิก
๓. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

### ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด
๒. นางสาววรัญญา ทศนัศรวิงส์
๓. นางสาวจิตติพร วิชัยธนพัฒน์

### คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

๑. นายไกรยส ภัทราวาท อนุกรรมการ
๒. นางสาวกรรณิรมย์ โกมลารชุน อนุกรรมการ

### เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

### ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- 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
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๐ วันอังคาร ที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๑ วันพุธ ที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๒ วันพฤหัสบดี ที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๓ วันศุกร์ ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
- บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๔ วันจันทร์ ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

- [illegible]

### ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

#### หารือแนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และแนวทางการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย โดยนายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวว่า ข้อเสนอแนวทางในการปฏิรูปทั้งสองเรื่องดังกล่าว จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประกอบกับประชาชนต้องการให้รัฐ มีการจัดระบบการศึกษาที่ดี และการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมจากผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย นั้นๆ โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

#### ๑. แนวทางการปฏิรูปการศึกษา

(๑) ควรบัญญัติรัฐธรรมนูญให้แผนการศึกษาแห่งชาติมีสภาพบังคับเทียบเท่ากฎหมายผูกพันทุกรัฐบาลและมีกลไกติดตามผลอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากปัญหาการพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมา มีการดำเนินการที่ไม่มีระเบียบแบบแผน ประกอบกับมีการใช้งบประมาณในเรื่องของนโยบายการศึกษาจำนวนมาก ซึ่งนโยบายด้านการศึกษาจะถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองที่เป็นรัฐบาลในขณะนั้น จึงทำให้การปฏิรูปการศึกษาขาดความต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะอนุกรรมการจึงมีข้อเสนอให้มีการยกระดับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติให้มีสภาพบังคับเทียบเท่ากฎหมายมีผลผูกพันทุกรัฐบาลและมีกลไกติดตามผลอย่างต่อเนื่อง โดยอาจกำหนดให้รัฐบาลจัดทำนโยบายด้านการศึกษาเพื่อแถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งต้องรายงานความก้าวหน้าด้านการปฏิรูปการศึกษาต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง

(๒) ควรบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีกลไกบังคับใช้รัฐธรรมนูญด้านการศึกษาและกลไกส่งเสริมการติดตามการตรวจสอบของภาคประชาชน แม้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะได้มีการกำหนดนโยบายและทิศทางของการศึกษาไว้ในเรื่องการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้วก็ตาม แต่ยังขาดกลไกในการติดตามให้เกิดผลอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา ซึ่งในอดีตที่ผ่านมารัฐได้ส่งเสริมเฉพาะการศึกษาในภาครัฐเท่านั้น คณะอนุกรรมการจึงเสนอให้บัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีสภาพบังคับและกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในการดำเนินการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมถึงกำหนดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการศึกษาของท้องถิ่น เอกชน และภาคประชาชน เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับชาติและระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งติดตามและตรวจสอบการจัดการศึกษาของภาครัฐ

(๓) ควรบัญญัติรัฐธรรมนูญให้รัฐมีหน้าที่กระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาและงบประมาณในการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เนื่องจากการสนับสนุนด้านงบประมาณในการจัดการศึกษามักจะรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ โดยไม่คำนึงถึงผลที่ได้รับในเชิงภาคปฏิบัติ งบประมาณที่รัฐจัดสรรส่วนใหญ่จะเป็นเงินเดือนหรือเงินค่าตอบแทนทางวิชาการ ส่วนงบประมาณในการพัฒนาด้านกิจกรรมการเรียนการสอนได้รับจัดสรรเพียงส่วนน้อย นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่กระจายอำนาจและงบประมาณในการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษาแล้ว รัฐจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับสถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่ผ่านการรับรองมาตรฐานคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน และควรกำหนดบทบาทของหน่วยงานของสถานศึกษาให้มีบทบาทหลักในการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาในสังกัด โดยไม่ควรกำหนดให้ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดการจัดการศึกษาเพียงหน่วยงานเดียว

(๔) ควรมีการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณด้านการศึกษาโดยให้จัดสรรงบประมาณตามอุปสงค์เป็นรายบุคคล กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณที่เป็นการจัดสรรในปัจจุบันมิได้คำนึงถึงความต้องการเป็นรายบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนในสถานศึกษาและความสอดคล้องกับพื้นที่ ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณการศึกษาควรให้ความสำคัญกับผู้เรียนที่เป็นเด็กด้อยโอกาสด้วย และควรมุ่งเน้นผลงานของหน่วยงานที่เบิกงบประมาณทางด้านการศึกษาเป็นหลัก โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาประกอบกับความจำเป็นของผู้เรียน โดยไม่ควรมุ่งเน้นการจัดสรรแบบรายหัว เนื่องจากความต้องการของผู้เรียนในแต่ละพื้นที่ใช้งบประมาณทางด้านการศึกษาแตกต่างกัน

(๕) ควรปฏิรูปกระบวนการนโยบายการศึกษาให้เป็นเชิงประจักษ์ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการศึกษานโยบายการศึกษาโดยวิธีการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้หน่วยงานผู้ทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานผู้ประเมินผลแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ ให้องค์กรประเมินที่เป็นอิสระจัดทำข้อมูลสถิติที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษา ตลอดจนวิเคราะห์ทิศทางกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติเพื่อเสนอต่อรัฐบาลและประชาชน ซึ่งปัญหาที่สำคัญในกระบวนการนโยบายการศึกษาเชิงประจักษ์ในปัจจุบัน คือ การขาดฐานข้อมูลเชิงสถิติและระบบสารสนเทศด้านการศึกษา และต้องมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแก่สาธารณชนด้วย เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาอันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาต่อไป

