

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๔๖๖
วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพงษ์ ไชยมงคล	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายจรูญ สิงห์เสนี	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกฤษณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายธีรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๐. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๑. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๒. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๓. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๕. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๖. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๗. นายปรกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๒. นายประพันธ์ นัยโกวิท	(ลาการประชุม)
๓. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวรวิทย์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. นางสาวจินดาภรณ์ รำรื่น

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นายเชษฐา โทณะวนิก

๒. ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

๓. นายอติคม อินทุภูติ

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้ออรอด

๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔๕๑ วันอังคาร ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ถึงครั้งที่ ๔๖๕ วันอังคาร ที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุม และรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ก่อนเข้าสู่การพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นายภักดิ์ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ รายงานความคืบหน้าผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ว่าคณะกรรมการการวิสามัญได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ โดยพิจารณาประเด็นความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. จำนวนสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เรื่องการกำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของพรรคการเมืองตามร่างมาตรา ๖๒ วรรคสอง ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับประเด็นความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องการโฆษณาหาเสียง ด้วยการจัดให้มีทรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ ตามร่างมาตรา ๗๓ ประกอบร่างมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการดำเนินการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ส่วนความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ (๒) กรณีที่ทำให้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการควบคุมการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในประเด็นนี้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญได้ชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ว่าความเท่าเทียมกัน ในการกำหนดค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งต้องเกิดจากการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เท่าเทียมกัน และเป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดให้ค่าใช้จ่ายหาเสียงเลือกตั้งของทุกพรรคการเมือง มีจำนวนที่เท่ากัน ซึ่งหากกำหนดเช่นนั้นย่อมจะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ กับพรรคการเมืองขนาดเล็กได้ โดยที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญเห็นด้วยกับข้อสังเกตของ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและมีมติเห็นชอบในหลักการให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๒ วรรคสอง เป็นดังนี้ “ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งต้องเป็นการหาเสียงของพรรคการเมืองโดยกำหนดให้ **เท่าที่**เกิดความเที่ยงธรรมตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด” ทั้งนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญได้มอบหมายให้นายชนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะกรรมาธิการวิสามัญ ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของการปรับบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วนำเสนอต่อ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม เพื่อความละเอียดรอบคอบ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรพิจารณาว่าจะปรับบทบัญญัติในร่างมาตรา ๖๒ วรรคสอง ลักษณะอย่างไรเพื่อให้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง การขยายระยะเวลาออกเสียงลงคะแนนตามร่างมาตรา ๘๖ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งต้องมีการดำเนินการเตรียมการของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้ง ตั้งแต่การเดินทางไปรับบัตรและหีบบัตร การนับบัตรและการแสดงจำนวนบัตรต่อหน้าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และเมื่อลงคะแนนเลือกตั้งเสร็จต้องนับคะแนน ทำรายงานผลและนำหลักฐานเกี่ยวกับการลงคะแนนไปรวมไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินการเพื่อให้การเลือกตั้งสามารถกระทำได้พร้อมกันทุกพื้นที่ทั่วประเทศ การที่ขยายเวลาการออกเสียงลงคะแนนไปจากเดิม ทำให้ระยะเวลาการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนและการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่งต้องขยายออกไปด้วย ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้น และถ้าหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งได้ ก็จะส่งผลต่อการนับคะแนนเลือกตั้งทั้งประเทศไม่อาจกระทำไปได้ด้วย ซึ่งในประเด็นนี้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญได้ชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญว่าระยะเวลาเริ่มเปิดการออกเสียงลงคะแนนตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา นั้น มีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นเวลาที่

ประชาชนทราบดีเพราะเป็นช่วงเวลาในการเคารพธงชาติ โดยที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและมีมติเห็นชอบในหลักการให้แก่แก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๘๖ เป็นต้นนี้ “ในวันเลือกตั้งให้เปิดการออกเสียงลงคะแนนตั้งแต่เวลา ๐๗.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา”

ประเด็นที่สาม การจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมีเหตุอันสมควร ตามร่างมาตรา ๓๕ โดยที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญมีความเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๕ แต่ยังไม่ได้ข้อยุติว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะใด

ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญกำหนดนัดประชุมครั้งต่อไปในวันนี้ซึ่งจะมีการพิจารณาสองประเด็นคือ ประเด็นที่หนึ่ง ร่างมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง เรื่องการให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคณพิการหรือทพพลาภาพ หรือผู้สูงอายุ โดยให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และประเด็นที่สอง ร่างมาตรา ๔๙ เรื่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัคร

ประธานกรรมการสอบถามว่า กรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพิ่มบทบัญญัติเป็นวรรคสองของร่างมาตรา ๖๒ มีความมุ่งหมายอย่างไร

นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญกล่าวว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญว่า ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่พรรคการเมืองจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๘๘ ของรัฐธรรมนูญ หรือค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เป็นต้น แต่ค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองด้วย

ประธานกรรมการสอบถามว่า กรณีกรรมการบริหารพรรคการเมืองลงพื้นที่เพื่อช่วยหาเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้น จะถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองหรือเป็นค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญกล่าวว่า กรณีกรรมการบริหารพรรคการเมืองลงพื้นที่เพื่อช่วยหาเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้นส่วนตัวเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ส่วนเหตุผลที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๒ แตกต่างจากร่างที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเพิ่มความเป็นวรรคสอง ของร่างมาตรา ๖๒ นั้น เพื่อเป็นการกำหนดเงื่อนไขการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดค่าใช้จ่ายหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง

นายจรูญ สิมเสนา โฆษกกรรมการ ในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า กรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖๒ โดยเพิ่มความเป็นวรรคสองนั้น เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกรงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจตีความบทบัญญัติ

ในร่างมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ในเรื่องกำหนดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ด้วยการนำจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองส่งสมัครรับเลือกตั้งคูณด้วยจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่ละคน ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ต้องการให้เกิดการปฏิรูปพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งและค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า บทบัญญัติในร่างมาตรา ๖๒ วรรคสอง ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้ “ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งต้องเป็นการหาเสียงของพรรคการเมือง โดยที่พรรคการเมืองให้เท่ากัน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด แต่จะกำหนดโดยนำจำนวนสมาชิกที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคลมาเป็นฐานในการคำนวณก็ได้” ส่วนประเด็นร่างมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ถ้าลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุนั้น โดยให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หากที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญมีมติยืนยันตามร่างที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ความเห็นชอบ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญจะต้องแถลงต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อให้บันทึกไว้ว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความกังวลว่าบทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนั้น ไม่เป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นร่างมาตรา ๔๙ เรื่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัคร กรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญจะต้องยืนยันหลักการตามร่างเดิมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้สมัครได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครเรียงตามลำดับเลขที่ของหลักฐานการรับสมัครรับเลือกตั้งที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งออกให้

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ รายงานความคืบหน้าผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ว่าในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาประเด็นความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสามประเด็นเสร็จแล้ว โดยนัดประชุมเพื่อลงมติในวันอังคาร ที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ ในฐานะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า คณะกรรมการวิสามัญมีแนวโน้มเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องการเพิ่มบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล ส่วนตัวยังมีความกังวลว่าการเพิ่มหลักการดังกล่าวโดยนำวิธีการตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๐๗ ของรัฐธรรมนูญ มาใช้กับกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนห้าสิบคน ตามมาตรา ๒๖๙ วรรคหนึ่ง (ค) ของรัฐธรรมนูญ อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

ประธานกรรมการสอบถามว่า กรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง บุคคลดังกล่าวสามารถสมัครเพื่อเข้ารับการศึกษาจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งอีกได้หรือไม่

นายอธิคม อินทุภูติ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒ วรรคแปด บัญญัติว่า

“ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกภายใต้ ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป โดยผู้ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภานี้จะเข้ารับการสรรหาในครั้งใหม่ไม่ได้”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ในชั้นการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาในการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในอดีตที่ผ่านมาพบว่าเกิดปัญหา เนื่องจากมีการเสนอรายชื่อบุคคลที่วุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่คณะกรรมการสรรหายังคงเสนอชื่อผู้นั้นต่อวุฒิสภาอีก คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่วุฒิสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบแล้วจะสมัครเข้ารับการสรรหาอีกไม่ได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ใช้กับกรณีเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางทางการเมือง จึงไม่มีปัญหาในเรื่องการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

นายเกียรติชัย วัฒนกร กรรมการ สอบถามว่า ในทางปฏิบัติการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือกโดยตรงหรือเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีคุณสมบัติแสดงความจำนงในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกด้วย

