

เสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

วันอังคารที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๑

ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๖๐

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

(มาตรา ๖๔ – มาตรา ๗๘)



ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หมวด ๖  
แนวนโยบายแห่งรัฐ

ความมุ่งหมาย

ประเทศไทยได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และบัญญัติในลักษณะนี้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นแนวทางในการตรากฎหมายของรัฐสภาและเป็นกรอบในการเสนอนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดบทบัญญัติในหมวดนี้ให้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่เป็นเรื่องความรับผิดชอบทางการเมือง<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๖ วันพุธที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
มาตรา ๖๔ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน	กำหนดแนวทางให้รัฐดำเนินการเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน

### คำอธิบายประกอบ

บทบัญญัติลักษณะนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๙๒ เป็นครั้งแรก และบัญญัติในลักษณะนี้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการให้เกิดความชัดเจนถึงความมุ่งหมายในการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ โดยมีความมุ่งหมายสำหรับใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศให้สอดคล้องกับกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยไม่มีลักษณะเป็นการบังคับให้ต้องกระทำ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐให้ดำเนินการ แต่หากการดำเนินการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ก็เป็นเรื่องความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาล เช่น รัฐบาลอาจถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๖ วันพุธที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว</p> <p>การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย</p> <p>ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้</p>	<p>กำหนดให้รัฐมียุทธศาสตร์ชาติ</p> <p>ความหมาย วิธีการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลา และการได้มาซึ่งสาระของยุทธศาสตร์ชาติ รวมตลอดจนถึงการประกาศเพื่อบังคับใช้ โดยเป็นแผนรวมที่กำหนดวิสัยทัศน์ของชาติ และแผนยุทธศาสตร์ที่ประชาชนทุกภาคส่วนและรัฐเห็นพ้องร่วมกัน</p>

### คำอธิบายประกอบ

(๑) วรรคหนึ่ง บัญญัติหลักการใหม่เพื่อให้รัฐพึงจัดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกรอบในการจัดทำแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริหารประเทศให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีการบูรณาการกัน เนื่องจากปัจจุบันแผนของแต่ละหน่วยงานขาดการเชื่อมโยงไปสู่จุดหมายเดียวกัน ทำให้การจัดทำยุทธศาสตร์ของชาติในระยะยาวไม่สามารถเกิดขึ้นได้<sup>๓</sup>

ยุทธศาสตร์ชาติจะกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ของชาติ และแผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan) ที่ประชาชนทุกภาคส่วนและรัฐเห็นพ้องร่วมกัน และร่วมมือกันเพื่อเป็นพลังในการช่วยกันทำให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืนของชาติในระยะยาว โดยมีตัวชี้วัดผลความคืบหน้าในการดำเนินการและความสำเร็จที่ชัดเจนและเป็นสากล ซึ่งการจัดทำ เปลี่ยนแปลง ทบทวนยุทธศาสตร์ชาติต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และประชาชนทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงด้วย<sup>๔</sup>

(๒) วรรคสอง บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการในการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ว่าต้องให้ประชาชนทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมและมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเต็มที่<sup>๕</sup>

<sup>๓</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗๑ วันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙

<sup>๔</sup> คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม ๑ จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗๑ วันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙

<sup>๕</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗๑ วันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙

(๓) การตรากฎหมายตามมาตรานี้ ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๕ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ<sup>๖</sup>

---

<sup>๖</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗๑ วันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๖๖ รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ</p>	<p>เพื่อกำหนดหลักการในเรื่องการดำเนินการต่างประเทศ</p>

### คำอธิบายประกอบ

บทบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นครั้งแรก และบัญญัติในลักษณะนี้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นหลักการในเรื่องการดำเนินการต่างประเทศ โดยยึดถือหลักความเสมอภาค หลักความร่วมมือระหว่างประเทศ และการคุ้มครองผลประโยชน์ชาติ ทั้งนี้ ความว่า “...และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน...” เป็นหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น และไม่ต้องการให้ประเทศอื่นเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของประเทศไทย” ซึ่งเป็นหลักสากล ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ดังที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติและกฎบัตรอาเซียน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาค และให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงการกำหนดให้มีแนวนโยบายในการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ และภาคเอกชน แรงงานและคนไทยในต่างประเทศ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่คนไทยในต่างประเทศ