## ๒. แนวทางการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย

คณะอนุกรรมการได้พิจารณาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการตำรวจ เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของข้าราชการตำรวจนั้นมีมาก ประกอบกับระบบตำรวจของประเทศไทยมุ่งเน้นการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศเป็นหลัก จึงส่งผลทำให้ตำรวจมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากเกินไป จากการศึกษาพบว่าระบบตำรวจของไทยมีปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ๓ ประการ คือ

(๑) ปัญหาการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรืออำนาจอิทธิพลใดในการบริหารงานบุคคลของตำรวจ โดยตำรวจอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดูแลผลประโยชน์ต่างๆ ของฝ่ายการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ดังนั้น ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจควรคำนึงถึงหลักอาวุโสและหลักความรู้ ความสามารถในตัวบุคคลเป็นสำคัญ

(๒) ปัญหาในการสอบสวนของข้าราชการตำรวจที่ไม่เป็นทวิภาคี กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน ในกรณีที่พบว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ซึ่งทำให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความไม่ยุติธรรม เนื่องจากตำรวจไม่มีความเป็นอิสระในการสอบสวนโดยอาจถูกแทรกแซงในสายการบังคับบัญชา หรือถูกผู้มีส่วนได้เสียในคดีเข้าแทรกแซงการสอบสวน ซึ่งส่งผลให้บางคดีผลการสอบสวนเปลี่ยนแปลงไป

(๓) ปัญหาในส่วนของการงานและปริมาณงานของตำรวจ เนื่องจากตำรวจมีภารกิจหลักจำนวนมาก ทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และสอบสวนการกระทำความผิดอาญาทั้งปวง ตำรวจยังมีการปฏิบัติงานสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายอื่นอีกด้วย ทำให้ตำรวจมีอัตรากำลังไม่เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจหลัก

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น คณะอนุกรรมการเห็นควรมีการแก้ไข ดังนี้

(๑) ลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยการปรับเปลี่ยนระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ดำรงให้มีมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจปรับเปลี่ยนสัดส่วนที่มาของ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจเสียใหม่

(๒) การที่จะทำให้การสอบสวนเป็นภาวีสัยตามรูปคดี ตำรวจควรทำหน้าที่สอบสวนด้วยความเป็น กลาง และมีความยุติธรรม โดยมีหลักประกันในการทำหน้าที่ของตำรวจให้ปราศจากการแทรกแซงการ สอบสวน ซึ่งอาจแยกพนักงานสอบสวนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยงานสอบสวนอาจอยู่ในกำกับ ดูแลของกระทรวงยุติธรรม

(๓) ควรมีการถ่ายโอนภารกิจอื่นนอกจากภารกิจหลักที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจให้หน่วยงานอื่น ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายอื่น ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน เช่น งานด้านการจราจร หรืองานป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

จากนั้น นายไกรยศ ภัทราวาท อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับ ใช้กฎหมาย ได้ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาว่า คณะอนุกรรมการได้ศึกษาค้นคว้า แหล่งข้อมูล ๕ แหล่ง คือ

๑) ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการศึกษาไทย ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนและสำคัญของประเทศเพื่อเป็นโจทย์ ในการจัดทำข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปฏิรูปด้านการศึกษา

๒) ประสพการณ์การปฏิรูปการศึกษาของนานาประเทศ โดยศึกษาข้อมูลจากประเทศที่ประสบ ความสำเร็จด้านการปฏิรูปการศึกษายามในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะประเทศที่เคยอยู่ในตำแหน่ง เดียวกับประเทศไทยและประสบปัญหาด้านการศึกษาลักษณะเดียวกับประเทศไทย แต่สามารถดำเนินการ ปฏิรูปการศึกษากจนประสบผลสำเร็จได้ภายในระยะเวลาสิบปีจนกลายเป็นประเทศชั้นนำด้านการศึกษาใน ระดับนานาชาติในปัจจุบัน

๓) ศึกษาจากต้นแบบรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ โดยเฉพาะในหมวดที่เกี่ยวกับด้านการศึกษาว่า รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นมีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการศึกษาอย่างไร จนทำให้ประสบความสำเร็จใน ด้านการปฏิรูปการศึกษา

๔) องค์ความรู้ทางวิชาการ

๕) ศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปของ สภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศ

สาเหตุปัญหาที่เป็นปัญหาวิกฤติในระบบการศึกษาของประเทศไทย ประกอบด้วยสามสาเหตุ ดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพทางด้านการศึกษาที่ถดถอย ตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาประเทศไทย ใช้งบประมาณทางด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นถึงประมาณสองเท่าตัว นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ งบประมาณเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณปีละ ๒๒,๐๐๐ ล้านบาทหรือปีละ ๖.๔๕ เปอร์เซ็นต์ โดยงบประมาณปัจจุบันอยู่ที่ ๕๑๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งงบประมาณด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีเป็นการเป็นการเพิ่มขึ้นในหมวดเงินเดือนและค่าตอบแทนทางวิชาการ ซึ่งหมายความว่า การเพิ่มขึ้น ของงบประมาณด้านการศึกษาในแต่ละปีนั้น มิใช่เป็นการเพิ่มขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับคุณภาพทางด้าน การศึกษาแต่กลับไปเพิ่มในส่วนงบประมาณด้านบุคลากรเป็นส่วนใหญ่ โดยในแต่ละปีกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับการงบประมาณประมาณปีละ ๕๐๐,๐๐๐ กว่าล้านบาท นอกจากนั้น ประเทศไทยยังมีหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดการศึกษา นอกเหนือจากกระทรวงศึกษาธิการอีก เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เมื่อ

รวมงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาทั้งระบบ พบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาเป็นเงินจำนวนรวมทั้งสิ้น ๖๔๖,๐๐๐ ล้านบาท

จากการสำรวจขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยสถาบันการศึกษาด้านธุรกิจของสวิตเซอร์แลนด์ชื่อว่า International Institute for Management Development : IMD โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ IDM ได้มีจัดลำดับในเรื่องขีดความสามารถทางการศึกษาของประเทศต่างจำนวน ๖๐ โดยประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ ๕๔ นอกจากนั้น ยังมีการประเมินการศึกษาของประเทศไทยจากองค์กรต่างประเทศ เช่น World Economic Forum หรือ Human Development Index เป็นต้น ยิ่งตอกย้ำว่าประเทศไทยมีความถดถอยในเรื่องของคุณภาพทางด้านกำลังคนของประเทศไทยตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา สรุปได้ว่าประเทศไทยลงทุนด้านการศึกษาด้วยงบประมาณจำนวนมหาศาลแต่ผลลัพธ์ที่ได้รับกลับไม่คุ้มค่าและยังทำให้คุณภาพด้านการศึกษาลดถอยลงตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา

๒. ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทำให้เด็กไทยบางกลุ่มหลุดออกจากระบบการศึกษาโดยมีสาเหตุมาจากความยากจน ความพิการ หรือการด้อยโอกาสทางการศึกษา ทำให้มีเด็กไทยที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาในระดับประถมศึกษามากถึง ๕๘๖,๐๐๐ คน แสดงให้เห็นว่าเด็กไทยจำนวนมากยังประสบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยข้อมูลดังกล่าวมิได้ถูกเปิดเผยต่อสังคม ดังนั้น หากมีการเปิดเผยข้อมูลเด็กที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาอาจจะส่งผลให้เกิดการผลักดันให้เด็กไทยมีความเสมอภาคในการศึกษามากยิ่งขึ้น และทำให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญในเรื่องความเท่าเทียมกันในการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาจากผลคะแนนการทดสอบ PISA ประเทศไทยมีเด็กสอบตกในวิชาคณิตศาสตร์ถึง ๔๙.๗ เปอร์เซ็นต์ สะท้อนให้เห็นว่าเด็กไทยต้องได้รับการพัฒนาในเรื่องการศึกษาเพิ่มมากขึ้น

จากปัญหาทั้ง ๓ ประการดังกล่าว ได้มีการสังเคราะห์การปฏิรูปการศึกษาจาก McKinsey Report สรุปได้ว่า

๑. การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จได้ต้องมีมาตรการที่ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานในการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา ๖ – ๑๐ ปี

๒. การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จได้จะต้องมีการเลือกใช้มาตรการหรือเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับระดับความก้าวหน้าของระบบการศึกษา

๓. การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จควรมีการเลือกใช้มาตรการการปฏิรูปการศึกษาที่สอดคล้องกับพื้นที่และบริบทเฉพาะในระบบการศึกษาของไทย

๔. การปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จต้องมีการวางแผนการพัฒนาสถานศึกษาและพื้นที่ และควรมีการกำหนดแผนการศึกษาระยะยาว ๕ – ๑๐ ปี โดยมีลำดับความสำคัญและขั้นตอนในการปฏิรูปที่มีความชัดเจนตามลักษณะของแต่ละพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการศึกษาในระดับชาติต้องมีการกระจายมาตรการการศึกษาลงไปสู่การศึกษาในระดับจังหวัด สถานศึกษา และห้องเรียน ซึ่งต้องได้รับความร่วมมือของทุกฝ่าย ไม่ควรใช้หน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวในการพัฒนาการปฏิรูปการศึกษา ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานในระดับจังหวัด และในระดับสถานศึกษามีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษามากขึ้น

สาเหตุที่ทำให้การพัฒนาการศึกษาไม่บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากเมื่อประชาชนมอบอำนาจให้กับตัวแทนคือนักการเมืองและข้าราชการแล้ว ประชาชนไม่สามารถติดตามการทำงานในด้านการศึกษาของสถานศึกษาและครูได้ เมื่อประชาชนไม่สามารถติดตามตรวจสอบในเรื่องการศึกษาแล้ว ย่อมเป็นการเปิดช่องทางให้นักการเมือง และข้าราชการ มีแรงจูงใจทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนมากขึ้น

การจัดทำรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา จะต้องมิกลไกเพื่อให้ระบบผู้แทนไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เพื่อแก้ไขความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ของระบบตัวแทน และต้องให้อำนาจประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และสามารถเข้าถึงข้อมูลที่แท้จริงของคุณภาพด้านการศึกษาและปัญหาในระบบการศึกษาของไทย เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพ

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการสอบถามว่า ข้อมูลแนวทางการปฏิรูปการศึกษาได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ แล้วแทบทั้งสิ้น หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ แล้ว ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา และการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการศึกษา รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติบังคับให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการวิเคราะห์แนวทางการปฏิรูปของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ใช้บังคับในปัจจุบันเกี่ยวกับการศึกษาแล้ว ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมในประเด็นใดอีกหรือไม่ เพื่อให้เกิดผลในการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง และไม่ทำให้การศึกษามีมาตรฐานที่แย่งลง

นายไกรยศ ภัทราวาท อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีการเขียนแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งผู้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติคือองค์กรหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ โดยไม่ได้เปิดกว้างให้ผู้มีส่วนได้เสียจากระบบการศึกษา เช่น สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาหอการค้าแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นใดที่เป็นผู้จ้างงาน เป็นต้น เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะของบัณฑิตที่ต้องการ เห็นควรให้แผนการศึกษาแห่งชาติจัดทำโดยหน่วยงานอิสระและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง และตรวจสอบการทำงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ นอกจากนี้ ระบบการศึกษาไทยยังไม่มีหน่วยงานวิเคราะห์สารสนเทศเชิงลึกซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญในการพัฒนานโยบายด้านการศึกษา จึงทำให้นโยบายด้านการศึกษาของประเทศเป็นนโยบายประชานิยมเป็นหลัก รวมทั้งควรมีกลไกในการติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติโดยเสนอให้ใช้กลไกรัฐสภา นอกจากนี้ ควรพิจารณาในเรื่องงบประมาณที่ใช้ในระบบการศึกษาของประเทศไทยด้วยเพื่อให้มีการพัฒนาผู้เรียนอย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีเจตนารมณ์ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการศึกษาและมีการปฏิรูปผู้เรียน แต่ถูกนำไปตีความในเชิงการเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการและเรื่องวิทยฐานะเป็นหลัก ทำให้มีการใช้งบประมาณเพิ่มมากขึ้น และในทางปฏิบัติมีปัญหาเนื่องจากการแยกโครงสร้างส่งผลต่อการทำงานร่วมกันและส่งผลต่อความเป็นเอกภาพในการแปลงนโยบายการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ

ประธานกรรมการกล่าวว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ใช้ในปัจจุบัน ไม่ได้มีความมุ่งหวังที่จะพัฒนาการศึกษาของชาติ แต่มุ่งหวังพัฒนาบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับการศึกษา ดังนั้น จะทำอย่างไรให้



เกิดการพัฒนาการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญนี้เพื่อให้มีการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติอย่างแท้จริง

- มีกรรมการสอบถามว่า ในการศึกษาเปรียบเทียบระบบการศึกษาระหว่างประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ได้มีการศึกษาในระดับฐานล่างในระดับท้องถิ่นหรือไม่ ระบบการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบนั้นมีความแตกต่างหรือเหมือนกับประเทศไทยอย่างไร และประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นมีกระบวนการในการพัฒนาการศึกษาอย่างไร

นายไกรยส ภัทราวาท อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า หลักในการเลือกประเทศเพื่อนามาเปรียบเทียบในด้านการศึกษานั้นแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านการศึกษา และประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมใกล้เคียงกับประเทศไทย ซึ่งประเทศบราซิลมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยได้ทำการศึกษาในระดับฐานล่าง ในระดับท้องถิ่น พบว่า ปัญหาทางด้านการศึกษาของประเทศบราซิลและประเทศไทยมีความใกล้เคียงกันกล่าวคือปัญหาเรื่องครูและคุณภาพของการศึกษา โดยประเทศบราซิลแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการกระจายอำนาจการศึกษาไปยังท้องถิ่น ทำให้การศึกษามีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นและประชาชน โดยมีการแบ่งสัดส่วนของอำนาจและภารกิจทางด้านการศึกษาระหว่างรัฐกับท้องถิ่นอย่างชัดเจน และใช้สารสนเทศเป็นเครื่องมือในการบริหารแรงจูงใจของคนในระบบการศึกษา ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกระจายอำนาจการศึกษาและยังไม่มีการใช้สารสนเทศเป็นเครื่องมือในการบริหารแรงจูงใจของคนในระบบการศึกษา ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ได้

- มีกรรมการสอบถามว่า งบการพัฒนาผู้เรียนที่ไม่ถึงผู้เรียนโดยตรง มีแนวทางในการจัดการที่เป็นรูปธรรมอย่างไร และสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ภายใต้โครงสร้างงบประมาณด้านการศึกษาของไทย และมาตรการปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จจากรายงาน McKinsey Report ๖ รูปแบบ ถือเป็นแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดทิศทางในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยหรือไม่ และจะมีการวางมาตรฐานอย่างไร

นายไกรยส ภัทราวาท อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า McKinsey Report มีการแบ่งระดับของการพัฒนาออกเป็น ๕ ระดับ และระบบการศึกษาในแต่ละระดับก็มีแนวทางมาตรการในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน ไม่สามารถใช้มาตรการต่างระดับได้ เพราะจะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวไม่สามารถนำไปสู่คุณภาพทางการศึกษาได้

นอกจากนี้ McKinsey Report ยังเสนอให้การจัดทำแผนการศึกษาชาติต้องมีแนวทางที่ชัดเจนว่าประเทศต้องการพัฒนาการศึกษาด้วยมาตรการใด มีจุดมุ่งหมายใด โดยต้องใช้มาตรการเป็นไปตามระดับขั้น ซึ่งเป็นมาตรการเฉพาะของระดับของการพัฒนาการศึกษานั้น ส่วนมาตรการปฏิรูปการศึกษาที่ประสบความสำเร็จจากรายงาน McKinsey Report ๖ รูปแบบ เป็นมาตรการที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นรูปแบบทั่วไปที่มีในทุกระดับ

- มีกรรมการสอบถามว่า หากกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้การศึกษาเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นและเอกชน และให้กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่กำกับและดูแลคุณภาพการศึกษา จะทำให้ระบบการศึกษาของไทยดีขึ้นหรือไม่

นายไกรยส ภัทราวาท อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า การกำหนดให้การศึกษาเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นและเอกชน และให้กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่กำกับและดูแลคุณภาพการศึกษาอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการเนื่องจากนักเรียนใน

ปัจจุบันอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ แต่ละท้องถิ่นก็มีความพร้อมที่แตกต่างกัน ในบางท้องถิ่นยังต้องการการสนับสนุนทางวิชาการค่อนข้างมาก เหตุผลที่ทำให้ท้องถิ่นยังไม่พร้อมเป็นผู้จัดการศึกษาคือ ท้องถิ่นยังขาดการสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการในการเป็นหน่วยงานต้นสังกัดทางการศึกษาที่มีคุณภาพ แต่ไม่ได้หมายความว่าท้องถิ่นจะไม่มีความพร้อมในอนาคต คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย จึงเสนอให้บัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญในหมวดหน้าที่ของรัฐ โดยทำให้รัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินตามที่กฎหมายกำหนดโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการกำหนดหลักการในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการใช้กลไกตลาดดึงภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนกระตุ้นให้สถานศึกษาของรัฐยกระดับการศึกษาให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นโดยใช้งบประมาณที่น้อยลง และควรมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการโอนย้ายสถานศึกษาของภาครัฐมาบริหารจัดการ พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนของเอกชนเท่ากับโรงเรียนของรัฐบาล เพื่อลดทอนการผูกขาดอำนาจในการจัดการศึกษาและการใช้งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปฏิบัติอย่างต่อเนื่องกระทรวงศึกษาธิการจะลดบทบาทจากการเป็นผู้จัดการศึกษามาเป็นผู้สนับสนุนการจัดการศึกษา

