

บันทึกการประชุม
คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๑
ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ
ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๕
วันอังคารที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๗๐๑ ชั้น ๗ อาคารรัฐสภา ๓

อนุกรรมการผู้มาประชุม คือ

- | | |
|----------------------------------|------------------------|
| ๑. นายชูชัย ศุภวงศ์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๒. นายมานิจ สุขสมจิตร | อนุกรรมการ |
| ๓. นายวิทยา งานทวี | อนุกรรมการ |
| ๔. นายสุพจน์ ไข่มุกด์ | อนุกรรมการ |
| ๕. นายสนั่น อินทรประเสริฐ | อนุกรรมการ |
| ๖. พลเอก อัฐฐพร เจริญพานิช | อนุกรรมการ |
| ๗. นางอังคณา นีละไพจิตร | อนุกรรมการ |
| ๘. นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล | อนุกรรมการ |
| ๙. นายกิตติศักดิ์ ประกิต | อนุกรรมการ |
| ๑๐. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| ๑๑. นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| ๑๒. นางสาวสุนทรียา เหมือนพะวงศ์ | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |

อนุกรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

- | | |
|--------------------------|---------------|
| ๑. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ | (ลาการประชุม) |
| ๒. นายชงทอง จันทรางศุ | (ลาการประชุม) |
| ๓. นายปกรณ์ ปรียากร | (ลาการประชุม) |
| ๔. นายวิจิตร วิชัยสาร | (ลาการประชุม) |
| ๕. นางรัชฎาภรณ์ แก้วสนิท | (ลาการประชุม) |
| ๖. นายปกรณ์ นิลประพันธ์ | (ลาการประชุม) |

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

- | | |
|--------------------------|---|
| ๑. นายโสภณ ตะติโชติพันธ์ | ที่ปรึกษาประจำสำนักงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๒. นางสาวพรนภา มีชนะ | เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน ๖
กลุ่มงานนิติธรรม สำนักวิจัยและนิติธรรม
สำนักงานคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |

เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา

เมื่ออนุกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานคณะอนุกรรมการได้กล่าวเปิดการประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ด้วยประธานคณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม ได้มีหนังสือมอบหมายบุคคลเข้าร่วมรับฟังการประชุม คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๑ โดยได้มอบหมายให้ นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล และนางรัชฎาภรณ์ แก้วสนิท ซึ่งเป็นอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์ฯ และเป็นอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๑ ด้วย พร้อมทั้งขอสำเนารายงานชวเลข และสำเนาบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการทุกครั้ง เพื่อประกอบการจัดทำเจตนารมณ์และจดหมายเหตุต่อไป

ที่ประชุมรับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม จำนวน ๓ ครั้ง โดยไม่มีการแก้ไข ดังนี้

๑. บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒ เมื่อวันอังคารที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐
๒. บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓ เมื่อวันพุธที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐
๓. บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาศึกษาแนวทางในการแก้ไขเรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (ต่อ)

ตามที่ประธานคณะอนุกรรมการได้มอบหมายให้เลขานุการคณะอนุกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบในการนำเสนอข้อมูลในการพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายใต้แผนปฏิบัติการตามกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ส่วนอนุกรรมการท่านอื่น ๆ ให้แสดงความจำนงในการร่วมรับผิดชอบในหัวข้อต่าง ๆ นั้น

และสืบเนื่องจากการประชุมครั้งที่ผ่านมา ที่ประชุมได้พิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งจากการประชุมครั้งที่ผ่านมายังมีบางประเด็นปัญหาที่ยังอภิปรายไม่ครบถ้วนและเพียงพอ ดังนั้น ในการประชุมครั้งนี้จึงอภิปรายต่อเนื่องในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการสงวน รักษาและ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน สังกมและเศรษฐกิจ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ด้านการสงวน รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน

ผู้นำนเสนอ ได้นำเสนอกรอบแนวคิดหลักว่า รัฐต้องสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว โดยรัฐต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการพื้นที่ดิน แผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ โดยให้ประชาชน ชุมชนและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนดังกล่าวด้วย รวมทั้ง รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนาและใช้ประโยชน์จากพลังงานทางเลือกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