<sup>๗</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๘ วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๖๗ รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น</p> <p>ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา และต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวด้วย</p>	<p>กำหนดหลักการในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น</p>

#### คำอธิบายประกอบ

(๑) วรรคหนึ่ง บทบัญญัตินี้ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นครั้งแรก และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้รัฐอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นในลักษณะของการพึงกระทำ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการแก้ไขข้อความให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตามที่ได้รับฟังข้อเสนอจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยให้พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ได้รับความอุปถัมภ์และคุ้มครองเช่นเดียวกัน

(๒) วรรคสอง ในส่วนอันเป็นแนวทางในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาที่มีรายละเอียดเพิ่มเติมมานั้นเนื่องจากพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่มีผู้นับถือกันมากในประเทศไทย โดยเฉพาะจากผู้นับถือพระพุทธศาสนาด้วยกันที่มีความเห็นต่างกัน อันอาจจะเป็นการบิดเบือนหรือบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาได้ จึงเพิ่มหลักการในวรรคสองให้ชัดเจนตามที่ได้รับฟังข้อเสนอจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยวางหลักการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาเพื่อมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาทั้งภายในและภายนอก หรือโดยวิธีการใด ๆ ดังนี้

- ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา

- ต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด



- ให้พุทธศาสนิกชนหรือฆราวาสมีบทบาทมากยิ่งขึ้นโดยมีส่วนร่วมในการปกป้องพระพุทธศาสนา เพื่อความเจริญและความยั่งยืนในการนับถือพระพุทธศาสนาสืบต่อไป<sup>๘๔</sup>

การกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญาซึ่งเป็นไปตามหลักไตรสิกขา คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแผ่หลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนาให้ตรงตามพระไตรปิฎกที่ได้มีการสังคายนาขึ้นมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การเสด็จดับขันธปรินิพพานขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า โดยรักษาแบบแผนอันเป็นหลักธรรมคำสอนของพระพุทธองค์ โดยไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอื่น หรือไม่มี การตีความนอกไปจากที่พระอรหันตสาวกขององค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ถือปฏิบัติกันมา อันเป็นเหตุให้พระพุทธศาสนาตามแนวทางนี้ได้ตกทอดสืบมาเป็นพระพุทธศาสนาที่นับถือกันมาตลอดในประเทศไทยเรา มีการเรียกว่า เป็นเถรวาท คือ ปฏิบัติตามที่ครูบาอาจารย์ได้สืบทอดกันมา โดยไม่มีการไปเปลี่ยนแปลงอย่างใดก็ตาม เนื่องจากพระไตรปิฎกฉบับปฐมสังคายนา อันมีพระมหากัสสปะ เป็นประธาน สืบต่อเนื่องมา เรื่อนั้น โดยหลัก ได้เขียนเอาไว้เป็นภาษามคธ (หรือภาษาบาลี) ซึ่งในส่วนของประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย ก็ได้แปลเป็นภาษาของตน และใช้สืบต่อมา ส่งผลให้มีประเด็น และข้อถกเถียงในเรื่องคำแปลพระไตรปิฎก<sup>๘๕</sup> ประกอบกับในปัจจุบันมีพระพุทธศาสนาหลายนิกาย ที่เป็นผลมาจากการตีความพระไตรปิฎกไปในลักษณะต่าง ๆ โดยเฉพาะในแบบมหายาน หรือยานใหญ่ คือ มองแบบกว้าง อันอาจจะมิได้เป็นตามอาจารย์วาททั้งหมด ดังนั้น จึงใช้คำว่า “หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท” เพื่อให้เห็นว่าพระพุทธศาสนาที่อ้างถึงไว้ในมาตรานี้ หมายถึง พระพุทธศาสนาที่สืบต่อมาจากรั้งพุทธกาลเป็นแบบแผนเดิมไม่ขาดสายอันเรียกว่า เถรวาท เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันถึงหลักอันแท้จริงแห่งพระพุทธศาสนา โดยมีได้เป็นการตรองคำสอนของนิกายอื่น หากแต่เป็นการสร้างความชัดเจนให้แก่พุทธศาสนิกชนชาวไทยเพื่อจะรักษา สืบต่อพระพุทธศาสนาให้อยู่คู่กับประเทศชาติบ้านเมืองสืบต่อไป โดยมีได้เป็นการลดความสำคัญของพระพุทธศาสนานิกายต่าง ๆ ลง และมีได้เป็นการลดความสำคัญของศาสนาอื่น เพราะรายละเอียดในวรรคสองนั้น อยู่ภายใต้วรรคหนึ่ง ซึ่งรัฐพึงอุปถัมภ์ และคุ้มครองพระพุทธศาสนา และศาสนาอื่นเช่นเดียวกัน แต่เพื่อความเรียบร้อยในส่วนของพระพุทธศาสนาอันมีคนเกี่ยวข้องมาก จึงต้องบัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมไว้เพื่อมิให้เกิดปัญหา โดยเฉพาะในทางปฏิบัติ<sup>๘๖</sup>