นายอธิคม อินทุภูติ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในทางปฏิบัติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีคุณสมบัติแสดงความจำนงในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๒ วรรคแปด ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

จากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยพิจารณาหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๕๓ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๕๓

“มาตรา ๕๓ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลอย่างเคร่งครัด”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติใหม่ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐต้องดูแลให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างเคร่งครัด โดยจะต้อง “ไม่เลือกปฏิบัติ” ตามหลักทั่วไปที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๓ ควรอธิบายเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดกลไกภายในของหน่วยงานของรัฐเพื่อรองรับการปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า มาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการสองกรณีคือ กรณีที่หนึ่งดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับ

แก่รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนที่จะต้องดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และกรณีที่สอง ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ ของมาตรา ๕๓ เป็นดังนี้

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย อย่างเคร่งครัด”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติทำนองนี้เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่จะอยู่ในหมวดว่าด้วย แนวนโยบายแห่งรัฐ ทั้งยังมีสาระที่แตกต่างกัน เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้ “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายฯ” ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ “ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง” แต่ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มุ่งหมายที่จะให้เกิดการปฏิรูปให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างจริงจังและเข้มงวด จึงได้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องดูแลให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน ปฏิบัติตาม กฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับกับประชาชน หรือกฎหมายที่กำหนดให้รัฐ ต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะเป็นประโยชน์หรือเป็นการบริการประชาชน ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเกี่ยวข้อง จะต้องบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และเมื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ ของรัฐแล้ว หากมีการปล่อยปละละเลย ประชาชนอาจฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แนวคิดนี้เป็นการสร้างความ เข้มงวดกดดันให้เกิดขึ้นแก่ทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐและฝ่ายประชาชน ในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจประชาชน ในอันที่จะติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๕๓ เป็นดังนี้

“กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย อย่างเคร่งครัด”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๓ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติทำนองนี้เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่จะอยู่ในหมวดว่าด้วย แนวนโยบายแห่งรัฐ ทั้งยังมีสาระที่แตกต่างกัน เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้ “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายฯ” ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ “ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง” แต่ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มุ่งหมายที่จะให้เกิดการปฏิรูปให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างจริงจังและเข้มงวด จึงได้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องดูแลให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน ปฏิบัติตาม กฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับกับประชาชน หรือกฎหมายที่กำหนดให้รัฐ ต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะเป็นประโยชน์หรือเป็นการบริการประชาชน ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเกี่ยวข้อง จะต้องบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และเมื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่

ของรัฐแล้ว หากมีการปล่อยปละละเลย ประชาชนอาจฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แนวคิดนี้เป็นการสร้างความเข้มงวดกวดขันให้เกิดขึ้นแก่ทั้งสองฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐและฝ่ายประชาชน ในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจประชาชนในอันที่จะติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย”

มาตรา ๕๔

“มาตรา ๕๔ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพ และได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสอง หรือให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามวรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน

ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาที่มีความเสมอภาคแก่คนทุกเพศ ทุกวัย ทุกฐานะ และทุกพื้นที่ โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแลและพัฒนาตั้งแต่เด็กเล็กก่อนวัยเรียนให้สามารถมีสติปัญญาที่พัฒนาและมีวินัยที่ดีงามอย่างเสมอเหมือนกัน รวมทั้งกำหนดเป้าหมายของการให้การศึกษาและผลสัมฤทธิ์ของการศึกษา รวมทั้งการเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการศึกษาจากการมุ่งเข้าสู่มหาวิทยาลัยให้เป็นลักษณะการศึกษาตามความถนัด โดยจัดให้มีกองทุนเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินในการปฏิรูปการศึกษาสำหรับผู้เรียนและครู และเพื่อให้การศึกษาเป็นเรื่องการวางอนาคตของชาติในระยะยาว ซึ่งไม่ใช่การศึกษาแบบเดิมแต่เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้าสู่ศตวรรษหน้า ซึ่งจำเป็นต้องมีทักษะที่แตกต่างจากทักษะที่ได้รับจากการศึกษาในระบบปัจจุบัน”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นครั้งแรก และได้บัญญัติในลักษณะนี้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อกำหนดหลักการให้บุคคลมีความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการศึกษามาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ โดยมุ่งหมายให้ขจัดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และทำให้โอกาสทางการศึกษาของทุกคนทัดเทียมกันอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ภาครัฐต้องมุ่งเน้นให้จัดการศึกษาแก่เด็กเล็กก่อนวัยเรียนให้ได้รับการดูแลและพัฒนาอย่างเสมอภาคกันตั้งแต่ก่อนชั้นอนุบาล เพื่อมิให้เด็กเล็กที่ครอบครัวยากจนต้องล่าช้าทางด้านการศึกษาไปตลอดชีวิตเมื่อเปรียบเทียบกับเด็กเล็กที่ครอบครัวยากจนซึ่งมีโอกาสได้รับการดูแลและพัฒนาตั้งแต่ก่อนชั้นอนุบาล แม้ภาครัฐจะมีโครงการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเป็นเวลาสิบสองปี แต่โครงการดังกล่าวจะไม่เกิดประโยชน์แก่ครอบครัวเด็กที่มีฐานะยากจน ทั้งนี้ มีผลการวิจัยทางการแพทย์และการศึกษาตรงกันว่า เด็กวัยที่จะพัฒนาสมอง อารมณ์ และจิตใจต้องพัฒนาอย่างช้าในช่วงอายุ ๒ ขวบ ถึงก่อนอายุ ๕ ขวบ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สำคัญในการพัฒนาเด็กให้มีคุณภาพ แต่เด็กเล็กในครอบครัวที่ยากจนและในชนบท ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่มีโอกาสได้รับการพัฒนาในวัยเด็กเล็ก ทำให้ไม่สามารถแข่งขันในระบบการศึกษาได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้หาแนวทางแก้ปัญหา เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และให้ทุกคนได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม โดยกำหนดให้การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถสร้างความสำเร็จตามความถนัดของตน

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งให้มีการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย ทั้งนี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาสำหรับผู้ขาดแคลนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ประกอบกับเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยมีการใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๔ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๕๕

“มาตรา ๕๕ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย

รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้บริการ และส่งเสริมงานด้านสาธารณสุขที่มีคุณภาพ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพดี มีการควบคุม ป้องกัน รักษา และฟื้นฟูสุขภาพ รวมทั้งการพัฒนาระบบการแพทย์แผนไทย”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นครั้งแรก และได้บัญญัติในลักษณะนี้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการบริการสาธารณสุข ซึ่งจะสอดคล้องกับสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการบริการสาธารณสุขอย่างเสมอภาคและได้มาตรฐาน เพื่อให้คนมีสุขภาพและพละกำลังที่สมบูรณ์อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รัฐจะต้องสร้างหลักประกันให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง พร้อมทั้งเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค นอกจากนี้ ยังบัญญัติเพิ่มเติมถึงเรื่องแพทย์แผนไทย เพื่อทำให้เกิดความคุ้มครอง และเป็นการให้ความสำคัญการแพทย์แผนไทยโดยรัฐ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๕ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนาธรรมร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๕๖

“มาตรา ๕๖ รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบล้านได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณสุขปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณสุขปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงโดยยึดถือประโยชน์ของชาติ และไม่เก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ เป็นครั้งแรก และได้บัญญัติในลักษณะนี้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนมาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน เพราะเป็นเรื่องที่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจะไม่ดำเนินการไม่ได้ โดยได้แก้ไขข้อความให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ นอกจาก

จะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว รัฐยังจะต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ประกอบกับในการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมด้วย ทั้งนี้ คำว่า “อย่างทั่วถึง” บัญญัติขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทุกจังหวัดอย่างทั่วถึง ส่วนจะสามารถดำเนินการได้ทั่วถึงเมื่อใดเป็นเรื่องนโยบายและงบประมาณของรัฐ ส่วนคำว่า “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” บัญญัติขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคของรัฐ ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า และไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องกำหนดกรอบเป็นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความหมายกว้างไว้

นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำโดยประการใด ให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้ และรัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย”

ประเด็นการพิจารณา

ศาสตราจารย์พิเศษ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สอบถามว่า ความว่า “โดยยึดถือประโยชน์ของชาติ” เป็นความมุ่งหมายของมาตรา ๕๖ หรือไม่อย่างไร เพราะความในมาตรา ๕๖ ประสงค์ให้รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ประธานกรรมการกล่าวว่า การดำเนินการของรัฐตามมาตรา ๕๖ ต้องคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐ ประกอบด้วย ความว่า “โดยยึดถือประโยชน์ของชาติ” จึงเป็นความมุ่งหมายของมาตรา ๕๖ ประการหนึ่ง และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๕๖ เป็นดังนี้

“กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน และไม่เก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร”

นอกจากนี้ สอบถามว่า ความว่า “ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้” และความว่า “โดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย” ในย่อหน้าที่ ๒ ของคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๖ นำมาจากที่ใด

นางสาวนันท์ณภัส บางต่าย นิติกรชำนาญการ ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ความว่า “ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้” และความว่า “โดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย” ในคำอธิบายประกอบย่อหน้าที่ ๒ นำมาจากความในวรรคสี่ของมาตรา ๕๖

ประธานกรรมการสอบถามว่า ในการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณابันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประกอบการจัดทำด้วยหรือไม่

นางสาวนันท์ณภัส บางต่าย นิติกรชำนาญการ ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ในการจัดทำความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบของรัฐธรรมนูญ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตรวจพิจารณابันทึกเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณابันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก

ประธานกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า คำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๖ ที่ฝ่ายเลขานุการ คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นการนำความในมาตรา ๕๖ มาขยายความเท่านั้น โดยไม่ได้นำเหตุผลเบื้องหลังในการกำหนด ความในมาตรา ๕๖ มากำหนดไว้ด้วย ที่ผ่านมารัฐค้ำประกันถึงจำนวนเงินที่ได้รับจากการประมูลสัญญาสัมปทาน ต่าง ๆ โดยไม่ได้ค้ำประกันถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับค่าใช้จ่ายของประชาชน ความในมาตรา ๕๖ จึงกำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรด้วย และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๖ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ เป็นครั้งแรก และได้บัญญัติในลักษณะนี้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของประชาชนมาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน เพราะเป็นเรื่องที่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจะไม่ดำเนินการไม่ได้ โดยได้แก้ไขข้อความให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ นอกจาก จะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว รัฐยังจะต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการ จนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ประกอบกับในการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการ ทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมด้วย ซึ่งรัฐควรต้องค้ำประกัน ถึงความสมดุลระหว่างรายได้ที่รัฐได้จากเอกชน กับภาระที่จะตกอยู่กับประชาชนในการใช้บริการ โดยต้อง ไม่ค้ำประกันถึงแต่เฉพาะจำนวนเงินที่ได้รับเฉพาะหน้า ในขณะที่ประชาชนจะต้องแบกรับภาระนั้นต่อไปในระยะยาว ซึ่งอาจท่วมท้นจำนวนเงินที่รัฐได้รับในครั้งแรก และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ ของประชาชน และการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ทั้งนี้ คำว่า “อย่างทั่วถึง” บัญญัติขึ้น เพื่อเป็น หลักประกันให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทุกจังหวัดอย่างทั่วถึง ส่วนจะสามารถ ดำเนินการได้ทั่วถึงเมื่อใดเป็นเรื่องนโยบายและงบประมาณของรัฐ ส่วนคำว่า “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” บัญญัติขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภค ของรัฐ ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า และไม่ค้ำประกันถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องกำหนดกรอบ เป็นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความหมายกว้างไว้

นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำโดยประการใด ให้โครงสร้างหรือโครงข่าย ขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐ ถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้ และรัฐต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชน เกินสมควร โดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย”

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า ความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๖ เป็นเรื่องของหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการ โดยต้องค้ำประกันถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งจะสอดคล้องกับความ ในมาตรา ๗๕ เรื่องโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ส่วนวรรคสองเป็นเรื่องของวิธีการดำเนินการร่วมลงทุน กับภาคเอกชนเพื่อลดภาระในการใช้จ่ายของรัฐ แต่จะต้องไม่ทำให้ภาคเอกชนเป็นเจ้าของกิจการนั้น ๆ ทั้งหมด ส่วนวรรคสามเป็นเรื่องการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนตามสมควร

นางจรี วิจิตรวาทการ กรรมการ สอบถามว่า เป้าหมายสำคัญของการใช้สาธารณูปโภคของ ประชาชน คือการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากระบบสาธารณูปโภคให้ได้มากที่สุด โดยไม่ได้มีเป้าหมายให้รัฐ เป็นผู้ดำเนินการจัดทำระบบสาธารณูปโภคเองทั้งหมด เพราะในบางกรณีภาคเอกชนอาจจัดทำระบบ สาธารณูปโภคได้ดีกว่าภาครัฐ แต่เหตุใดความในวรรคสองของมาตรา ๕๖ จึงกำหนดห้ามมิให้รัฐทำด้วย

ประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในวรรคสองของมาตรา ๕๖ มีเป้าหมายเพื่อควบคุมกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐที่เป็นของรัฐในปัจจุบันเท่านั้น ไม่ได้ประสงค์จะควบคุมกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของภาคเอกชนแต่อย่างใด

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมความมุ่งหมายของมาตรา ๕๖ เป็นดังนี้

“กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงโดยยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน และไม่เก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร”

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๖ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ เป็นครั้งแรก และได้บัญญัติในลักษณะนี้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนมาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน เพราะเป็นเรื่องที่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจะไม่ดำเนินการไม่ได้ โดยได้แก้ไขข้อความให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว รัฐยังจะต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ประกอบกับในการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมด้วย ซึ่งรัฐควรต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างรายได้ที่รัฐได้จากเอกชน กับภาระที่จะตกอยู่กับประชาชนในการใช้บริการ โดยต้องไม่คำนึงถึงแต่เฉพาะจำนวนเงินที่ได้รับเฉพาะหน้า ในขณะที่ประชาชนจะต้องแบกรับภาระนั้นต่อไปในระยะยาว ซึ่งอาจท่วมท้นจำนวนเงินที่รัฐได้รับในครั้งแรก และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ทั้งนี้ คำว่า “อย่างทั่วถึง” บัญญัติขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทุกจังหวัดอย่างทั่วถึง ส่วนจะสามารถดำเนินการได้ทั่วถึงเมื่อใดเป็นเรื่องนโยบายและงบประมาณของรัฐ ส่วนคำว่า “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” บัญญัติขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคของรัฐ ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า และไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องกำหนดกรอบเป็นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความหมายกว้างไว้

นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำโดยประการใด ให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้ และรัฐต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย”

มาตรา ๕๗

“มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

(๑) อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ความมุ่งหมาย

“กำหนดให้รัฐต้องดูแล อนุรักษ์ พื้นฟู คุ้มครอง ศิลปะ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย”

คำอธิบายประกอบ

“บทบัญญัติลักษณะนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐและขณะเดียวกันก็ได้รับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงาม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ความว่า “จารีตประเพณีอันดีงาม” คือความดีงามที่วิญญูชนยอมรับนับถือ ทั้งนี้ “ความดีงาม” ความหมายอาจเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพได้กำหนดหลักการที่สำคัญ ๓ ประการ คือ หลักการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ โดยในส่วนของรายละเอียดของการมีส่วนร่วมดำเนินการและการได้รับประโยชน์จากการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายลำดับรองบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “จัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง” กำหนดขึ้นตามข้อเสนอของเครือข่ายศิลปินที่ประสงค์ให้มีพื้นที่สำหรับการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยส่วนความว่า “ตามที่กฎหมายลำดับรองบัญญัติ” ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพราะกฎหมายลำดับรอง หมายถึง กฎหมายซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติเท่านั้น เช่น กฎกระทรวง ประกาศ หรือพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๗ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐและขณะเดียวกันก็ได้รับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงาม

ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ความว่า “จารีตประเพณีอันดีงาม” คือความดีงามที่วิญญูชนยอมรับนับถือ ทั้งนี้ “ความดีงาม” ความหมายอาจเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม นอกจากนั้น ยังกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงามเพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐ และชุมชนได้มีสถานที่ในการร่วมกันพัฒนาและรักษาไว้ให้ยั่งยืนต่อไป

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพได้กำหนดหลักการที่สำคัญ ๓ ประการ คือ หลักการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ โดยในส่วนของรายละเอียดของการมีส่วนร่วมดำเนินการและการได้รับประโยชน์จากการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า พื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง หมายความว่าถึงพื้นที่ใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า พื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง หมายความว่าถึงพื้นที่ที่ศิลปินใช้ในการแสดงหรือการนำเสนอผลงานต่อสาธารณะ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๕๗ ตามที่คณะกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๗ เป็นดังนี้

“บทบัญญัติลักษณะนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ และขณะเดียวกันก็ได้รับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงาม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ความว่า “จารีตประเพณีอันดีงาม” คือความดีงามที่วิญญูชนยอมรับนับถือ ทั้งนี้ “ความดีงาม” ความหมายอาจเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม นอกจากนั้น ยังกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงามเพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐ และชุมชนได้มีสถานที่ในการร่วมกันพัฒนาและรักษาไว้ให้ยั่งยืนต่อไป

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพได้กำหนดหลักการที่สำคัญ ๓ ประการ คือ หลักการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ โดยในส่วนของรายละเอียดของการมีส่วนร่วมดำเนินการและการได้รับประโยชน์จากการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๘

“มาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟัง

ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา
ดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการ
ดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน
ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความ
เดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า”

ความมุ่งหมาย

“เพื่อเป็นหลักประกันว่าการดำเนินการของรัฐหรือการอนุญาตให้ดำเนินการใดที่ส่งผลกระทบต่อ
ต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต วิถีชีวิตของประชาชนหรือชุมชน
อย่างรุนแรง รัฐต้องศึกษา ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้งนี้ ต้องจัดให้มีการ
รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อน โดยต้องคำนึงให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด และต้องเยียวยา
ผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า”

คำอธิบายประกอบ

“(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
เป็นครั้งแรก และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนด
หลักการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการ
ที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวม และสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา
และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เพิ่มหลักการใหม่ในเรื่องการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใด
ดำเนินการนั้นกำหนดให้สิทธิแก่บุคคลและชุมชนได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงาน
ของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต และนอกจากนี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการระมัดระวัง
การเกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ และหากเกิด
ผลกระทบจะต้องเป็นกรณีน้อยที่สุด และต้องดำเนินการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างเป็นธรรม
และไม่ชักช้า ตามที่บัญญัติในวรรคสามของมาตรานี้

(๒) **วรรคหนึ่ง** กำหนดหลักการเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ
สุขภาพ ของประชาชนหรือชุมชนก่อนดำเนินการโครงการหรือกิจกรรม และต้องดำเนินการให้ประชาชน
เข้ามามีส่วนร่วมโดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง
ก่อนดำเนินการ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมี
ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญ
อื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

(๓) **วรรคสอง** กำหนดหลักการใหม่เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล
คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่
ประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้

(๔) **วรรคสาม** เพิ่มหลักการใหม่เพื่อให้รัฐต้องพยายามป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบเกิดขึ้นก่อนเป็น
ลำดับแรกแต่หากเกิดความเสียหาย รัฐต้องเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชน
ที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม และไม่ชักช้า

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การเกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด คือ โดยทั่วไปรัฐจะต้องพยายามป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน หากป้องกันไม่ได้ทั้งหมดแล้วเกิดความเสียหายกับประชาชน จะต้องเป็นผลกระทบน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ซึ่งเป็นไปตามแต่ละกรณีไม่อาจกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อเกิดเป็นคดี ศาลจะเป็นผู้ชี้ว่าเป็นผลกระทบน้อยที่สุดหรือไม่

(๕) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะบัญญัติไว้ใน ๒ หมวดที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกันทั้งในเรื่องสิทธิของปวงชนชาวไทย และหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ มีการบัญญัติความปรากฏทั้งในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๓ และหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ และนอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาก โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๘ ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดำเนินการให้จัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๕๘ ให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นพ้นจากตำแหน่ง”

ประเด็นการพิจารณา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง สอบถามว่า การอ้างอิงหลักนิติธรรมในคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๘ เหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการมอบหมายให้ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง แก้ไขปรับปรุงคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๘ โดยเน้นให้เห็นชัดเจนว่า ไม่ว่ารัฐจะดำเนินการเองหรืออนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการแทนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าในทางใด จะต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบ และต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันโดยไม่มีภาระทะเลาะเบาะแว้งซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบความมุ่งหมายของมาตรา ๕๘ ตามที่คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณابันทักเจตนารมณ์ร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยไม่มีการแก้ไข

๒. รอการพิจารณาคำอธิบายประกอบของมาตรา ๕๘

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันอังคาร ที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๔๕ นาฬิกา

นายรัฐภูมิ คำศรี
นิติกรชำนาญการพิเศษ
นายเฉลิมศักดิ์ ใจธานี
วิทยากรชำนาญการ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมมาธิการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์