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ได้เสนอให้บัญญัติเนื้อความด้านการศึกษา ไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“มาตรา ... บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีคุณภาพ ตามความถนัด และศักยภาพของแต่ละบุคคลในแต่ละช่วงวัยตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษา สายสามัญและสายอาชีวศึกษาอย่างทั่วถึงตามบริบทและวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่หลากหลาย และเพื่อการพัฒนา กำลังคนที่มีคุณภาพสอดคล้องเป้าหมายการพัฒนาของท้องถิ่นและของชาติโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรานี้สำคัญคือ “คุณภาพการศึกษาที่ประชาชนคาดหวัง” ซึ่งได้กำหนดให้ “การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีคุณภาพ” และ “ที่มีคุณภาพสอดคล้องเป้าหมายการพัฒนาของท้องถิ่นและของชาติ”

ส่วนคำว่า “ไม่เก็บค่าใช้จ่าย” หากไม่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญประชาชนอาจกังวลว่าต้องมีค่าใช้จ่ายทางการศึกษา แต่หากบัญญัติไว้ในทางปฏิบัติก็จะทำให้มีการตั้งงบประมาณทางการศึกษาเพิ่มขึ้นโดยให้เหตุผลว่ารัฐมีความผูกพันต้องจัดการศึกษาที่ไม่เก็บค่าใช้จ่าย ในขณะที่ข้อเท็จจริงมีประชาชนจำนวนมากมีกำลังพอที่จะดูแลการศึกษาของตนเองได้

ควรบัญญัติในหมวดหน้าที่ของรัฐ เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ด้านการศึกษา ดังนี้

“มาตรา ... รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษา ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการและจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรมเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริม ให้ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากได้รับสิทธิทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

(๒) รัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินตามที่กฎหมายกำหนดโดยเท่าเทียมกัน

(๓) รัฐมีหน้าที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและการพัฒนาการศึกษาของจังหวัดและท้องถิ่น ให้องค์กรเอกชนด้านการศึกษาในจังหวัดและท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตาม

กฎหมายไทยและไม่แสวงหากำไร มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการและรับการสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ความใน (๑) เป็นการลดความเหลื่อมล้ำโดยให้ผู้ที่ต้องการได้รับการสนับสนุน หรือบุคคลที่มีฐานะยากจนซึ่งไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาและการเรียนรู้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐก่อน ส่วนความใน (๒) เป็นการให้สถานศึกษาของรัฐและเอกชนมีพื้นฐานที่ใกล้เคียงกันในการแข่งขัน เพื่อให้เกิดการยกระดับคุณภาพทางการศึกษา และสร้างทางเลือกให้กับประชาชนในการเลือกสถานศึกษา และความใน (๓) เป็นการลดการผูกขาดของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและองค์กรเอกชนด้านการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญควรบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่จัดให้มีแผนการศึกษา ดังนี้

“มาตรา ... แผนการศึกษาแห่งชาติจะต้องประกอบด้วย

(๑) รัฐมีหน้าที่จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติทุกระยะเวลาห้าปี ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

(๒) นโยบายด้านการศึกษาที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องระบุแนวนโยบายที่จะสนับสนุนให้แผนการศึกษาแห่งชาติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วสามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามเวลาที่กำหนดและต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินนโยบายการศึกษาเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายงานดังกล่าวได้โดยสะดวก

(๓) จัดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่สนับสนุนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติรวมทั้งจัดทำข้อมูลสถิติที่สำคัญและบทวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของระบบการศึกษา รวมถึงตัวชี้วัดความก้าวหน้าของแผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในมาตรานี้เป็นกลไกให้แผนการศึกษาแห่งชาติถูกนำไปใช้ในระดบนโยบายและมีการติดตามอย่างต่อเนื่องสามารถดำเนินการได้จริง และในส่วนขององค์กรอิสระใน (๓) จะไม่มีการจัดตั้งองค์กรอิสระใหม่ แต่เป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่แล้วมาดำเนินการ เป็นการแยกหน่วยงานที่จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ข้อมูลสถิติที่สำคัญ รวมถึงตัวชี้วัดความก้าวหน้าของแผนการศึกษาแห่งชาติ ออกจากหน่วยงานผู้จัดการศึกษาเพื่อลดความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ของหน่วยงาน รวมทั้งทำให้กระบวนการจัดทำแผนการศึกษาเป็นกระบวนการที่มีอิสระใกล้ชิดประชาชน ให้ประชาชนได้เป็นเจ้าของการศึกษา และสามารถติดตามแผนการศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง

- มีกรรมการสอบถามว่า ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้หรือไม่

นายไกรยศ ภัทราวาท อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในหน้าที่ของรัฐ

- มีกรรมการสอบถามว่า ร่างที่คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เสนอนั้น ได้มีการบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในมาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ระบบการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็ไม่ประสบความสำเร็จเป็นเพราะเหตุใด

นายไกรยศ ภัทราวาท อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า การที่ระบบการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่ประสบความสำเร็จเป็นเพราะไม่มีกลไกในการบังคับใช้ ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้รัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาของ

รัฐและเอกชนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินตามที่กฎหมายกำหนดโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการกำหนดให้แผนการศึกษาแห่งชาติจัดทำโดยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อย่างทั่วถึง และขาดกลไกติดตามตรวจสอบในการนำแผนการศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย จึงพยายามแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวโดยให้เพิ่มการมีส่วนร่วม และกลไกการติดตามตรวจสอบ