<sup>๘๔</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๖ วันพุธที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และ ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดีที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๙

<sup>๘๕</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดีที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๙

<sup>๘๖</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร</p> <p>รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัดปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ</p> <p>รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนความให้</p>	<p>กำหนดขึ้นเพื่อให้ประเทศไทยมีระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้</p>

### คำอธิบายประกอบ

(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดจนการกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส

(๒) วรคหนึ่ง กำหนดเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมและหลักเกณฑ์ในการออกแบบกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ โดยคำว่า “การเข้าถึงความยุติธรรม” มีความหมายกว้างครอบคลุมทั้งกระบวนการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมยอมความด้วย<sup>๑๑</sup>

(๓) วรคสอง บัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐกำหนดมาตรการในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังที่บัญญัติในวรคแรก

(๔) วรคสาม บัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐช่วยเหลือผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เท่าเทียมกับคนอื่น โดยคำว่า “ผู้ด้อยโอกาส” หมายถึง บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ยากไร้ แต่ต้องการความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น เด็ก หรือสตรี เป็นต้น<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๑</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๘ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

<sup>๑๒</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๑ วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
มาตรา ๖๙ รัฐพึงจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ ให้เกิดความรู้ การพัฒนา และนวัตกรรม เพื่อความเข้มแข็งของสังคมและเสริมสร้างความสามารถของคนในชาติ	กำหนดขึ้นเพื่อให้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ ได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้า

### คำอธิบายประกอบ

บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ โดยมีความมุ่งหมายให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และคิดริเริ่มร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งความในมาตรานี้ส่วนแรก เป็นเรื่องการจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา และส่วนที่สอง เป็นเรื่องการสร้างให้เกิดความรู้ การพัฒนา และนวัตกรรม<sup>๑๓</sup> อันสอดคล้องกับคำอธิบายขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization : WIPO) ซึ่งเห็นว่า การใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการวิจัยและพัฒนาจะทำให้เกิดสามสิ่ง คือ ความรู้ (knowledge) พัฒนาการ (development) และนวัตกรรม (innovation)<sup>๑๔</sup>

คำว่า “ศิลปวิทยาการ” มีความหมายครอบคลุมศาสตร์ทุกแขนง ซึ่งหมายรวมถึงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีด้วย แต่เหตุที่บัญญัติเรื่อง “วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี” เพิ่มไว้ให้ชัดเจน เนื่องจากเป็นเรื่องพื้นฐานในการขับเคลื่อนประเทศ<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๓</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘

<sup>๑๔</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

<sup>๑๕</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๑๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๗๐ รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย</p>	<p>เพื่อกำหนดหลักการในการให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ</p>