ที่ประชุมได้อภิปรายอย่างกว้างขวางว่า ที่ผ่านมามาประเทศไทยประสบกับปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งล้วนมีความหลากหลายและสลับซับซ้อนของปัญหา รวมทั้งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยา จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวที่ประชุมมีความคิดเห็นว่า รัฐควรให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นให้มากยิ่งขึ้น เพราะปัญหาดังกล่าวนั้น ส่งผลกระทบต่อระบบการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ จึงควรส่งเสริมให้องค์กรที่ดำเนินการพัฒนาและให้ความสำคัญในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างจริงจัง อย่งไรก็ตาม การกระทำใด ๆ อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ รัฐควรจะต้องคำนึงถึงพันธกรณีกติกาสากลระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้

ด้านสังคม

ผู้ดำเนินการอภิปรายได้นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจดังกล่าวว่า รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับและขยายโอกาสทางการศึกษา และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้ง พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้ทัดเทียมระดับสากล โดยไม่ละเลยศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนจรรยาบรรณที่ท้องถิ่นซึ่งประเด็นที่คณะอนุกรรมการให้ความสำคัญ คือ

- ควรสนับสนุนเรื่องการศึกษาทางเลือกเพราะถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งการศึกษาดังกล่าวมีความเหมาะสมกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

- แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงบทบัญญัติเพื่อให้รัฐสามารถปฏิบัติได้จริง แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดบทลงโทษไว้ด้วยว่า หากรัฐไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายต่าง ๆ ที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาแล้วนั้น จะมีบทลงโทษหรือไม่ประการใด

ด้านเศรษฐกิจ

ผู้ดำเนินการอภิปรายได้นำเสนอกรอบแนวคิดหลักและรายละเอียดในการแก้ไขเพิ่มเติมว่า รัฐต้องสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มผู้ค้าหรือผู้ผลิตในลักษณะหอการค้า หรือสมาคมเพื่อเป็นตัวแทนของภาคเอกชนและเพื่อสนับสนุนให้เกิดการควบคุมการประกอบธุรกิจด้วยตัวเอง

ที่ประชุมได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางในประเด็นต่าง ๆ และได้ข้อสรุปความเห็นของคณะอนุกรรมการในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ ตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น เรื่องของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ และบัญญัติเพื่อสามารถปฏิบัติได้จริง โดยแบ่งแยกเป็นภารกิจหลักของรัฐและภารกิจอื่นของรัฐ ซึ่งแนวทางในการพิจารณาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น หากเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นภารกิจหลักควรบัญญัติให้มีสภาพบังคับ ซึ่งภารกิจหลักของรัฐคือ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความยุติธรรม และการจัดทำและให้บริการสาธารณะ ส่วนภารกิจอื่นของรัฐควรบัญญัติไว้เพื่อเป็นแนวทางเพื่อให้รัฐปฏิบัติเท่านั้น

ประเด็นที่ ๒ กลไกสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดสภาพบังคับนั้น รัฐจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และควรจะได้มีการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐสภาโดยประชาชน

ประเด็นที่ ๓ การกำหนดกลไกให้มีผลบังคับเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น เป็นสิ่งที่สามารถบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามนั้นเป็นสิ่งที่ควบคุมได้ยาก แต่ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับแนวนโยบายที่รัฐได้กำหนดไว้ ซึ่งจะต้องไม่ฝ่าฝืนกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา กล่าวคือ หากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับเรื่องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจการใดกิจการหนึ่งแล้ว หากรัฐไม่ปฏิบัติตามโดยเป็นการไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวนั้น ควรจะได้มีการกำหนดให้มีบทลงโทษอย่างชัดเจน เพื่อทรงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ประเด็นที่ ๔ การสงวนรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติไว้ดีแล้ว

ประเด็นที่ ๕ การให้ความสำคัญในเรื่องการศึกษานั้น รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับ ขยายโอกาสทางการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้ทัดเทียมระดับสากล โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันครอบครัวมีศักยภาพในการอบรมดูแลบุตร ตั้งแต่เป็นทารกในครรภ์มารดาถึง ๖ ปีแรกของชีวิต เพราะรากฐานการศึกษาของมนุษย์ควรเริ่มตั้งแต่การปฏิสนธิเป็นสำคัญ นอกจากนี้รัฐควรให้การสนับสนุนและส่งเสริมด้านการศึกษาให้กับประชาชน โดยเน้นการให้โอกาสในการศึกษาทั้งภาคเอกชนและการศึกษาทางเลือก ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีความรู้ในหลายสาขาวิชาชีพ ตามนโยบายของรัฐ เรื่องการศึกษา การเรียนรู้ มิใช่มีอยู่เฉพาะในระบบโรงเรียนเท่านั้น