- มีกรรมการสอบถามว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดเรื่องกลไกทางด้านการศึกษาไว้แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ หากเขียนเรื่องกลไกในรัฐธรรมนูญนี้จะช่วยแก้ไขและพัฒนาการศึกษาได้จริงหรือไม่ และเป็นไปได้หรือไม่ที่จะเขียนรัฐธรรมนูญโดยการกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการในการปฏิรูปการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการสอบถามว่า การดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และสภาการศึกษา มีความแตกต่างกันอย่างไร

นายไกรยส ภัทราวาท อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) จะดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินงานของสภาการศึกษาที่มีหน้าที่จัดทำแผนการศึกษาของประเทศและติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนการศึกษาของประเทศ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดให้เรื่องการศึกษาเป็นภารกิจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น และเอกชน ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนเรื่องที่เป็นรายละเอียดต่างๆ เช่น แผนการจัดทำการศึกษาแห่งชาติ หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น ควรนำไปกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ นอกจากนี้ ควรดำเนินการให้ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินเพื่อใช้ในการศึกษาตามความต้องการของตน

จากนั้น นางสาวกรรณิรมย์ โกมลารชุน อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ได้รายงานต่อที่ประชุมเกี่ยวกับสรุปผลการศึกษาเบื้องต้นในการปฏิรูปตำรวจของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

ภารกิจด้านการสอบสวนของตำรวจไม่มีความเป็นภววิสัยและขาดประสิทธิภาพ จึงควรดำเนินการให้การสอบสวนของตำรวจมีความเป็นอิสระและเป็นภววิสัย ไม่ตกอยู่ภายใต้คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะอนุกรรมการได้มีการศึกษาเรื่องดังกล่าวและมีข้อเสนอเป็น ๓ แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง ให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสอบสวนโดยตรงภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แนวทางที่สอง ให้ตั้งสำนักงานสอบสวนคดีอาญาอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม และแนวทางที่สาม ให้พนักงานสอบสวนขึ้นตรงต่อพนักงานอัยการ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาที่มีความสำคัญหรือคดีอาญาที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการสอบสวนที่ไม่ยุติธรรมด้วย ทั้งนี้ เสนอให้บัญญัติความไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

“มาตรา ... รัฐมีหน้าที่ปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยจัดการมิให้งานบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายที่ก่อให้เกิดหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ จัดงานสอบสวนให้เป็นภววิสัย ไม่ตกอยู่ภายใต้คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จัดการให้ขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเป็นขั้นตอนเดียวกัน รวมถึงถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปยังหน่วยงานอื่นที่เหมาะสม”

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการเสนอให้มีคณะกรรมการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (คปอ.) ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลงานสอบสวนให้เป็นอิสระและจัดการให้ขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาเป็นขั้นตอนเดียวกันด้วย

ประธานกรรมการสอบถามว่า พนักงานสอบสวนในต่างประเทศมีวิธีการควบคุมหรือขังผู้ต้องหาอย่างไร

นางสาวกรรณิรมย์ โกมลารชุน อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า ในประเทศเยอรมันตำรวจจะมีหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการแยกงานสอบสวนออกจากอำนาจหน้าที่ของตำรวจแล้ว สามารถกำหนดให้ตำรวจต้องส่งตัวผู้ต้องหาให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนทำการควบคุมตัวหรือขังได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องการแยกอำนาจที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยตรงของตำรวจนั้น ควรคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนซึ่งอาจไม่มีที่คุมขังหรือควบคุมตัวเพียงพอ และคำนึงถึงความจำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ด้วย นอกจากนี้ ไม่ควรกำหนดเรื่องการตั้งคณะกรรมการต่างๆ ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการแล้ว จะต้องดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- เมื่อมีการแยกอำนาจการสอบสวนของตำรวจให้กับหน่วยงานอื่น หากเกิดกรณีที่มีการกล่าวโทษบุคคลใดและบุคคลนั้นไม่มาพบกับพนักงานสอบสวนแล้ว ตำรวจยังคงมีหน้าที่ไปจับกุมบุคคลนั้นด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการมีแนวทางการป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนอย่างไร

- ปัญหาของตำรวจเป็นเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายและปัญหาเรื่องการสอบสวน โดยระบบการสอบสวนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดคือ การสอบสวนคดีเด็กหรือเยาวชนที่เป็นผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย เนื่องจากการสอบสวนแบบองค์คณะที่มีพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และนักจิตวิทยา ร่วมสอบสวนด้วย ส่วนการสอบสวนคดีอาญาอื่นอาจถูกแทรกแซงโดยผู้บังคับบัญชาของตำรวจ นอกจากนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้ตำรวจมีอำนาจสอบสวนได้อย่างเต็มที่ โดยพนักงานอัยการไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการสอบสวนของตำรวจได้ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเท่านั้น จึงควรแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนได้ด้วย จะทำให้พนักงานสอบสวนมีความระมัดระวังในการทำสำนวนการสอบสวนมากขึ้น ส่วนการแยกอำนาจสอบสวนออกจากตำรวจอาจทำให้การปราบปรามคดีอาญาของตำรวจเกิดปัญหาได้ อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานใดมีความพร้อมก็สามารถกำหนดให้หน่วยงานนั้นอำนาจสอบสวนได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและรัฐบาลต้องดำเนินการให้มีกฎหมายดังกล่าวภายในเวลาหนึ่งปี แต่ปรากฏว่ารัฐบาลไม่ดำเนินการดังกล่าว หากกำหนดไว้เป็นหลักการในร่างรัฐธรรมนูญนี้โดยไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนจะไม่สามารถแก้ไขปัญหของตำรวจได้

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า ระบบการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน โดยตำรวจจะมีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและขึ้นตรงต่อพนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการของประเทศไทยอาจไม่ต้องการทำหน้าที่ควบคุมดูแลสำนวนการสอบสวน ปัญหาเรื่องการสอบสวนของตำรวจนั้นอาจเกิดจากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเข้าไปควบคุมดูแล