### คำอธิบายประกอบ

บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญให้รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ซึ่งเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนทั่วไป<sup>๑๖</sup> แต่อย่างไรก็ตามประเพณีบางอย่างของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น หรือไม่เป็นผลดีต่อกลุ่มชาติพันธุ์เอง ซึ่งควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การเผาป่า หรือการรับประทานอาหารที่อาจก่อให้เกิดโรค เป็นต้น ดังนั้นจึงบัญญัติความในตอนท้ายเพื่อวางกรอบว่า “ทั้งนี้ เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย”<sup>๑๗</sup>

ส่วนคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” ตามมาตรานี้ มิได้หมายความถึง “ชนกลุ่มน้อย” แต่หมายถึงเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นคนไทยเท่านั้น เช่น ไทยโซ่ง หรือคนมอญปากเกร็ด เป็นต้น เนื่องจากความมุ่งหมายของมาตรานี้มุ่งคุ้มครองเฉพาะคนไทย สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่คนไทยจะได้รับการดูแลตามพันธกรณีหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน<sup>๑๘</sup>

<sup>๑๖</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๑ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

<sup>๑๗</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๑ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

<sup>๑๘</sup> บันทึกการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๑ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๑๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๗๑ รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างสรรค์สุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน</p> <p>รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น</p> <p>รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด พิณฑุและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว</p> <p>ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม</p>	<p>กำหนดหลักการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว การส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การให้ความช่วยเหลือ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสและหลักในการจัดสรรงบประมาณเพื่อความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงเพศ วัย และสภาพของบุคคล</p>

### คำอธิบายประกอบ

(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการส่งเสริมและพัฒนาสังคมและทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพในทุกด้านเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยได้มีการปรับปรุงข้อความให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นตามที่ได้รับฟังข้อเสนอจากภาคส่วนต่าง ๆ เช่น สภาองค์กรชุมชน เป็นต้น<sup>๙๙</sup>

(๒) **วรรคหนึ่งและวรรคสอง** บัญญัติขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับเรื่องการศึกษาเป็นอย่างมาก สิ่งที่จะทำให้การศึกษาประสบความสำเร็จ นอกจากรัฐและตัวระบบการศึกษาแล้วยังต้องมีสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญด้วย<sup>๑๐๐</sup> ประกอบกับหลักการในเรื่องการพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ในมิติด้านต่าง ๆ จะมุ่งเน้นแต่เฉพาะการพัฒนาด้านการศึกษาเพียงด้านเดียวอาจไม่เพียงพอ

<sup>๙๙</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๐ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๑๐๐</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๑ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

แต่จะต้องมีการพัฒนาในมิติอื่น ๆ ประกอบกันด้วย เช่น การกีฬา การพัฒนาจิตใจ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น<sup>๒๑</sup>

(๓) **วรรคสาม** กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐดูแลเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้ครบวงจร ตั้งแต่คุ้มครองป้องกัน ช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟู

(๔) **วรรคสี่** กำหนดหลักการในการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐควรคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศหญิงและเพศชาย รวมถึงความต้องการของบุคคลที่มีวัย ลักษณะ หรือสภาพที่แตกต่างกันด้วย<sup>๒๒</sup>

---

<sup>๒๑</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๒๒</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๐ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับ สภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน</p> <p>(๒) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้ เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมือง ให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนใน พื้นที่</p> <p>(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม</p> <p>(๔) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อ การอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น</p> <p>(๕) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงาน อย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้ พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่าง ยั่งยืน</p>	<p>กำหนดหลักการให้รัฐดำเนินการใน ส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ทรัพยากร น้ำ และพลังงาน</p>

### คำอธิบายประกอบ

(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็น บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และ พลังงาน

(๒) **มาตรา ๗๒ (๑)** คำว่า การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ (land use planning) หมายถึงการจัดพื้นที่ (zoning) ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เหมาะสม<sup>๒๓</sup>

(๓) **มาตรา ๗๒ (๒)** เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางผังเมือง (urban planning) ที่แบ่ง ออกเป็น ๓ ระดับ คือ ผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองจังหวัด และผังเมืองภาค ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีผังเมืองให้มีความ ชัดเจน ดังนั้น จึงกำหนดให้มีการวางผังเมืองในทุกระดับ และมีการบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่าง