ประเด็นที่ ๖ ความเข้มแข็งด้านสังคมนั้น รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้สังคมมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นปรัชญาขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่มุ่งหมายจะใช้เพื่อแก้ไขปัญหา ด้านเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ แต่ปัจจุบันนานาประเทศได้ให้ความสนใจกับหลักการดังกล่าว โดยสหประชาชาติให้จัดแปลเป็นฉบับภาษาอังกฤษ เพื่อจะนำไปเผยแพร่กับนานาประเทศ ปัจจุบันประเทศไทยจัดตั้งสำนักงานขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้ประชาชนในหลายระดับเกิดความรู้ความเข้าใจ จึงเป็นเรื่องที่นักกฎหมายในหลากหลายสาขาวิชาชีพยังโต้เถียงกันว่าจะได้บัญญัติคำว่า “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ ๗ รัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดส่งกองทุนให้กับพลเมือง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในระดับล่างของสังคม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การออกเสียงประชามติ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารประเทศ เป็นต้น

ประเด็นที่ ๘ ระบบเศรษฐกิจภายใต้แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น รัฐต้องสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มผู้ค้าหรือผู้ผลิตเพื่อประโยชน์ในลักษณะหอการค้าหรือสมาคม เพื่อเป็นตัวแทนของภาคเอกชนและเพื่อสนับสนุนให้เกิดการควบคุมการประกอบธุรกิจด้วยตนเอง รวมทั้งควรต้องปรับปรุงกฎเกณฑ์ของรัฐที่ได้กำหนดไว้ในเอกชนปฏิบัติตามซึ่งเป็นภาระเนิ่นนานอันไม่ก่อให้เกิดประโยชน์

พิจารณาศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้ดำเนินการอภิปรายได้กล่าวชี้แจงโดยสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อที่ประชุม ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนมี ๒ ระดับ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางปกครอง

การมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้งทั่วไปทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การออกเสียงประชามติ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย และการให้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางปกครองนั้น โดยอาศัยกฎหมายกลาง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖ ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๖๐ ๗๖ ๗๘ และ ๗๙ และกิจกรรมการบริหารราชการที่รัฐต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้แก่ การบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เป็นต้น

รูปแบบและวิธีการการมีส่วนร่วม มีดังนี้

การปกป้องสิทธิของคู่กรณีโดยการ “โต้แย้ง” การรับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิผ่านการ “ปรึกษาหารือ” เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยอาหารและยา เป็นต้น และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยการ “ประชาพิจารณ์”

ความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และการปกครอง ถือว่าเพียงพอที่จะใช้เป็นฐานในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ข้อสังเกต

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจภายในรัฐเท่านั้น ยังขาดการมีส่วนร่วม (หรือการตรวจสอบถ่วงดุล) การใช้อำนาจของรัฐภายนอก รัฐ ได้แก่ อำนาจทำสนธิสัญญาบางประเภท ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชน เช่น ผูกพันงบประมาณรัฐ สิทธิเสรีภาพ หรือกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในวงกว้าง (กรณีความตกลง FTA)

๒. ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมกับรัฐของประชาชนเป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในระดับพระราชบัญญัติและปัญหาทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานของรัฐ มากกว่าปัญหาหลักการ

มติที่ประชุม

ที่ประชุมมีมติให้นำประเด็นปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไปพิจารณาศึกษาต่อในวันพุธที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

เมื่อประชุมมาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานคณะอนุกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุม และปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๒.๒๐ นาฬิกา

นางสาวบุญยานุช บุญเกตุ

วิทยากร ๖ สำนักกรรมการ ๓

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นายประสิทธิ์ผล ยูวะเวส

นิติกร ๘ ว. สำนักกรรมการ ๓

ผู้ตรวจทาน