การสอบสวน ทำให้ตำรวจไม่สามารถสอบสวนได้อย่างเต็มที่ แต่ในการสอบสวนคดีพิเศษของ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ได้กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนด้วย ซึ่งสามารถป้องกันไม่ให้เกิดการสอบสวนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องการสอบสวนส่วนหนึ่งอาจเกิดจากพนักงานอัยการด้วยเช่นกัน เมื่อพนักงานอัยการไม่ต้องการเข้าร่วมในการสอบสวนคดีต่างๆ ตามกฎหมาย เช่น คดีเกี่ยวกับเด็ก หรือการชันสูตรพลิกศพ เป็นต้น ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถตรวจสอบกลั่นกรองได้ว่าสำนวนการสอบสวนของตำรวจมีความถูกต้องหรือเป็นไปตามข้อเท็จจริงหรือไม่ เนื่องจากตำรวจจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานและทำสำนวนการสอบสวนทั้งหมด ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มีหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนไว้ด้วยซึ่งจะแก้ไขปัญหาเรื่องการสอบสวนได้

นางสาวกรรณิรมย์ โกมลารชุน อนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย ชี้แจงว่า การให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนจะทำให้อัยการต้องเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนของตำรวจ แต่ตำรวจยังคงมีหน้าที่ในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเช่นเดิม เมื่อมีการแยกงานสอบสวนของตำรวจให้กับหน่วยงานอื่นแล้ว หากพนักงานสอบสวนออกหมายเรียกบุคคลใดให้มาพบพนักงานสอบสวน แต่บุคคลนั้นไม่มาพบพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจในการจับกุมบุคคลที่ฝ่าฝืนหมายเรียกนั้นด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตำรวจมีศักยภาพในการสอบสวน แต่การสอบสวนของตำรวจเกิดปัญหาเนื่องจากตำรวจยังอยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลที่มีอำนาจโยกย้ายตำแหน่ง จึงควรดำเนินการให้ตำรวจสามารถเลื่อนตำแหน่งหรือมีความก้าวหน้าด้วยความสามารถของตนเองและไม่ถูกสกัดกั้นจากบุคคลใด อันจะทำให้ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรดำเนินการให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนได้ซึ่งจะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีที่เห็นว่าการสอบสวนที่ไม่เป็นธรรมได้ ทั้งนี้ ขอให้คณะอนุกรรมการปรับปรุงเนื้อหาของร่างมาตราที่ได้เสนอต่อที่ประชุม เพื่อให้ตำรวจสามารถเลื่อนตำแหน่งด้วยความสามารถและความอาวุโสของตนเอง และให้พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าไปสอบสวนได้ด้วย ส่วนข้อเสนอให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะเป็นการสร้างภาระให้กับพนักงานอัยการมากเกินไปและจะทำให้เกิดปัญหาได้ อย่างไรก็ตาม สามารถกำหนดไว้เป็นหลักการในร่างรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยเร็วด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนในคดีความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักร แต่ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดจะมอบหมายให้ตำรวจสอบสวนแทน ซึ่งทำให้ตำรวจต้องสอบสวนคดีความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักรอย่างรอบคอบและเป็นไปตามพยานหลักฐาน ส่วนเรื่องสวัสดิการของตำรวจก็มีผลต่อการทำงานของตำรวจด้วยเช่นกัน หากตำรวจได้รับเงินเดือนหรือสวัสดิการที่น้อยเกินไปจะถูกโน้มน้าวหรือถูกแทรกแซงได้ง่าย

- ความคืบหน้าในการปรับปรุงเรื่องอำนาจการสอบสวนระหว่างฝ่ายปกครองและตำรวจเป็นอย่างไร

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการปฏิรูป การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาการปฏิรูปด้านอื่นๆ เพื่อนำไปชี้แจงต่อสังคมได้ว่าคณะกรรมการได้มีการพิจารณาการปฏิรูปด้านอื่นด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ได้ทำหนังสือถึงประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เพื่อให้ส่งข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ต้องการกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนเรื่องอำนาจการสอบสวน

ระหว่างฝ่ายปกครองและตำรวจนั้น เกิดปัญหาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งตำรวจได้มีการแก้ไขกฎหมายของตำรวจเองเพื่อให้ตำรวจมีอำนาจกำหนดวิธีการสอบสวนและกำหนดว่าบุคคลใดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนด้วย จึงทำให้ตำรวจโต้แย้งว่ากระทรวงมหาดไทยออกประกาศดังกล่าวไม่ถูกต้อง โดยปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตำรวจได้มีการพิจารณาร่วมกันถึงแนวทางการกำหนดให้บุคคลใดสามารถเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีบางประเภทได้

- มีกรรมการสอบถามว่า นอกจากการปฏิรูปตำรวจในเรื่องอำนาจสอบสวนแล้ว ควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบาทยุติอื่นในกระบวนการปฏิรูปตำรวจหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การปฏิรูปตำรวจต้องพิจารณาเรื่องการโยกย้าย และการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจด้วย เพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกัน การปฏิรูปตำรวจในเรื่องอำนาจสอบสวนไม่ได้มีการโอนอำนาจสอบสวนไปยังหน่วยงานอื่น แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริงควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีอำนาจในการสอบสวนด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรโอนอำนาจสอบสวนของข้าราชการตำรวจบางเรื่องให้กับหน่วยงานอื่นที่มีความชำนาญเฉพาะด้านเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เช่น กรมสรรพากร เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า การโอนอำนาจสอบสวนของข้าราชการตำรวจให้กับหน่วยงานอื่นที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน สามารถแก้ปัญหาอำนาจสอบสวนขององค์กรอิสระได้ด้วย เนื่องจากองค์กรอิสระควรมีอำนาจสอบสวนและส่งเรื่องฟ้องต่อศาลได้เอง อย่างไรก็ตาม การโอนอำนาจสอบสวนของข้าราชการตำรวจให้กับหน่วยงานอื่นที่มีความชำนาญเฉพาะด้านต้องไม่ให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจสำคัญของพนักงานอัยการ แต่ควรให้พนักงานอัยการได้เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจสอบสวนของข้าราชการตำรวจอีกชั้นหนึ่ง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ระบบราชการของประเทศไทยในปัจจุบันมีความล้าสมัยไม่ทันต่อบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงควรมีการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะการสร้างดุลยภาพระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองให้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ไม่แทรกแซงหรือก้าวก่ายการทำงานระหว่างกัน ทั้งนี้ มีข้อเสนอจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเกี่ยวกับการแต่งตั้ง หรือโยกย้ายข้าราชการพลเรือนโดยใช้ระบบคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งการปฏิรูปตำรวจในเรื่องการแต่งตั้ง หรือโยกย้ายข้าราชการตำรวจอาจกระทำในรูปแบบเดียวกับการแต่งตั้ง หรือโยกย้ายข้าราชการพลเรือนได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดให้ข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมเท่านั้น ส่วนงานปฏิบัติการด้านอื่น ๆ เช่น การเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ เห็นควรโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นต้น

สำหรับการปฏิรูประบบราชการควรรับฟังข้อมูลและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการของประเทศไทยก่อนที่จะพิจารณาบัญญัติเรื่องการปฏิรูประบบราชการในรัฐธรรมนูญ โดยเชิญผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิรูประบบราชการแก่คณะกรรมการ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรเชิญคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการชั้นเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาระบบราชการแก่คณะกรรมการด้วย

- ควรเชิญผู้แทนจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเข้าร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการแก่คณะกรรมการด้วย เนื่องจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบราชการต่อไป

- ควรเชิญนายสีมา สีมานันท์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งปัจจุบันเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธาน อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรมเพื่อราชการใสสะอาดในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มาให้ข้อมูลและแนวคิดในการพัฒนาระบบราชการเพื่อส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรเชิญเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และอนุกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการชั้นเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาและปฏิรูประบบราชการแก่คณะกรรมการในเบื้องต้นก่อน ส่วนจะเชิญผู้แทนจากหน่วยงานใดมาให้ข้อมูลเพิ่มเติม ที่ประชุมจะได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

- มีกรรมการสอบถามว่า มีข้อเสนอมายังคณะกรรมการให้บัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายวินัยทางการเงินและการคลัง รายละเอียดที่ชัดเจนเป็นอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายวินัยทางการเงินและการคลังที่ส่งมายังคณะกรรมการต้องการให้บัญญัติเรื่องดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ ส่วนตัวเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายวินัยทางการเงินและการคลังเป็นเรื่องที่ดี แต่การบัญญัติรายละเอียดเรื่องดังกล่าวในรัฐธรรมนูญอาจไม่เหมาะสมกับบริบทสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น ควรบัญญัติในลักษณะว่า “ให้มีกฎหมายวินัยทางการเงินและการคลัง” ส่วนรายละเอียดอาจต้องบัญญัติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่อไป

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในระบบของตำรวจมีการซื้อขายยศหรือตำแหน่ง จึงมีแนวคิดให้ยกเลิกการมีชั้นยศ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิรูปตำรวจที่น่าสนใจ นอกจากนั้น ข้าราชการตำรวจถือเป็นผู้ให้ความยุติธรรมในชั้นแรก จึงควรมีบทบัญญัติกำหนดให้ข้าราชการตำรวจต้องดำรงความยุติธรรมเช่นเดียวกับพนักงานอัยการและผู้พิพากษา โดยอาจบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ระบบการแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนยศหรือตำแหน่งของข้าราชการตำรวจไม่ได้รับการแก้ไขเป็นเวลานาน ทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากเงินเดือนหรือค่าตอบแทนปกติ ซึ่งการเพิ่มเงินเดือนหรือค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการตำรวจอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำทุจริตในการแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนยศหรือตำแหน่งมีจำนวนมาก

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการตำรวจ มีสาเหตุหลักมาจากระบบการศึกษาภายในโรงเรียนตำรวจ โดยเฉพาะโรงเรียนนายร้อยตำรวจและโรงเรียนนายสิบตำรวจ เนื่องจากมีการสร้างความสัมพันธ์ในขณะที่ได้รับการศึกษาภายในโรงเรียนตำรวจ จนนำไปสู่การให้ผลประโยชน์ตอบแทนในการเลื่อนยศหรือตำแหน่งโดยอาศัยความสัมพันธ์หรือความใกล้ชิดจากการศึกษา



ในโรงเรียนตำรวจ ดังนั้น การปฏิรูประบบตำรวจจึงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการศึกษาภายในโรงเรียนตำรวจอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการตำรวจ รวมทั้งเพื่อให้ได้บุคลากรตำรวจที่สุจริตและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการตำรวจอีกวิธีหนึ่ง คือ อาจยุบเลิกการศึกษาของโรงเรียนตำรวจ โดยเปลี่ยนให้บุคคลที่จะมีสิทธิเป็นตำรวจต้องสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัย และมีการฝึกภาคปฏิบัติเพื่อเตรียมพร้อมในการเป็นตำรวจอีกส่วนหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวจากการศึกษาภายในโรงเรียนตำรวจมาเอื้อผลประโยชน์ตอบแทนในการเลื่อนยศหรือตำแหน่งได้

- หากกำหนดให้บุคคลที่จะมีสิทธิเป็นตำรวจ ต้องสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัย และนำมาฝึกภาคปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมในการเป็นตำรวจ โดยไม่ได้มีการศึกษาในโรงเรียนตำรวจโดยเฉพาะ อาจช่วยแก้ไขปัญหาการให้ผลประโยชน์ตอบแทนในการเลื่อนยศหรือตำแหน่ง เนื่องจากความสัมพันธ์หรือความใกล้ชิดจากการศึกษาในโรงเรียนตำรวจได้

#### ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพุธ ที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

#### เลิกประชุมเวลา ๑๗.๔๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายสกนธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายณฤพนธ์ ฐิติจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมาธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์