<sup>๒๓</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

มีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาเมือง (urban development) ให้เจริญเติบโตอย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละเมือง<sup>๒๔</sup>

(๔) มาตรา ๗๒ (๓) เกิดจากความพยายามของภาครัฐที่จะตรากฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิถือครองที่ดินจำนวนตามที่กำหนด บุคคลใดถือครองที่ดินเกินจำเป็นก็ต้องคืนที่ดินให้แก่รัฐ แต่ปรากฏว่าภาครัฐยังไม่สามารถออกกฎหมายดังกล่าวได้ จึงทำให้ไม่สามารถนำที่ดินที่มีผู้ถือครอง แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์คืนเป็นของรัฐ แล้วนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยได้<sup>๒๕</sup>

(๕) มาตรา ๗๒ (๔) กำหนดให้จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น อันเป็นการกำหนดให้มีการจัดหาแหล่งน้ำให้เพียงพอต่อทุกอาชีพ<sup>๒๖</sup>

(๖) มาตรา ๗๒ (๕) เนื่องจากมาตรานี้มีที่มาจากความต้องการจัดให้มีมาตรการหรือกลไกในการช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงานร่วมกัน<sup>๒๗</sup> จึงกำหนดให้รัฐมีนโยบายส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

<sup>๒๔</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๒๕</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๒๖</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๐ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๒๗</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๐ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙



บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๗๓ รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด</p>	<p>กำหนดให้รัฐมีมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือเกษตรกร</p>

### คำอธิบายประกอบ

บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการกำหนดมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เนื่องจากเกษตรกรเป็นพื้นฐานและอาชีพหลักของสังคมไทย<sup>๒๘</sup> และในอดีตที่ผ่านมาราคาผลผลิตทางการเกษตรไม่สมดุลกับต้นทุนการผลิต ดังนั้นจึงต้องกำหนดมาตรการหรือกลไกช่วยให้สินค้าทางการเกษตรมีคุณภาพ ผลผลิตสูง และมีต้นทุนต่ำ เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้<sup>๒๙</sup>

กรณีเกษตรกรที่เป็นผู้ยากไร้ กำหนดให้รัฐช่วยเหลือให้มีที่ทำกินโดยวิธีการปฏิรูปหรือวิธีอื่น โดยการปฏิรูปที่ดิน มีหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑. การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน และ ๒. การพัฒนาที่ดินให้มีคุณภาพ อย่างไรก็ตามการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของภาครัฐดำเนินการแต่เพียงการกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน โดยไม่มีการพัฒนาคุณภาพที่ดินให้เหมาะสมกับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือการพัฒนาเพื่อเป็นที่ยอยู่อาศัย จึงบัญญัติความในมาตรานี้ขึ้นเพื่อรองรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>๓๐</sup>

<sup>๒๘</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๒๘ วันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙

<sup>๒๙</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

<sup>๓๐</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๗๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน</p> <p>รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ</p>	<p>กำหนดหลักการให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงาน มีงานทำ มีการคุ้มครองและให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม</p>

### คำอธิบายประกอบ

บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของรัฐในการกำหนดมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือผู้ใช้แรงงาน เนื่องจากแรงงานเป็นพื้นฐานและอาชีพหลักของสังคมไทย<sup>๑๑</sup> อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ได้บัญญัติความว่า “ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ” ดังเช่นที่เคยบัญญัติในมาตรา ๘๔ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากสังคมไทยกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมของผู้สูงอายุ จึงไม่อาจทราบได้ว่าจะต้องมีอายุเฉลี่ยเท่าใดที่จะถือว่าเป็นประชากรวัยทำงาน ดังนั้น จึงได้บัญญัติความว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายสามารถรองรับศักยภาพการทำงานของประชากรวัยทำงานในอนาคตได้มากกว่า<sup>๑๒</sup>

คำว่า “สิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ” หมายรวมถึงการได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมด้วย<sup>๑๓</sup>

เหตุที่ไม่ได้บัญญัติให้ต้องส่งเสริมการออมแก่เกษตรกรไว้ในมาตรา ๗๓ เนื่องจากการทำเกษตรกรรมเป็นการประกอบกิจการของตนเอง ซึ่งแตกต่างจากผู้ใช้แรงงานที่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการทำงานไว้ จึงจำเป็นต้องส่งเสริมเรื่องการออมของผู้ใช้แรงงานไว้ ทั้งนี้ ปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการออมเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม หรือไม่ได้เป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์

<sup>๑๑</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

<sup>๑๒</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๑๓</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

ใด ๆ จากรัฐ<sup>๓๔</sup> ทั้งนี้ รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเมื่อมีกรณีพิพาทแรงงาน<sup>๓๕</sup>

---

<sup>๓๔</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๙ วันจันทร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

<sup>๓๕</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๗๕ รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ</p> <p>รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาสถิติประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ</p> <p>รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน</p> <p>ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน</p>	<p>กำหนดหลักการในการจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและกำหนดหลักการกรณีของรัฐจำเป็นต้องประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน รวมถึงลดจนหลักการในการดูแลระบบสหกรณ์ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง</p>

### คำอธิบายประกอบ

(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำคัญที่พึงนำไปใช้ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ

(๒) วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้นเนื่องจากในปัจจุบันทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดและถูกนำไปใช้ประโยชน์ในหลายด้าน ประกอบกับที่ผ่านมารัฐให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญเติบโตแบบไร้ทิศทาง พัฒนาเพียงด้านเดียว และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจตามหลักการของมาตรานี้ จึงมิใช่การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบริหารจัดการเอง แต่ภาคเอกชนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกดังกล่าว โดยรัฐมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำนโยบายทางเศรษฐกิจ รวมทั้งกลไกต่าง ๆ เพื่อดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศว่าจะพัฒนาไปในทิศทางใด และพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน (Inclusive and sustainable growth) อันเป็นแนวทางการพัฒนาที่เป็นสากล สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของ

เศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นที่ยอมรับในระดับโลก แทนการมุ่งเน้นระบบเศรษฐกิจแบบเสรี มุ่งจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ <sup>๓๖</sup>

(๓) **วรรคสอง** กำหนดให้รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนด้วย เว้นแต่มีความจำเป็นบางประการ ซึ่งเป็นหลักการในทำนองเดียวกับมาตรา ๘๔ (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ <sup>๓๗</sup>

(๔) **วรรคสาม** กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน เพื่อให้สหกรณ์และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย <sup>๓๘</sup>

(๕) **วรรคสี่** กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยให้รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุและการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน ไม่ใช่มุ่งพัฒนาความเจริญทางวัตถุเป็นหลัก อันจะเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

<sup>๓๖</sup> คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม ๑ จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘

<sup>๓๗</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๑ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๑๙ วันศุกร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘

<sup>๓๘</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๐ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๗๖ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้ำกายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว</p>	<p>กำหนดให้รัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ รวมทั้งการบริหารงานบุคคล และการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p>

### คำอธิบายประกอบ

(๑) บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

(๒) วรรคหนึ่ง กำหนดหลักการให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการบริหารเครื่องมือของรัฐให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และมีประสิทธิภาพ<sup>๓๔</sup> และกำหนดหลักการการบูรณาการการปฏิบัติหน้าที่ราชการร่วมกันอย่างเป็น

<sup>๓๔</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๑ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

ระบบของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สุขของประชาชนจะได้รับเป็นหลัก<sup>๔๐</sup> นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติในการปฏิบัติงานเป็นผู้ให้บริการประชาชน ไม่ใช่เป็นผู้ปกครองประชาชนอย่างเช่นในอดีต<sup>๔๑</sup> และในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกัน

(๓) **วรรคสอง** กำหนดให้ระบบคุณธรรมเป็นมาตรฐานกลางในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ แม้รายละเอียดในการดำเนินการอาจมีความแตกต่างกัน แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>๔๒</sup>

(๔) **วรรคสาม** กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว เพื่อให้เป็นกรอบในการประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>๔๓</sup>

<sup>๔๐</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๔๑</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๔๒</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๑ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

<sup>๔๓</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๑ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง</p> <p>ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน</p> <p>เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป</p> <p>รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง</p>	<p>กำหนดหลักการในการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และเหมาะสมกับยุคสมัย</p>

### คำอธิบายประกอบ

(๑) วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ โดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย โดยหลักการส่วนใหญ่ นำมาจากข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ทั้งนี้ ความในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ได้กำหนดให้ภาครัฐดำเนินการให้มีการปฏิรูปกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ โดยเร็ว รวมทั้งพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล<sup>๔๔</sup> และเพื่อป้องกันไม่ให้ออกกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน หากมีกฎหมายใดที่ใช้บังคับไม่ได้แล้ว หรือล้าสมัย จึงสมควรยกเลิกหรือปรับปรุง

<sup>๔๔</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๔ วันจันทร์ที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๙



กฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ การออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชนและการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้สะดวกด้วย<sup>๔๕</sup>

(๓) วรรคสอง เนื่องจากปัจจุบันกระบวนการเสนอร่างกฎหมายไม่มีการประเมินผลกระทบที่ประชาชนและสังคมจะได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ ประกอบกับไม่มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กฎหมายหลายฉบับมีความล้าสมัย ดังนั้น ความในวรรคสอง จึงกำหนดให้ผู้เสนอกฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเป็นระบบและรอบด้าน พร้อมทั้งเปิดเผยให้ประชาชนทราบก่อนเสนอร่างกฎหมาย และต้องนำไปประกอบการพิจารณาในทุกขั้นตอนของการตรากฎหมาย ในขั้นตอนของการเสนอกฎหมายให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องที่เป็นผู้เสนอกฎหมายนั้นเป็นผู้จัดทำ ส่วนการพิจารณาการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการดำเนินการเช่นนั้นอีก แต่ต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องได้จัดทำ มาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า การพิจารณากฎหมายนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบให้รอบด้านและเป็นระบบเพิ่มเติม ก็สามารถดำเนินการเพิ่มเติมได้ โดยในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเสนอร่างกฎหมายเองก็ต้องดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกัน ทั้งหมดนี้เพื่อเป็นการกลั่นกรองการเสนอกฎหมายเบื้องต้น นอกจากนี้ ยังมีระบบประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกฉบับเป็นระยะ ๆ เพื่อให้กฎหมายเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา<sup>๔๖</sup>

ทั้งนี้ ความในมาตรา ๗๗ กำหนดให้รัฐต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเท่านั้น ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน โดยในส่วนของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอไปให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นได้มีการส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้สภานิติบัญญัตินำไปพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามความเห็นของประชาชน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องชี้แจงให้สภานิติบัญญัติรับทราบว่าไม่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติดังกล่าว เพราะเป็นข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของประชาชน<sup>๔๗</sup>

(๔) วรรคสอง คำว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ” หมายความว่า ความถึง กฎหมายทุกฉบับ ยกเว้นแต่เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง

<sup>๔๕</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๑ วันอังคารที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

<sup>๔๖</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๑ วันพุธที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๔๗</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๘๒ วันพุธที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐

สำหรับคำว่า “รัฐพึง...” นั้น หมายความว่าเป็นการกำหนดให้รัฐกระทำในทุกกรณี ยกเว้นแต่ในกรณีที่มีอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือข้ออื่นใด ซึ่งการที่รัฐพึงกระทำตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง นั้น จะเป็นกรณีที่เมื่อมีการริเริ่มการตรากฎหมายขึ้นใหม่

(๕) วรรคสาม มีที่มาจากข้อเสนอการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยกำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัว<sup>๔๔</sup>

---

<sup>๔๔</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๐๔ วันจันทร์ที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๑๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน</p>	<p>กำหนดหลักการให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเข้าใจระบอบการปกครองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในทุกมิติ</p>

### คำอธิบายประกอบ

บทบัญญัติลักษณะนี้เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยกำหนดเป็นนโยบายสำคัญให้รัฐพึงมีแนวนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑. การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
๒. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
๓. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ
๔. การตัดสินใจทางการเมือง และ
๕. การอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน<sup>๔๔</sup>

<sup>๔๔</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙

