

รายงานการประชุม ตกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 14-15 พฤษภาคม 2555

ที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานการประชุม
กกกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 14-15 พฤษภาคม 2555
ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ชั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รายงานการประชุมกกกแถลงรัฐธรรมนูญ
(14-15 พฤษภาคม 2555)

พิมพ์ครั้งที่ 1 : กรกฎาคม 2555

จำนวนพิมพ์ : 2,000 เล่ม

ISBN : 978-616-279-093-5

บรรณาธิการ : รศ.ดร.โคทม อารียา

คณะทำงาน : รศ.ดร.โคทม อารียา

นายพรศักดิ์ บวรศิริสวรรค์

นายอนุชา วินทะไชย

นางสาววนิดา เจียมรัมย์

นางสาวอริษฐานัน คังทรัพย์

นายวัลลภ ภูมรา

และ นางสาวประไพ กระจางดี

จัดพิมพ์ : สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
: 999 สำนักอธิการบดี ถ.พุทธมณฑล 4 ต.ศาลายา อ.พุทธมณฑล
จ.นครปฐม 73170
โทร : 02 849 6072 – 4
โทรสาร : 02 849 6075

พิมพ์ที่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เบสท์ กราฟฟิค เพรส
981/24 ซ.พิบูลอุปถัมภ์ ถ.สุทธิสาร แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง
กรุงเทพมหานคร 10310
โทร : 02 693 1382
โทรสาร : 02 275 4420

คำนำ

เราไม่ค่อยคุ้นกับคำว่าประชาธิปไตยแบบถกแถลง (deliberative democracy) หากคุ้นกับคำว่าประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมากมากกว่า อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาธิปไตยเริ่มต้นที่กรุงเอเธนส์หลายร้อยปีก่อนคริสตกาล เราคุ้นกันว่านั่นคือประชาธิปไตยทางตรง แต่โดยสาระแล้ว เป็นประชาธิปไตยที่อาศัยการถกแถลงระหว่างพลเมือง ที่แสวงความเห็นพ้องมากกว่าจะมุ่งตัดสินด้วยเสียงข้างมาก ที่มีการยกเหตุผลมาสนับสนุนหรือหักล้างข้อเสนอหรือญัตติ จนเกิดความเข้าใจในหมู่พลเมืองว่า การรับหรือไม่รับข้อเสนอนั้น หมายความว่าอย่างไรหรือจะมีผลอย่างไรตามมา การถกแถลงต่างจากการอภิปรายแบบแบ่งฝ่าย เพราะมีการฟังเหตุผลซึ่งกันและกันอย่างตั้งใจ แล้วจึงกำหนดใจตนเอง มิใช่ค่อยแต่จะคล้อยตามเพราะเป็นฝ่ายเดียวกับตน

รัฐสภากำลังจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือบางที่อาจจะมีการร่างกันใหม่ เพียงเริ่มต้น ก็ขัดแย้งกันแล้ว ดูเหมือนจะไม่ไว้วางใจฝ่ายที่กุมเสียงข้างมาก ว่าอาจจะเข้ามากุมชะตาบ้านเมืองโดยไม่ฟังเสียงใคร ที่ระแวงเช่นนี้เป็นเพราะเราค้นอยู่แต่เรื่องประชาธิปไตยเสียงข้างมากนั่นเอง แต่ถ้าเรามาออกแบบกระบวนการแก้ไขหรือร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ ให้มีลักษณะรวมทุกฝ่าย (inclusive) แทนที่จะเป็นฝักเป็นฝ่าย (partisan) ให้เป็นการถกแถลงโดยใช้เหตุผลโดยประชาชนได้เข้าร่วมอย่างกว้างขวาง ให้มีการใช้เวลาทำความเข้าใจและตั้งใจอย่างรอบคอบ มากกว่าที่จะเร่งรัดให้ออกเสียงลงคะแนน กระบวนการเช่นนี้น่าจะเป็นโครงการร่วมกันของฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้านและฝ่ายอื่นๆ และแทนที่จะเป็นเหตุแห่งความขัดแย้ง อาจจะเอื้อให้เกิดความปรองดอง และเป็นความร่วมมือกันสร้างกติกาหลักที่จะใช้กับทุกคน

ฝ่ายวิชาการและภาคประชาสังคมไม่ควรแต่จะฝากความหวังว่าฝ่ายการเมืองจะรับฟังข้อเสนอง้างต้น หากควรจะมีริเริ่มทำอะไรด้วยตนเองบ้าง ด้วยเหตุนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับมูลนิธิเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี จึงจัดทำโครงการถกแถลงรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อเป็นเวทีที่มีการถกแถลงกันว่า ประเด็นใดในรัฐธรรมนูญควรมีการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร การถกแถลงในขั้นนี้ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน แต่ก็หวังว่าจะเป็นการเสนอทางเลือกและเหตุผลสนับสนุนหรือคัดค้านทางเลือกนั้นๆ เพื่อการถกแถลงที่กว้างขวางยิ่งขึ้นต่อไป

สถาบันฯ ขอขอบคุณมูลนิธิเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรีที่ให้ความสนับสนุนการจัดทำโครงการนี้ และขอขอบคุณทุกคนที่เข้าร่วมการถกแถลงและร่วมเป็นเจ้าของประเด็นที่อยู่ในรายงานฉบับนี้

สารบัญ

ความเป็นมาและความสำคัญ.....	9
สรุปประเด็น.....	10
ความเห็นและข้อสังเกตทั่วไป.....	13
หมวด 1 บททั่วไปและอารัมภบท.....	14
หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย.....	20
หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	27
หมวด 6 รัฐสภา ส่วนสภาผู้แทนราษฎร.....	31
หมวด 6 รัฐสภา ส่วนวุฒิสภา.....	39
หมวด 9 คณะรัฐมนตรี.....	43
หมวด 10 ศาล.....	47
หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ.....	53
หมวด 12 การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	59
หมวดอื่นๆ.....	66
ข้อสังเกตอื่นๆ.....	71
สรุปการบอกเล่าสิ่งที่ได้หรือความรู้สึกที่ได้จากการประชุม.....	75
ภาคผนวก ก.....	77
ภาคผนวก ข.....	87
หลักการและเหตุผล.....	87
วัตถุประสงค์.....	87
การประชุมกลุ่มเจาะจง.....	88
การประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ.....	88
ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	90



รายงานการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 14-15 พฤษภาคม 2555

ที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ความเป็นมาและความสำคัญ

1) ในรอบหลายปีที่ผ่านมา การเคลื่อนไหวด้านการเมืองของพลเมืองเริ่มมีความตื่นตัว และประชาชนมีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายสาธารณะด้านต่างๆ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะย่อมเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับรัฐสภา มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 291 แห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น **สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล** โดยความร่วมมือ และสนับสนุนของ **มูลนิธิเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี (ANFREL)** จึงจัดให้มีโครงการถกแถลง เรื่อง กระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ โดยจัดเวทีถกแถลงทั้งในต่างจังหวัดและกรุงเทพฯ รวม 7 เวที ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม 2555 ผลของการถกแถลงได้ยื่นเป็นหนังสือถึงรองประธานวุฒิสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2555 และได้นำเสนอเป็นเอกสารในการเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการพิจารณา ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ในวันที่ 23 มีนาคม เพื่อเสนอความเห็นของเวทีถกแถลง 7 เวที ซึ่งมีสาระสำคัญคือ เสนอให้มี สสร. 200 คน จากการเลือกตั้งโดยตรง โดยจำนวนของ สสร. ในแต่ละจังหวัด ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัด

2) จากการคาดหมายว่ารัฐสภาจะผ่านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 291 ซึ่งจะมีผลให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ สถาบันฯ และมูลนิธิฯ จึงจัดทำ**โครงการถกแถลงรัฐธรรมนูญขึ้น** ในระหว่างเดือนเมษายน – พฤษภาคม เพื่อเชิญชวนให้ภาคประชาสังคมร่วมกันศึกษาหลักการและประเด็นสำคัญ ที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหวังว่าจะเกิดการถกแถลงถึงหลักการสำคัญอันอาจกลายเป็นคุณค่าหรืออุดมการณ์แห่งชาติที่ควรบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไปของรัฐธรรมนูญ และประเด็นสำคัญในหมวดต่าง ๆ ที่มีเหตุผลสนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปจากเดิม และสอดคล้องกับสังคมการเมืองไทย การดำเนินโครงการถกแถลงรัฐธรรมนูญ จัดแบ่งเป็น 2 ช่วงสำคัญ ดังนี้

3) **ช่วงที่ 1** การประชุมกลุ่มเจาะจง 9 ครั้ง ที่ ศสนิเวศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในวันที่ 20 23 24 และ 27 เมษายน และวันที่ 1 2 3 4 และ 8 พฤษภาคม

ที่ประชุมกลุ่มเจาะจง ได้พิจารณาหมวดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 ดังนี้ หมวดบททั่วไป หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดรัฐสภา ส่วนที่ 2 สมาชิกแทนราษฎร หมวดรัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา หมวดการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน หมวดคณะรัฐมนตรี หมวดศาล หมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมวดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น

ช่วงที่ 2 การประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญสองวันเพื่อถกแถลงในประเด็นที่ที่ประชุมกลุ่มเจาะจงนำเสนอ รวมทั้งประเด็นอื่นๆ เพิ่มเติม ในวันที่ 14 -15 พฤษภาคม 2555 ที่ห้องประชุม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชั้น 6 อาคาร ปิ๋มศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ถนนแจ้งวัฒนะ จัดโดย สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล มูลนิธิเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4) การประชุมถกแถลงครั้งนี้มีตัวแทนภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม จำนวน 60 คน ที่มาจากองค์กรต่างๆ ในส่วนกลางและภูมิภาค เช่น มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย นักกฎหมาย นักวิชาการ หน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สหพันธ์แรงงานธนาคารแห่งประเทศไทย องค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง เครือข่ายองค์กรภาคพลเมือง มูลนิธิแรงงานสตรี กลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) เครือข่ายอาสาสมัครนักสื่อสารชุมชนแห่งประเทศไทย (เครือข่ายวิทยุชุมชน) เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี มูลนิธิเสรียอร์กเคส-นาเคประทีป มูลนิธิผู้บริโภค เครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง สภาพัฒนาการเมือง นักศึกษา เยาวชนแตกมัน (ส์) สันติวิธนาการเมือง ฯลฯ

สรุปประเด็น

5) สรุปประเด็นจากเวทีถกแถลงรัฐธรรมนูญเพื่อให้สังคมร่วมกันถกแถลงในวงกว้างมากขึ้นได้ดังนี้

- บททั่วไป ควรเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณค่าพื้นฐานของชาติ รวมถึงคุณค่าการปฏิบัติต่อกันฉันพี่น้อง หรือไม่

- ในอารัมภบท ควรบอกที่มาของการรวมเชื้อชาติต่าง ๆ เป็นประเทศไทย รวมถึงประวัติศาสตร์การต่อสู้ให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

ร่วมกันหรือไม่ รวมทั้งอาจเขียนถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไว้ด้วย โดยอาจยึดตัวอย่างของสาระสำคัญในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ 2540

- ควรกำหนดให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ครอบคลุมบุคคลทุกคนภายในราชอาณาจักรไทย ไม่ใช่เฉพาะชนชาวไทยหรือไม่

- ควรจะบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐให้กระชับและเป็นหลักการทั่วไป และไม่ควรกำหนดรายละเอียด มากเกินไปหรือไม่ เพราะรัฐบาลมีความชอบธรรมที่จะจัดทำและดำเนินนโยบายทางการเมืองที่สำคัญ

- ระบบเลือกตั้ง ส.ส. ควรเป็นระบบผสมแบบคู่ขนาน อย่างที่ใช้ในปัจจุบัน หรือควรให้มีความเป็นสัดส่วนมากขึ้น เช่น ใช้ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม หรือระบบคะแนนเสียงเดียวอินได้

- ควรมีการกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ต้องสังกัด หรือไม่ ต้องสังกัดพรรคการเมือง

- ควรมีวุฒิสภาหรือไม่ แต่ถ้าหากมีแล้วจะทำหน้าที่อะไร มีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี ควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดใช่หรือไม่ ระบบเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเดียวอินไม่ได้จะมีความเหมาะสมไหม และจะแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างไร

- นายกรัฐมนตรีควรเป็น ส.ส. แต่เมื่อดำรงตำแหน่งแล้ว นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีควรพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. หรือไม่

- ในการทำหนังสือสัญญา กับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ กรณีใดบ้างต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

- ตุลาการควรยึดโยงกับประชาชนมากขึ้นหรือไม่ เช่น เนื่องจากประมุขของศาลนั้นมีบทบาทในการออกข้อบัญญัติหรือระเบียบที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน จึงควรให้วุฒิสภาหรือรัฐสภามีส่วนร่วมคัดเลือกประธานศาลฎีกาจากการเสนอชื่อของคณะกรรมการตุลาการ และควรให้คณะกรรมการตุลาการมีบุคคลจากภายนอกศาลที่วุฒิสภาหรือรัฐสภาเห็นชอบในจำนวนที่มากขึ้น

- ควรระบุให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่า ใครคือผู้มีหน้าที่เปิดเผยทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญรวมถึงผู้พิพากษา ตุลาการ และนายทหารระดับสูงหรือไม่

- แม้รัฐธรรมนูญปัจจุบันจะกำหนดกระบวนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไว้ แต่ก็ยังมีการออกกฎหมายในเรื่องนี้ และประชาชนควรจะมีส่วนร่วมในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมนี้มากขึ้นได้อย่างไร

- องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ควรมีบทบาททั่วไปในหมวดนี้หรือไม่ เช่น องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ โดยมีการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน และการกำหนดโดยทฤษฎีศาสตร์

- ควรมีการกระจายอำนาจมากขึ้นอย่างไร โดยเน้นการปกครองและการจัดการตนเองของท้องถิ่น รวมถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชน

6) บทสรุปสำคัญคือ ประชาชนควรเริ่มศึกษาประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ แต่บัดนี้ แล้วนำประเด็นเหล่านี้ไปซักถาม และลำดับตรรกะทั้งคำตอบจากผู้สมัคร สสร. เพื่อให้รู้แนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญของผู้สมัคร แล้วนำมาประกอบการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร สสร. โดยมีข้อมูลที่เพียงพอต่อไป อีกทั้งเมื่อมีสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ควรมีการถกแถลงรัฐธรรมนูญต่อเนื่องไป เพื่อประชาชนจะได้แสดงความคิดเห็นต่อ สสร. ได้ด้วยสติและปัญญา อันจะช่วยนำไปสู่รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังตลอดจนมีความเหมาะสมและสภาพรียบไป

7) ทั้งนี้ โครงการสันติประชาธิปไตยจะได้นำแนวคิดและประเด็นสำคัญที่ได้จากการประชุมครั้งนี้ไปถกแถลงต่อ ทั้งในกรุงเทพฯ และใน 6 จังหวัดหลัก ได้แก่ เชียงใหม่ พิษณุโลก ขอนแก่น อุบลราชธานี นครศรีธรรมราชและนราธิวาส รวมทั้ง 3 จังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกับแต่ละจังหวัดหลัก รวมทั้งเชิญชนแวดวงวิชาการและสื่อให้ความสนใจในการนำเสนอแนวคิดและหลักการ ต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดประเด็นถกแถลงอย่างกว้างขวาง จนกว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญจะแล้วเสร็จ

ความเห็นและข้อสังเกตทั่วไป

- 8) การขับเคลื่อนแก้ไขรัฐธรรมนูญควรเป็นกระบวนการของประชาชนคนไทยทุกคน และได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน แต่ถ้าไม่ระมัดระวังก็อาจไม่เป็นที่ยอมรับ ไม่เกิดความร่วมมือ และอาจมีการดึงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยไม่ฟังน้ำเสียงของฝ่ายอื่น ๆ
- 9) การขับเคลื่อนแก้ไขรัฐธรรมนูญจะสามารถแก้ไขปัญหาของสังคมการเมืองไทยได้จริงหรือไม่ จะสามารถยึดหลักประชาธิปไตย ยึดหลักของความเป็นธรรมได้เพียงใด ทุกฝ่ายควรเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่ปล่อยเป็นหน้าที่ของนักการเมืองฝ่ายเดียว เท่าที่ผ่านมาเมื่อเริ่มต้นโครงการเกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ เครือข่ายถกแถลง 7 เวทีได้ยื่นหนังสือให้คณะกรรมการการปฏิรูปของรัฐบาล แต่มีการตอบรับข้อเสนอดังกล่าวเพียงเล็กน้อย
- 10) การประชุมถกแถลงเรื่องเนื้อหารัฐธรรมนูญครั้งนี้ ควรจะเป็นการเสนอประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญ พร้อมเหตุผลประกอบทางเลือกต่าง ๆ เพื่อเสนอให้สังคมถกแถลงกันต่อไป ไม่จำเป็นต้องหาข้อเห็นพ้องกันในเวทีนี้ เพียงแต่ให้รับฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน
- 11) การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ จะผ่านการแก้ไขมาตรา 291 ทำให้เกิดสภาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาหรือ สสร. ซึ่งต่างจากการมี สสร. เพื่อร่างรัฐธรรมนูญในปี 2540 เพราะในตอนนั้นไม่มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกับมาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญ 2550 ดังนั้น การตั้ง สสร. เพื่อยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งหมด อาจตีความได้ว่าเป็นการล้มล้างระบอบประชาธิปไตย ประชาชนที่เห็นเช่นนี้อาจยื่นเรื่องให้อัยการสูงสุดเสนอเรื่องสู่ศาลรัฐธรรมนูญ และถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเข้าข่ายมาตรา 68 ก็จะต้องให้หยุดการกระทำการแก้ไขมาตรา 291 ในครั้งนี้
- 12) การแก้ไขมาตรา 291 ไม่น่าจะเข้าข่ายล้มล้างระบอบประชาธิปไตย อยากให้เป็นเวทีถกแถลงรัฐธรรมนูญครั้งนี้เสนอแนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่อไปควรจะเป็นลักษณะอย่างไร เพื่อเป็นการเตรียมตัว ถ้ามีการแก้ไขมาตรา 291 และมี สสร. แล้ว จะช่วยให้ได้รัฐธรรมนูญที่ดีได้อย่างไร

หมวด 1 บททั่วไปและอารัมภบท

รายงานการประชุมใหญ่เข้าวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

13) มีความเห็นว่าสิ่งที่ขาดอยู่ในขณะนี้คือแนวคิดเรื่องคุณค่าหลักของชาติ (National values) ที่ควรจะอยู่ในบททั่วไป เพราะว่าถ้าไม่มีความเห็นพ้องในเรื่องคุณค่าแล้ว เวลาที่พูดถึงผลประโยชน์ของชาติ ก็อาจกลายเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มผู้เสนอได้ง่าย อันที่จริงผลประโยชน์ของชาติควรจะต้องอิงคุณค่าหลักของชาติ ถ้ามีแนวคิดเรื่องคุณค่าหลักของชาติที่ชัดเจน การถกแถลงเรื่องเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ก็จะมีจุดอ้างอิงได้

14) สารสำคัญของรัฐธรรมนูญ ที่จะใส่ไว้ในอารัมภบท จะมีส่วนกำหนดโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ถ้าอุปมาอุปไมยการจัดทำรัฐธรรมนูญเหมือนการสร้างบ้าน เราให้ความสำคัญแก่โครงสร้างบ้านฉันใด เราก็ควรให้ความสำคัญแก่โครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉันนั้น

15) การปกครองของไทย เป็นระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ควรหรือไม่ที่จะบัญญัติว่าพระองค์ทรงใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้ไว้ในมาตรา 2 ที่จะร่างขึ้นใหม่ เช่น “มาตรา 2 ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้”

16) มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ถ้าบัญญัติเรื่องการใช้พระราชอำนาจไว้ในมาตรา 2 (ใหม่) แล้ว สมควรหรือไม่ที่มาตรา 3 (ใหม่) จะบัญญัติเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย เช่น บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยนี้โดยการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทั้งโดยตรงและโดยปริยาย ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

17) มาตรา 3 วรรคสองบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” อย่างไรก็ตาม คุณค่าที่กว้างกว่าหลักกฎหมาย คือหลักความยุติธรรมและความเป็นธรรม เพราะกฎหมายออกโดยผู้มีอำนาจ อาจเอื้อต่อผู้ออกกฎหมายเอง คงความได้เปรียบเสียเปรียบในสังคม หรือนำไปสู่การแตกความสามัคคีในสังคมได้ จึงควรพิจารณาว่า ความแน่นแฟ้นของสังคม (social cohesion) ความมีน้ำหนึ่งใจเดียวกันในสังคม (social solidarity) หรือความยุติธรรมในสังคม (social justice) ควรเป็นคุณค่าหลักของชาติใช่หรือไม่ ถ้าใช่ก็ควร

พิจารณาใช้คำหนึ่งคำใดข้างต้นต่อจากคำว่า “หลักนิติธรรม” ในวรรคสองของมาตรา 3 หรือไม่

18) มาตรา 4 และมาตรา 5 พูดถึงคน พูดถึงสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเสมอภาค โดยมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ส่วนมาตรา 5 บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” ซึ่งซ้ำกันอยู่บ้าง แต่คำว่าบุคคลในมาตรา 4 น่าจะกินความกว้างกว่าคำว่าประชาชนชาวไทยในมาตรา 5 ถ้าจะเขียนใหม่จึงควรใช้คำว่าบุคคลมากกว่า อย่างไรก็ตาม คุณค่าสำคัญอันเป็นสากลของประชาธิปไตย นอกจากเรื่องเสรีภาพ และความเสมอภาคแล้ว ยังมีมาตรการทางด้วย สมควรหรือไม่ที่จะยกร่างมาตรา 4 และมาตรา 5 ใหม่ โดยรวมเป็นมาตราเดียว โดยอาจใช้ข้อความดังนี้ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด และหลักการปฏิบัติต่อกันอันพึงมี ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

19) มาตรา 7 ไม่มีในรัฐธรรมนูญที่มีมาก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรานี้ยังไม่มีผล การนำมาใช้ที่ชัดเจน ยกเว้นความพยายามหยิบยกมาอ้างเพื่อ “คืนพระราชอำนาจ” หรือเพื่อขอ “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” เป็นการขอพึ่งพระราชอำนาจเกินขอบประชาธิปไตย ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ไม่ได้นำไปใช้เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย และทำให้เกิดความสับสนพอสมควรในยามที่สังคมมีความขัดแย้งสูง จึงมีคำถามว่าถ้าไม่มีมาตรา 7 จะดีกว่าหรือไม่ เพราะแต่ก่อนที่ไม่เคยมีก็ได้มีปัญหาอะไร

20) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่เขียนไว้ในอารัมภบท มีอยู่ 3 ข้อคือ “สาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น” ส่วนรัฐธรรมนูญ ปี 2550 เขียนไว้ยาวกว่าดังนี้ “สาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนา ให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ

การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไก

สถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม” น่าจะพิจารณาว่า สาระสำคัญที่เขียนในอารัมภบทนั้น ควรยกกว้างขึ้นก่อนเพื่อเป็นกรอบหรือเป็นโครงสร้างของเนื้อหา หรือเขียนเนื้อหาก่อนแล้วค่อยมาสรุปหาสาระสำคัญภายหลัง อย่างไรก็ดี ถ้าจะมีการถกแถลงในหมู่ประชาชน น่าจะถกแถลงเรื่องสาระสำคัญก่อนหรือไม่ ถ้าตกลงกันในเรื่องสาระสำคัญได้ จะเกิดความเข้าใจร่วมกันว่า รัฐธรรมนูญควรให้ความสำคัญในเรื่องใด และอะไรควรเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปใช้ในการยกกว้างเนื้อหา

รายงานการประชุมกลุ่มย่อย เข้าวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

- 21) มีข้อเสนอให้เขียนในอารัมภบทว่า ประเทศไทยมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ และชาติพันธุ์ เพื่อให้เห็นว่าเรามาจากไหน มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างไร
- 22) ในอารัมภบท ควรเขียนให้ชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญหลายฉบับมาจากการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475
- 23) เรื่องวัฒนธรรมการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย น่าจะอยู่ส่วนของคุณค่าหลักของชาติด้วยหรือไม่
- 24) มีข้อสังเกตว่า การบัญญัติในมาตรา 1 ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” นั้น ไม่น่าจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่า การจัดให้มีเขตปกครองพิเศษจะขัดกับมาตรานี้
- 25) มีความเห็นว่า การตีความมาตรา 1 นั้น การมีเขตปกครองพิเศษเป็นการกระจายอำนาจ มิใช่เป็นการแบ่งแยกรัฐ
- 26) การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ควรหมายรวมถึงการเคารพการปฏิบัติทางศาสนาที่แตกต่างกันออกไปหรือไม่
- 27) การอภิปรายในรัฐสภาในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทำให้เกรงว่า การแก้ไขในมาตรา 2 และ 3 ก็ดี อาจถูกหยิบยกขึ้นมาใช้หรือโต้แย้งการขอแก้ไขได้มากพอสมควร จนอาจทำให้การร่างรัฐธรรมนูญใหม่เดินหน้าไม่ได้เลยก็เป็นได้ เพราะจะมีบางกลุ่มตีความว่าการแก้ไข มาตรา 2 และ 3 จะหมายถึง

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือไม่

28) ควรพิจารณาว่า การแก้ไขมาตรา 2 และมาตรา 3 เป็นเรื่องการใช้ถ้อยคำที่สำคัญมากหรือไม่ การแก้ไขใหม่มีอะไรที่แตกต่างจากของเดิม ข้อความใหม่มีความคลุมเครือมากขึ้นหรือไม่

29) มาตรา 3 บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย จะหมายความว่า สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ที่มาจากการสรรหาควรจะหมดไปหรือไม่

30) มาตรา 4 เป็นเรื่องศักดิ์ศรีของมนุษย์ที่มีความสำคัญมาก แต่มีข้อสังเกตว่า มีการขยายขอบเขตการใช้กฎหมายอาญามาตรา 112 ให้กว้างจนอาจขัดกับแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่

31) มีข้อสังเกตว่า มาตรา 6 มีการบัญญัติมาแต่ไหนแต่ไรแล้วว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายใดที่ขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้ไม่ได้ ปัญหาคือ การตีความว่ากฎหมายฉบับใดบ้างที่เข้าข่ายมาตรานี้

32) มีความเห็นว่าควรตัดมาตรา 7 ออกไป เพราะถึงเขียนไว้ก็ไม่ได้ปฏิบัติอยู่แล้ว พระราชอำนาจของกษัตริย์ก็ไม่ได้อยู่นอกเหนือรัฐธรรมนูญ มีข้อสังเกตว่า ในยุคที่มีรัฐประหาร เช่นในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีธรรมนูญการปกครองชั่วคราว ซึ่งมีเพียง 20 มาตรา จึงมีการบัญญัติไว้กว้าง ๆ ถึงประเพณีการปกครอง ส่วนรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีบทบัญญัติที่ชัดเจน จึงไม่จำเป็นต้องมี มาตรา 7

33) มีความเห็นว่าควรบัญญัติเรื่องการปฏิบัติต่อกันฉันพี่น้อง รวมทั้งเพิ่มเติมต่อจากการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมว่า ให้ปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรม หลักธรรมาภิบาล และหลักสิทธิมนุษยชนด้วย

34) การเพิ่มข้อความเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน จะช่วยให้ตระหนักถึงความยุติธรรมและธรรมาภิบาลได้หรือไม่

35) มีความเห็นว่าโดยปกติ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน มีข้อสังเกตว่าอำนาจตุลาการอาจยึดโยงกับผู้ที่มาจากการเลือกตั้งน้อย แต่ศาลก็ต้องมีความเป็นอิสระ จึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบ เช่น ทำอย่างไรจะให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของตุลาการจะมีความยึดโยงกับวุฒิสภามากขึ้น

- 36) คำว่า “ฉันทน์” กับคำว่า “ภราดรภาพ” มีความเหมือนหรือความต่างอย่างไร การใช้คำต่างกันจะมาจากแนวคิดปรัชญาการเมืองที่ต่างกันหรือไม่อย่างไร
- 37) ไม่มีการพูดถึงคำว่าประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจเลย หรือพูดว่าประชาธิปไตยจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้อย่างไร น่าจะระบุคำว่า “ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ” ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร
- 38) มีข้อสังเกตว่า ภาษาในรัฐธรรมนูญควรเป็นภาษาธรรมดาที่ประชาชนเข้าใจง่าย
- 39) มีการแสดงความคิดเห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดีกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550
- 40) ในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 มีการระบุไว้ชัดเจนว่า ห้ามเปลี่ยนการปกครองไปจากระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และห้ามแก้ไขหมวด 2 ส่วนในหมวดอื่นๆ สามารถแก้ไขได้

ตัวอย่างการเสนอแก้ไขบางมาตราจากการประชุมกลุ่ม

เจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้
มาตรา 2 ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้
มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งใช้อำนาจนี้ผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งหรือผ่านการมีส่วนร่วมโดยใช้ปัญญอันเกิดจากการถกแถลงร่วมกัน หรือโดยตรงผ่านการมีส่วนร่วมตัดสินใจ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความเป็นธรรมทางสังคม
มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไม่ว่าเหล้ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด และหลักการปฏิบัติต่อกันฉันทน์ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 5 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

รัฐธรรมนูญ 2540: สาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญ 2550: สาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษา ศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็น มิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รายงานการประชุมใหญ่เข้าวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

41) ควรปรับชื่อของหมวดนี้หรือไม่ ปัจจุบันหมวดนี้มีชื่อว่า “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” จึงมีหลายคนตีความว่า บทบัญญัติในหมวดนี้คุ้มครองเฉพาะชนชาวไทย ถ้าจะให้ความคุ้มครองรวมถึงทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย ก็อาจจะตัดคำว่า “ของชนชาวไทย” ออก เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมีความเป็นสากลมากขึ้น แต่ในบางเรื่อง ประเทศไทยอาจขาดแคลนทรัพยากรหรือพึงมีความรับผิดชอบที่จะจำกัดลง ในการให้ความคุ้มครองบุคคลเช่น ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย แรงงานข้ามชาติ ฯลฯ ได้อย่างเท่าเทียมกับผู้มีสัญชาติไทย

42) ถ้าจะตัดคำว่า “ของชนชาวไทย” ออกจากชื่อของหมวด สมควรหรือไม่ที่จะบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ถึงหลักการให้ความคุ้มครองว่าเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีอยู่ ย่อมได้รับความคุ้มครอง...” นอกจากนี้สมควรหรือไม่ที่จะบัญญัติว่าการให้ความคุ้มครองสำหรับผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยอาจจำกัดได้ตามกฎหมาย เช่น เพิ่มวรรคสองของมาตรา 27 ดังนี้ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยจะกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีอยู่”

43) มาตรา 28 วรรคสามส่วนท้าย น่าจะมีปัญหาในเรื่องการตีความข้อความ “หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” อยู่สองประการหรือไม่ นั่นคือ อาจตีความได้ใหม่ว่าถ้ารัฐธรรมนูญมาตราใดยังไม่มีกฎหมายรองรับในรายละเอียด มาตรานั้นก็ยังไม่ผลในทางปฏิบัติหรือการบังคับใช้ หรือถ้ามีกฎหมายอยู่ แม้ดูเหมือนว่าจะขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญจริง ก็มีการตีความได้ใหม่ว่า ให้กฎหมายที่ดูว่าขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นไปก่อน ดังนั้น สมควรที่จะตัดข้อความตอนท้ายของวรรคสามของมาตรา 28 ดังกล่าวออกหรือไม่ ถ้าตัดออกจะมีข้อดีข้อเสียอะไรบ้าง

44) มาตรา 32 วรรคสอง ห้ามการทรมาน ทารุนกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม แต่บทบัญญัตินี้ไม่ครอบคลุมถึงการลงโทษด้วยการประหารชีวิต

ประเด็นนี้มีการถกเถียงกันทั่วโลก และประเทศส่วนใหญ่ก็ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปแล้ว เพราะไม่มีข้อมูลทางสถิติ ที่โยงการลงโทษเช่นนี้กับการลดการก่ออาชญากรรมที่ร้ายแรง ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ มาตรานี้ควรบัญญัติอย่างชัดเจนหรือไม่ ว่าห้ามการลงโทษประหารชีวิตเพราะเป็นการลงโทษที่โหดร้าย

45) เรื่องสิทธิ เสรีภาพในการแสดงออก ประเด็นนี้มีเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการแสดงออกทางการเมืองที่บางครั้งยุ้งให้เกิดความเกลียดชัง และให้ใช้ความรุนแรง แต่บางครั้งมีการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อน จึงควรมีการถกแถลงกันถึงความพอดีระหว่างเสรีภาพในการแสดงออก กับการอ้างเสรีภาพเพื่อละเมิดผู้อื่น หรือเพื่อยุ้งให้เกิดความเกลียดชัง เป็นต้น

รายงานการประชุมกลุ่มย่อย เข้าวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

46) มีความเห็นว่าควรแก้ไขชื่อหมวดจาก “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” เป็น “สิทธิและเสรีภาพของบุคคล” หรือ “สิทธิและเสรีภาพ” เพื่อให้ครอบคลุมหลักสิทธิมนุษยชนได้ทั้งหมด

47) มีความเห็นว่า ชื่อของหมวดนี้ควรจะเป็น “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลและชุมชน”

48) ข้อเสนอให้ตัดคำว่า “ชนชาวไทย” ออกจากชื่อของหมวดนี้จะเหมาะสมหรือไม่ โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในชาติเป็นอันดับแรก ถ้าเราจะเปลี่ยนไปให้การคุ้มครองมีความเป็นสากลมากขึ้น จะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้าเกินไปหรือไม่ ถ้าเขียนให้เป็นสากลจะเกิดปัญหาในการตีความพอสมควร อย่างไรก็ตาม การตัดคำว่า “ชนชาวไทย” ออกหมายความว่าอะไร การใดที่ชาวต่างชาติยังทำไม่ได้ ถึงแม้จะตัดคำนี้ออก การนั้นชาวต่างชาติก็ยังไม่สามารถทำได้เหมือนเดิมใช่ไหม เพราะอะไรก็ตามที่กำหนดโดยกฎหมายก็ยังมีผลต่อไป เว้นแต่อะไรที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงหมายความว่าชาวต่างชาติจะมีสิทธิได้โดยเท่าเทียม

49) มีความเห็นว่า แม้จะตัดคำว่า “ของชนชาวไทย” ออกจากชื่อหมวดเพื่อให้ครอบคลุมบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยทุกคนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทย แต่ก็ต้องเปิดทางให้ออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของชนต่างชาติในบางเรื่องได้ ดังนั้น จึงขอเพิ่มมาตรา 27 บรรทัดสองดังนี้ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยจะกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ

พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีอยู่” หมายความว่ากฎหมายไทยสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของชนต่างชาติได้ แต่จะออกกฎหมายขัดกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีอยู่ไม่ได้ ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ ตามที่ได้ให้สัตยาบันไว้แล้วนั่นเอง

50) หมวดหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 71 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ ประเทศ และปฏิบัติตามกฎหมาย” และมาตรา 72 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” สองมาตรานี้บังคับใช้เฉพาะคนไทย บางหน้าที่ใช้กับคนไทยเท่านั้น เพราะฉะนั้น สิทธิบางเรื่องก็ควรสงวนไว้ให้คนไทยเช่นกัน ถ้าเปลี่ยนชื่อหมวดเป็น “สิทธิและเสรีภาพ” ยามใดที่ประสงค์ให้เป็นเฉพาะของชนชาวไทย ก็ต้องไปเขียนเพิ่มไว้ทุกครั้งหรือไม่ จะไม่ดีกว่าหรือที่จะบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้เป็นการทั่วไป ยามใดต้องการประกันสิทธิของคนต่างชาติก็ให้ระบุเป็นการเฉพาะ

51) มาตรา 26 เรื่องการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ควรเพิ่มว่า ต้องคำนึงถึง “ความเสมอภาค” ด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 5

52) มาตรา 28 วรรคสาม ที่มีความเห็นว่าควรตัดออกหรือไม่นั้น มีการเสนอให้มีการคงไว้เพื่อให้บุคคลสามารถใช้สิทธิในทางศาลเพื่อบังคับรัฐให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้

53) มีผู้เสนอให้คงมาตรา 28 วรรคสามไว้โดยไม่แก้ไข เพราะถ้าเขียนเพียงว่า “บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งหมวดนี้โดยตรง” เพียงเท่านี้ โดยไม่อ้างอิงถึงกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันตามที่เขียนไว้ในมาตรานี้และมีการเสนอให้ตัดออกไปนั้น การอ้างรัฐธรรมนูญโดยตรงได้เลยจนเกินไป อาจทำให้มีคดีที่วิ่งตรงไปที่ศาลโดยไม่จำเป็นจำนวนเยอะมาก กลายเป็นว่าศาลทำงานไม่ได้เพราะมีคดีล้นมือ การที่ต้องอ้างทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายทำให้ทุกอย่างเข้าขั้นตอนการทำงานของระบบ

54) มาตรา 32 เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เรื่องนี้กระทบสิทธิของคนที่อยู่ในพื้นที่ที่ประกาศใช้กฎหมายความมั่นคง หรือมีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ เช่น ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีการใช้กฎหมายพิเศษ 3 ฉบับ เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปตรวจค้นโดยไม่มีความผิดก็ได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ ส่วนเรื่องการประกันตัวนั้น ในตอนนั้นคนมีเงินได้ประกัน แต่คนยากจนไม่ได้ประกัน และบางคดีไม่ให้ประกันตัวเลยจะแก้ไขอย่างไร

55) การที่เสนอให้บัญญัติในมาตรา 32 วรรคสองว่าห้ามลงโทษประหารชีวิตนั้น แม้หลายคนโดยส่วนตัวจะไม่เห็นด้วยกับโทษประหารชีวิต แต่ก็ควรพิจารณาว่าสังคมไทยมีความจำเป็นต้องมีโทษประหารชีวิตอยู่หรือไม่ เหตุผลหนึ่งที่น่าจะทำให้จำเป็นต้องมีโทษประหารชีวิตก็เพราะในทางปฏิบัติ คนที่ต้องโทษประหารชีวิตจะไม่ถูกประหารจริง หรือต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุก 50 ปี ก็ไม่ถูกจำคุกเช่นนั้นจริง ที่ผ่านมามีการอภัยโทษเนื่องในโอกาสสำคัญ ๆ เสมอมา ดังนั้น ถ้าจะห้ามลงโทษประหารชีวิต สำหรับคดีที่ร้ายแรงจริง ๆ ก็ให้ต้องจำคุกโดยไม่มีกรปล่อย หรือต้องถูกจำคุกอย่างน้อยหลายปี เช่น 25 ปี ก่อนที่จะเข้าข่ายได้รับการพิจารณาอภัยโทษ ถ้าบัญญัติแบบนี้สังคมไทยอาจยอมรับได้ แต่ถ้ายังมีการอภัยโทษกันเป็นระยะ ๆ และนักโทษที่ต้องโทษประหารชีวิต แต่เอาเข้าจริงพวกนี้ถูกจำคุกเพียง 10 ปี 20 ปี อย่างนี้คงรับไม่ไหว เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญควรเขียนไว้ให้พอเหมาะ อนึ่ง นอกจากการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องมีกฎหมายมารองรับการยกเลิกโทษประหารซึ่งสามารถบัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ ได้ด้วย

56) ตามที่มีการเสนอให้ยกเลิกโทษประหารชีวิตเพราะถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการที่โหดร้ายตามมาตรา 32 นั้น ควรเสนอโดยให้ใช้โทษจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่มีกรลดหย่อนโทษแทน ซึ่งอาจจะทำให้คนไทยสามารถยอมรับได้ และเสนอว่าควรให้มีบทเฉพาะกาลเพื่อให้มีเวลาเตรียมตัวและทำความเข้าใจ ก่อนที่บทบัญญัตินี้จะมผลบังคับใช้

57) สำหรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่บัญญัติในมาตรา 45 นั้น ควรมีการเพิ่มเติมที่วรรคสองว่า บุคคลผู้ใช้เสรีภาพนี้โดยสุจริตจะไม่ต้องโทษจำคุกหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการฟ้องร้องกันเกินกว่าเหตุ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ฟ้องเป็นบุคคลสาธารณะ

58) มาตรา 45 ให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออก แต่ก็ให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ในบางกรณี เช่น ในกรณีการหมิ่นประมาท มีความเห็นว่า กรณีนี้มีประเด็นว่าบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐ และเป็นบุคคลสาธารณะ หากถูกวิพากษ์วิจารณ์จนอาจได้รับความเสียหาย ก็จริง ควรหรือไม่ที่บุคคลผู้นั้นจะไปฟ้องประชาชนผู้ละเมิดเพื่อให้ถูกลงโทษจำคุก หรือควรไปฟ้องเพื่อให้ถูกลงโทษบางอย่างแต่ไม่ใช่โทษจำคุก เช่น โทษปรับ เพราะว่าเป็นระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพในการแสดงออกเป็นอาวุดเดียวที่ประชาชนมี หรือผู้นำชุมชนมี ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่าการละเมิดเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะ เราควรจะยกเว้นโทษจำคุกหรือไม่

59) ควรจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกในกรณี “เพื่อป้องกันการยุยงให้เกิดขัดแย้งหรือให้ใช้ความรุนแรง” หรือไม่

60) สื่อมวลชนควรมีสติพิถีพิถันก็จริง แต่ไม่ควรจะมีการเสนอความคิด ผ่านโทรทัศน์ทุกช่องเหมือนกับการยึดเย็ดความคิดให้แก่ประชาชนมากเกินไป เรื่องเช่นนี้ควรจะอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพด้วยหรือไม่

61) มาตรา 51 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุข...” แต่มีข้อสังเกตว่า ผู้ป่วยถูกละเมิดสิทธิมาก เช่น มีปัญหาด้านการขอดูแลระยะยาว มีการปลอมระยะยาว ในการสูติทางศาลจะหาพยานทางการแพทย์ได้ยากและมีระยะเวลาในการพิจารณาคดีนาน

62) มีความเห็นว่า มาตรา 63 วรรคสองที่เป็นเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมน่าจะตัดออกได้ เพราะว่ายามใดที่นำเสนอผ่านทุกช่องทางแล้วไม่เป็นผล จะเหลือการชุมนุมเพียงอย่างเดียวที่ประชาชนจะสามารถออกมาประท้วงรัฐบาลอย่างเป็นทางการเป็นจริงเป็นจังได้ และการชุมนุมประท้วงทุกครั้งต้องไม่มีการกระทำผิดกฎหมาย ส่วนความรุนแรงก็ถือว่าอาจทำได้ทุกฝ่ายมิใช่จะโทษฝ่ายผู้ชุมนุมฝ่ายเดียว ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีความพยายามออก พ.ร.บ. การชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ โดยอาศัยอำนาจในมาตรา 63 วรรคสองนี้ ซึ่งถือว่าเป็นข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคต่อการชุมนุมอย่างมาก และการชุมนุมก็ไม่ได้มีแค่การชุมนุมใหญ่อย่างเดียว มีการชุมนุมเล็ก ๆ น้อย ๆ ตามตำบล อำเภอ หรือจังหวัดด้วย การมีวรรคสองทำให้การชุมนุมทำได้ลำบาก ถ้าชุมนุมไม่ได้ ประชาชนก็ต้องถูกรังแกต่อไปจากผู้มีอำนาจ เพราะฉะนั้นจึงไม่ควรปิดทุกเส้นทางของประชาชน

63) มีความเห็นว่า การตัดมาตรา 63 วรรคสองออกไปจะทำให้เกิดปัญหาในการตีความทางกฎหมาย ปัญหาอยู่ตรงที่จะออกกฎหมายอย่างไรเพื่อรับรองมาตรา 63 วรรคสองอย่างเหมาะสมมากกว่า ถ้าเอาออกไปเลยก็จะทำให้มองว่าไม่มีอะไรที่จะมาห้ามการชุมนุมได้ การชุมนุมประท้วงสามารถทำได้เลยโดยไม่มียกเว้น ทั้ง ๆ ที่การมีข้อยกเว้นตามวรรคสองนั้น ก็เพื่อบอกว่าไม่มีเสรีภาพใดที่ไร้ขอบเขตจำกัด ในเรื่องนี้วิธีแก้ปัญหามี 2 วิธี คือ วิธีที่หนึ่ง ให้ตัดวรรคสองออก แต่แน่นอนว่าจะมีปัญหาอื่นตามมา หรืออีกวิธีหนึ่ง คือ เข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการห้ามชุมนุมโดยอาศัยอำนาจศาล แต่การตรวจสอบโดยใช้วิธีนี้ก็ไม่ง่าย เพราะมีต้นทุนที่ต้องจ่ายออกไปเหมือนกัน

64) มีความเห็นในเรื่องสิทธิชุมชนที่มีบัญญัติในมาตรา 67 ว่า ควรให้นิยามคำว่า “ชุมชน” ในเชิงพลวัต ให้มีความหมายกว้างไม่ตายตัว เพราะว่าชุมชนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

65) มาตรา 67 วรรคสองใช้ถ้อยคำว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง” นั้น มีความเห็นว่าทำอย่างไรจึงจะเขียนให้ครอบคลุมถึงโครงการขนาดเล็กด้วย เพราะที่ผ่านมาโครงการขนาดเล็กก็อาจทำลายชุมชนได้ ควรมีนิยามให้ชัดเจนว่า บุคคลหมายถึงอะไร และชุมชนหมายถึงอะไร เพื่อไม่ให้มีความทับซ้อนกันระหว่างสองคำนี้ ปัญหาในสังคมตอนนี้คือ คนไม่เข้าใจคำว่า สิทธิชุมชน นิยามคำว่า ชุมชนไม่ควรแข็งตัว ไม่ใช่หมายถึงชุมชนดั้งเดิมอย่างเดียว ควรเป็นนิยามที่กว้าง สอดรับกับลักษณะของชุมชนที่จะมีการเปลี่ยนไปในอนาคตด้วย

66) มีความเห็นว่าสิทธิชุมชนไม่ใช่แค่เรื่องทรัพยากร หรือวัฒนธรรม หากครอบคลุมเรื่องการศึกษา การปกครอง สาธารณสุข การเมือง และ ระบบยุติธรรมชุมชน

67) สิทธิของชุมชนเมืองคือการคุ้มครองจากการถูกไล่รื้อ และปัญหาต่าง ๆ อีกมากมาย ดังนั้นในเรื่องของสิทธิชุมชนน่าจะแยกออกมาเป็นหมวดย่อย หรือหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่

68) มีคำถามในเชิงหลักการว่า สิทธิชุมชนต้องมีมากกว่าสิทธิบุคคลหรือไม่ สิทธิชุมชนควรรวมถึงพลังของชุมชนทางด้านการเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และการมีอำนาจในการตัดสินใจหรือไม่

69) มีข้อสังเกตว่า “ชุมชน” อาจหมายถึงจังหวัดหรืออำเภอ หรือกว้างกว่านั้น เช่น ชุมชนลุ่มน้ำโขงนั้นเกี่ยวข้องกับหลายประเทศ ชุมชนชาวนาเกี่ยวข้องกับคนทั่วโลก แต่จะเขียนอย่างไรให้เป็นภาษาของกฎหมาย อย่างไรก็ดี มีความเห็นว่าการเขียนนิยามที่กว้างมากจะไม่เป็นผลดี เพราะอำนาจนอกชุมชนอาจไปปล้นล้างการตัดสินใจในชุมชนได้ คำว่า “ชุมชน” มีทั้งความหมายที่กว้างและแคบ เวลาตีความทางกฎหมายจะเกิดเรื่องที่ยุ่งยากหรือไม่

ตัวอย่างการเสนอแก้ไขบางมาตราจากการประชุม

กลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

ชื่อหมวด: สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีอยู่ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยจะกระทำได้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีอยู่

มาตรา 28 บรรดาสถาบันบุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง

มาตรา 32 บรรดาสองและสาม การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม หรือการลงโทษประหารชีวิตจะกระทำมิได้

การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือความผิดซึ่งหน้า ... หรือในภาวะสงครามมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 45 บรรดาสอง และบรรดาสองทวิ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันการยุยงให้เกิดความเกลียดชังและใช้ความรุนแรง หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การจำกัดบุคคลผู้ให้เสรีภาพตามวรรคหนึ่งในเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะจะกระทำมิได้

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รายงานการประชุมใหญ่เข้าวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

70) ควรจะมีการถกแถลงว่ามาตรา 76 เป็นการจำกัดการดำเนินนโยบายการบริหารของรัฐบาล ให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดนี้มากเกินไปหรือไม่ จนรัฐบาลไม่อาจริเริ่มหรือมีนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยได้เท่าที่ควร

71) มาตรา 77 เน้นในเรื่องความมั่นคงของรัฐ ควรจะมีการถกแถลงกันว่า มุมมองความมั่นคงควรกว้างกว่าความมั่นคงของรัฐ โดยรวมถึงความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงของมนุษย์ ฯลฯ ใช่หรือไม่ บทบาทของทหารควรมีบัญญัติไว้ในขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใด ควรจะแยกบทบาทของทหารกับพลเรือนไว้อย่างไร ควรบัญญัติให้ชัดเจนหรือไม่ว่าการใช้กำลังทหารจะต้องอยู่ในการควบคุมของฝ่ายพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง

72) มาตรา 78 บัญญัติหลาย ๆ เรื่องไว้ในกรอบเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องไม่ค่อยเกี่ยวกับนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรจะแยกเป็นหลายมาตราหรือไม่ โดยแต่ละมาตราอาจมีข้อความสั้น ๆ ที่กระชับ เช่น “รัฐต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม” อีกมาตราหนึ่งอาจบัญญัติแยกไว้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น เช่น “ให้มีการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้เองได้ให้มีคุณภาพในระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ” และแยกการพัฒนาการเมืองไว้อีกมาตราหนึ่ง เป็นต้น

73) ในส่วนของนโยบายด้านศาสนา ควรมุ่งเน้นศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือควรมุ่งสนับสนุนทุกๆ ศาสนาอย่างเท่าเทียมกันเพียงใด

74) นโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา ควรมีการถกแถลงในเรื่องหลักการพื้นฐานโดยลดรายละเอียดลงไปหรือไม่ เช่น เน้นเรื่องการเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างถ้วนหน้า เพื่อให้สังคมได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ

75) นโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ควรมีการถกแถลงในเรื่องหลักการพื้นฐานโดยลดรายละเอียดลงไปหรือไม่ เช่น ให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึง และมีแนวนโยบายด้านการพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และความเป็นธรรมในสังคม

76) มาตรา 82 วรรคหนึ่ง ควรให้ความสำคัญแก่ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประชาคมอาเซียน มากขึ้นหรือไม่ เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของรัฐ และความร่วมมือข้ามพรมแดน

77) ส่วนมาตรา 83 มีประเด็นที่ถกแถลงว่า ควรบัญญัติเรื่องแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในเรื่องนี้มีข้อสังเกตว่า น่าจะบัญญัติในหลักการว่า รัฐพึงมีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความสมดุลระหว่างการเติบโตและการกระจายประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ทั่วถึง มีเสถียรภาพทางการเงินการคลัง มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม การสนับสนุนและคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและรายย่อย การสนับสนุนองค์กรธุรกิจในเรื่องหลักการความรับผิดชอบต่อทางสังคม รวมถึงการป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมและการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

รายงานการประชุมกลุ่มย่อย เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

78) มีความเห็นว่า มาตรา 77 ควรนิยามให้ชัดเจนว่าความมั่นคงของรัฐหมายถึงอะไร ซึ่งไม่น่าจะใช้แค่ความมั่นคงของรัฐบาลหรือเรื่องของการทหารเท่านั้น และรัฐต้องรักษาซึ่งความมั่นคงแห่งชาติในทุกมิติ อนึ่ง ควรระบุว่า การย้ายเคสลงกำลังพลให้อยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการฝ่ายพลเรือน และให้รัฐสภาตรวจสอบได้

79) มาตรา 78 ควรบัญญัติว่า รัฐต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นคุณภาพ เพื่อให้บริการสาธารณะอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเป็นไปตามหลักนิติธรรม

80) มีความเห็นว่า มาตรา 78 ที่บัญญัติแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ควรบัญญัติให้ท้องถิ่นเป็นผู้เก็บภาษีเองหรือไม่ โดยภาษีหลักควรอยู่ที่ท้องถิ่นนอกนั้นแบ่งให้ส่วนกลาง และควรจัดระบบการปกครองส่วนภูมิภาคออกหรือไม่

81) มีผู้เสนอให้ตัดเรื่องท้องถิ่นออกจากมาตรา 78 เพื่อนำมาบัญญัติเป็นมาตราใหม่ เช่น “มาตรา 78/1 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการพัฒนาตัวเอง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ที่ผ่านมาการกระจายอำนาจมีแต่การกระจายงบประมาณให้จังหวัด และงบประมาณส่วนใหญ่ยังอยู่ที่กรม

82) มีผู้เสนอให้ตัดเรื่องการพัฒนาการเมืองออกจากมาตรา 78 เพื่อนำมาบัญญัติเป็นมาตราใหม่ เช่น “มาตรา 78/2 ให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ มีอำนาจหน้าที่พัฒนาการเมืองทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น ตลอดจนติดตามการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาการเมืองมาจากกระด้นฐานราก

83) มีข้อสังเกตว่า นโยบายด้านศาสนาไม่น่าจะมีรายละเอียดมาก เพียงแต่สนับสนุนให้สามารถนำหลักคำสอนไปปฏิบัติได้จริง

84) มาตรา 80 (2) บัญญัติแนวนโยบายด้านสาธารณสุข มีข้อเสนอว่า ควรจะมีนโยบายให้คนไข้ควรได้รับการสาธารณสุขที่เท่าเทียมกัน และได้รับการชดเชยหากได้รับความเสียหาย

85) มาตรา 81 เป็นนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม มีข้อสังเกตว่า กระบวนการยุติธรรมของไทยแพงมาก ซ้ำมาก มีคำกล่าวว่า การยุติธรรมที่ช้าคือความไม่ยุติธรรม จึงควรมีกองทุนสนับสนุนงานยุติธรรม โดยใช้เงินจากค่าปรับในคดีอาญา ค่าธรรมเนียมในคดีแพ่ง เงินติดนัคฆ์ญาประกัน ฯลฯ มาเป็นกองทุน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้บุคคลสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างถ้วนหน้าและรวดเร็ว

86) มีความเห็นว่า ควรตัดข้อความ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ที่เป็นบทบัญญัติแห่งมาตรา 83 ออก เพราะแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดปรัชญา จึงไม่ควรบังคับรัฐหรือประชาชนให้ดำเนินการตามแนวคิดปรัชญาหนึ่งใด

87) มีความเห็นว่านโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่บัญญัติไว้

ในมาตรา 85 เป็นเรื่องใหญ่สำหรับชุมชน จึงควรบัญญัติให้รัฐดูแลการจัดการเรื่องเหล่านี้ร่วมกับชุมชน

ตัวอย่างการเสนอแก้ไขบางมาตราจากการประชุมกลุ่ม

เจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

มาตรา 77 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และความมั่นคงของชนในชาติ ทั้งนี้โดยจัดให้มีกำลังทหารที่อยู่ในการควบคุมของฝ่ายพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง

มาตรา 78 รัฐต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม และเพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

มาตรา 78/1 รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดยให้มติดุลยภาพระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการตรวจสอบ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 78 /2 รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

มาตรา 82 วรรคหนึ่ง

รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

หมวด 6 รัฐสภา ส่วนสภาผู้แทนราษฎร

รายงานการประชุมใหญ่บ่ายวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

88) ในการเลือกระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเกณฑ์ที่สำคัญอยู่สามเกณฑ์ สองเกณฑ์แรกมุ่งถึงผลลัพธ์ของระบบเลือกตั้งคือ หนึ่ง ส.ส. ในสภาจะต้องไม่มีลักษณะเบี้ยหวัดแตก (fragmented) คือ มาจากพรรคต่าง ๆ จำนวนมากจนรวมตัวกันเป็นเสียงข้างมากที่มีเสถียรภาพในสภาได้ยาก สอง จำนวน ส.ส. ในสภาที่มาจากพรรคต่างๆ จะต้องเป็นสัดส่วนกับคะแนนนิยมหรือคะแนนเสียงที่พรรคนั้น ๆ ได้รับ คือ สภามีความเป็นตัวแทน (representation) ตรงตามสัดส่วนของคะแนนเสียง ไม่ใช่ว่าพรรคหนึ่งที่มีสัดส่วนคะแนนเสียงระดับหนึ่ง แต่กลับมีที่นั่งในสภาน้อยกว่า หรือมากกว่าสัดส่วนดังกล่าวจนเกินไป ส่วนเกณฑ์ที่สามมุ่งไปที่การทำงานของผู้แทน คือ ความใกล้ชิดระหว่าง ส.ส. กับผู้เลือกตั้ง ระบบเลือกตั้งที่นิยมกันมากในตอนแรก ๆ คือ ระบบแบบแบ่งเขต หนึ่งเขตหนึ่งคน เพราะเข้าใจได้ง่าย และสอดคล้องกับเกณฑ์ที่หนึ่ง คือช่วยทำให้พรรคใหญ่ได้เปรียบ ทำให้รวมตัวเป็นเสียงข้างมากได้ง่าย และกับเกณฑ์ที่สาม คือ ส.ส. ของเขตจะใกล้ชิดกับผู้เลือกตั้งในเขต แต่ระบบเลือกตั้งนี้ไม่ผ่านเกณฑ์ที่สอง คือ เกณฑ์ความเป็นตัวแทนตามสัดส่วนของคะแนนนิยม จึงเป็นเหตุให้มีการนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ แต่พอใช้ไปสักระยะหนึ่งก็พบว่า ระบบสัดส่วนอาจทำให้สภามีลักษณะเบี้ยหวัดแตกได้ คือ มีพรรคเล็กๆ จำนวนมากขึ้น อีกทั้งผู้สมัครอาจรู้สึกห่างเหินกับประชาชน เพราะจะต้องมาสนิทสนมกับผู้บริหารพรรคมากขึ้น เพื่อให้ตนมีโอกาสมากขึ้นที่พรรคจะส่งสมัครในลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อพรรค ในระยะหลังนี้ ประเทศใดที่มีการปฏิรูประบบเลือกตั้ง หรือเพิ่งจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ๆ จึงมักหันมาใช้ระบบผสม คือ ใช้ทั้งระบบแบ่งเขต และระบบสัดส่วนผสมกัน ทั้งนี้เพื่อรักษาข้อดีของทั้งสองระบบเอาไว้ ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เป็นโอกาสที่จะได้ถกแถลงถึงระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เอกสารประกอบการประชุมที่เป็นรายงานการประชุมกลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ (ดูภาคผนวก) เสนอทางเลือกสำหรับการเลือกตั้ง ส.ส. ที่น่าสนใจไว้สามระบบคือ 1) ระบบคู่ขนาน คือ ระบบผสมที่ระบบแบ่งเขตกับระบบสัดส่วน (เช่นแบบบัญชีรายชื่อพรรค) เป็นคู่ขนานกัน คือทั้งสองระบบย่อยไม่เกี่ยวข้องกัน จำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อของพรรคพรรคหนึ่ง เท่ากับเปอร์เซ็นต์ของคะแนนนิยมของพรรคนั้น คูณด้วยจำนวนรวมของ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ จึงไม่ขึ้นกับจำนวน ส.ส.แบบแบ่งเขต ปัจจุบันระบบนี้มีใช้ในประมาณ 21 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย 2) ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม เป็นระบบผสมอีก ระบบ ที่เรียกชื่อเช่นนี้เพราะผลลัพธ์โดยรวมจะเป็นไปตามระบบสัดส่วน ในระบบนี้ผู้ที่ได้

รับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจะได้ที่นั่งไปเลย แต่จำนวน ส.ส.บัญชีรายชื่อจะขึ้นอยู่กับจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขต โดยให้จำนวนรวมของ ส.ส. (ส.ส. แบ่งเขต + ส.ส. บัญชีรายชื่อ) เท่ากับ เปอร์เซนต์ของคะแนนนิยมคูณด้วยจำนวนรวมของ ส.ส. ทั้งสภา จึงทำให้จำนวนรวมของ ส.ส. ทั้งสภาเป็นไปตามสัดส่วนคะแนนนิยม พรรคใดได้ ส.ส. แบบแบ่งเขตมากกว่า (หรือน้อยกว่า) สัดส่วนของคะแนนนิยม ก็จะได้ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อน้อยลง (หรือมากขึ้น) หน่อย เพราะสิ่งที่ต้องการคือให้จำนวนรวมของ ส.ส. ทั้งสองแบบเป็นตามสัดส่วนนั่นเอง

3) ระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตได้ ซึ่งเป็นระบบแบ่งเขตที่เขตหนึ่งมี ส.ส. ได้หลายคน และผู้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามลำดับความชอบ เช่น ใส่หมายเลข 1, 2, 3.... ให้แก่ผู้สมัครที่ตนชอบในลำดับที่ 1, 2, 3.... ในการนับคะแนน จะนับคะแนนตามลำดับความชอบที่ 1 ก่อน ผู้สมัครคนใดได้คะแนนเพียงพอ (อย่างน้อยเท่ากับ $[(\text{คะแนนดีของผู้มาออกเสียงทั้งหมด}) \div (\text{จำนวนที่นั่ง} + 1)] + 1$) จะได้รับเลือกตั้งจากการนับคะแนนรอบแรก (ที่นับเฉพาะลำดับความชอบที่ 1) ในการนับคะแนนรอบถัด ๆ ไป จะเอาบัตรเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งแล้วมานับใหม่ (นับเฉพาะลำดับความชอบที่ 2 ในรอบที่สอง หรือลำดับความชอบถัดไปในรอบอื่นๆ ถ้าลำดับความชอบต้นๆ ได้ใช้ไปแล้ว) อย่างไรก็ดี แม้การนับคะแนนจะยุ่งยาก แต่ก็มีโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ผ่านการทดสอบแล้วอย่างดี ที่จะมาช่วยนับคะแนนให้อย่างไม่ผิดพลาด (ถ้าป้อนข้อมูลจากบัตรเลือกตั้งลงในคอมพิวเตอร์อย่างถูกต้องตามจริง) ภาวะสำคัญของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือ ต้องกำหนดใจเลือกผู้สมัครหลายคนตามลำดับที่ตนชอบให้ได้เท่านั้น สุดท้ายผลลัพธ์ที่ได้จากการเลือกตั้งระบบนี้ จะใกล้เคียงกับระบบสัดส่วน เช่นระบบบัญชีรายชื่อพรรค นักวิชาการจะชอบระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตได้ นี้ เพราะให้โอกาสผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเลือกทั้งคนทั้งพรรค และพรรคต้องระวังที่จะส่งผู้สมัครที่คะแนนเสียงดีในเขตเลือกตั้ง โดยจะพึงพาแต่ชื่อเสียงของพรรคอย่างเดียวก็ไม่พอ

89) การเลือกตั้งในประเทศไทยใช้บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามทะเบียนราษฎร ซึ่งค่อนข้างจะลงตัว เพราะใช้กันมานานและไม่รบกวนให้ผู้ประสงค์จะลงคะแนนมาลงทะเบียนดังเช่นที่กระทำกันในหลายประเทศ อย่างไรก็ดี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นผู้ใช้แรงงานจำนวนหนึ่งได้รณรงค์มาหลายปีแล้ว เพื่อขอใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้สมัครที่ลงสมัครในเขตเลือกตั้งที่ตนทำงานอยู่ (ต่างจากการเลือกตั้งนอกเขต ที่ขอใช้สิทธิในการลงคะแนนในที่ที่อยู่อาศัยจริง แต่ต้องเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งที่ตนมีทะเบียนบ้านอยู่) เหตุผลของการรณรงค์ก็คือไม่ได้รับความสะดวกในการย้ายทะเบียนบ้านมายังเขตที่ตนทำงานอยู่ และบางคนยังอยากรักษาทะเบียนบ้านที่บ้านเกิดเมืองนอนไว้ ซึ่งเป็นประเด็นทางสังคม แต่อยากลงคะแนนในเขตที่ทำงาน ซึ่งเป็นประเด็นทางการเมือง ประเด็นที่พึงถกแถลงคือ ควรหรือไม่ที่ผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งจะมีทางเลือก ระหว่างการอยู่ในบัญชีรายชื่อตามทะเบียนราษฎรโดยอัตโนมัติอย่างที่เป็นอยู่กับการไปลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตที่ตนทำงานอยู่หรืออาศัยอยู่จริง

90) ในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ควรบัญญัติให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคหรือไม่ หรือควรให้ผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคได้ด้วย

รายงานการประชุมกลุ่มย่อย บ่ายวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

91) ในเรื่องของจำนวน ส.ส. บางคนเสนอให้เพิ่มเป็น 600 คน บางคนเสนอให้ลดเหลือ 400 คน

92) ในเรื่องระบบเลือกตั้ง มีผู้เสนอทางเลือกอีกระบบหนึ่ง คือให้มีแบบแบ่งเขต เบอร์เดียวอย่างเดียว ไม่ต้องมีแบบบัญชีรายชื่อพรรค เพราะระบบบัญชีรายชื่อพรรคส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของกลุ่มนายทุน ไม่ได้เป็นตัวแทนของชาวบ้านอย่างแท้จริง

93) ระบบผสมแบบคู่ขนานที่เราใช้อยู่ มี ส.ส. แบบแบ่งเขต 375 คน แบบบัญชีรายชื่อ 125 คน มีผู้เสนอให้เพิ่ม ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อจาก 125 คน เป็น 200 คน เพราะว่าการเลือกตั้ง ประชาชนควรพิจารณาทั้งนโยบายของพรรคการเมือง มากกว่าที่ตัวบุคคล

94) ในการจัดทำบัญชีรายชื่อพรรค ควรหรือไม่ที่จะบัญญัติว่า ต้องคำนึงถึงตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เพื่อให้มีสิทธิ มีเสียง มีที่นั่งในสภา โดยถือเป็นการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ และในเรื่องสัดส่วนของสตรีในบัญชีรายชื่อควรหรือไม่ที่จะบัญญัติให้มีสตรีอย่างน้อยร้อยละ 35-40 ทั้งนี้ ทั้งตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ และสตรี ควรอยู่ลำดับต้นๆ ของบัญชีรายชื่อ หรือสลับกัน เพื่อให้มีโอกาสจริงที่จะได้รับเลือกตั้ง

95) มีความเห็นว่า ระบบเลือกตั้งที่เป็นระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสมน่าจะเหมาะสม เพราะจะเป็นระบบที่มีการถ่วงดุลกันในสภาได้ดียิ่งขึ้น ระบบสัดส่วนอาจทำให้รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากแต่ไม่ท่วมท้น ต้องฟังเสียงข้างน้อยมากขึ้น

96) มีความเห็นในเรื่องสิทธิเลือกตั้งว่า ควรให้คนที่อยู่อาศัยนอกถิ่นฐานเดิมที่ตนมีทะเบียนบ้านและอยู่มาเป็นเวลานานแล้ว ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้สมัครในเขตเลือกตั้งที่ตนอาศัยอยู่ในปัจจุบันได้ โดยไม่ต้องย้ายทะเบียนบ้าน แต่ต้องมีการจดทะเบียนหรือลงทะเบียนก่อน เพราะจะได้เลือกผู้สมัครที่เห็นว่าจะทำประโยชน์แก่พื้นที่ของตนได้ดีกว่า

97) มีความเห็นว่า ควรให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นอิสระ ไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งจะช่วยไม่ให้เกิดการผูกขาดทางการเมือง แต่มีข้อสังเกตว่า ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งที่สูง จะเป็นภาระของผู้สมัครอิสระ จึงอยากให้ กกต. จัดเวทีสำหรับการหาเสียงให้มากขึ้น ส่วนกรณีที่อาจจะเกิดขึ้นคือ ส.ส.อิสระถูกพรรคการเมืองดูดเข้าไปอยู่ในพรรค จึงเป็นหน้าที่ของประชาชนในการตัดสินใจว่า จะเลือก ส.ส. คนนั้นกลับเข้ามาอีกหรือไม่

98) มีข้อสังเกตว่า ควรจะให้โอกาสคนอื่นที่ไม่ใช่แกนนำห้วคะแนนผู้มีสิทธิพล หรือตระกูลใหญ่เข้ามาเป็น ส.ส. บ้าง พรรคการเมืองเองน่าจะมียุบายที่เปิดรับให้กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มคนชายขอบเข้าไปอยู่ในพรรคมากขึ้น

99) มีข้อสังเกตว่า ส.ส. ไม่ควรที่จะมีภารกิจที่จะต้องไปรับผิดชอบต่อนักที่อื่นแล้ว เพราะในท้องถิ่นเมืองครุปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอยู่แล้ว ทั้งในระดับตำบลและระดับจังหวัด ส.ส.จึงมีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และเกี่ยวกับรัฐบาลมากกว่า เพราะฉะนั้นจำนวน ส.ส.ไม่จำเป็นต้องมีมาก

100) มีข้อเสนอว่า ไม่ควรมี ส.ส. แบบแบ่งเขต ควรมี ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น เพราะ ส.ส. แบบแบ่งเขตมักทำเกินอำนาจหน้าที่ เช่น เข้าไปวุ่นวายกับการจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ ถ้าจะยังคงไว้ ก็ควรให้ ส.ส. แบบแบ่งเขตมีจำนวนที่ลดลง

101) มีข้อเสนอให้ใช้ระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่วนการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น อาจนำแบบอย่างมาจากประเทศจีน ซึ่งผู้สมัครเป็นอิสระไม่สังกัดพรรค และเป็นการเลือกคน

ข้อเสนอจากการประชุมกลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

มีข้อเสนอทางเลือกระบบเลือกตั้ง ส.ส. 3 ทางเลือก ได้แก่

102) ทางเลือกที่ 1 ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (parallel system)

ระบบคู่ขนานเป็นระบบผสมระบบหนึ่ง ซึ่งการเลือกผู้แทนของผู้ลงคะแนน จะแสดงออกผ่านระบบที่ต่างกันสองระบบ หนึ่งคือระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ (list proportional representation หรือ List PR) ส่วนอีกระบบหนึ่งคือ ระบบคะแนนนำกำชัย (First past

the Post หรือ FPTP) แต่ในการจัดสรรที่นั่งจากบัญชีรายชื่อ จะไม่นำผลจากระบบคะแนนนำช่วยมาคิดคำนวณ

ระบบเลือกตั้งคู่ขนานคือระบบที่ใช้ในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งกำหนดให้มี ส.ส. บัญชีรายชื่อ 125 คนหรือ 25% และ ส.ส. แบบแบ่งเขตเบอร์เดียว 375 คนหรือ 75% ระบบนี้มีใช้ใน 21 ประเทศ

ร้อยละของจำนวน ส.ส. แบบสัดส่วนมีตั้งแต่ 13% ถึง 85% และมี 6 ประเทศที่จำนวน ส.ส. ทั้งสองแบบจะใกล้เคียงกัน (ส.ส. แบบสัดส่วนอยู่ 43 ถึง 50%)

ข้อดี ในแง่ความเป็นสัดส่วน ระบบคู่ขนานมักจะให้ผลลัพธ์ที่ตกอยู่ประมาณระหว่างระบบคะแนนนำ/เสียงข้างมากล้วน ๆ กับระบบสัดส่วนล้วน ๆ ข้อดีประการหนึ่งก็คือ เมื่อมีที่นั่งแบบสัดส่วนเพียงพอ พรรคเล็กที่เป็นเสียงข้างน้อย ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งแบบคะแนนนำ/เสียงข้างมาก อาจยังคงได้ที่นั่งซึ่งมาจากการจัดสรรแบบสัดส่วน นอกจากนี้ กล่าวในทางทฤษฎี ระบบคู่ขนานน่าจะทำให้พรรคแตกแยกน้อยกว่าระบบสัดส่วนล้วน ๆ

ข้อเสีย ระบบคู่ขนานยังไม่อาจประกันความเป็นสัดส่วนโดยรวมได้ และบางพรรคอาจยังคงไม่มีตัวแทน แม้จะมีคะแนนเสียงมิใช่น้อย

103) ทางเลือกที่ 2 การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม (Multi-Members Proportional-MMP System)

ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสมเป็นระบบผสม ซึ่งผู้ลงคะแนนเลือกตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง ผ่านระบบสองระบบ ระบบหนึ่งคือระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ และอีกระบบหนึ่งคือแบบคะแนนนำช่วย โดย ส.ส. แบบสัดส่วน จะมาชดเชยความไม่เป็นสัดส่วนของผลลัพธ์จากระบบคะแนนนำช่วย

โดยเนื้อแท้ระบบนี้เป็นระบบสัดส่วน คือจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคหนึ่งจะเป็นสัดส่วนกับคะแนนนิยมทั่วประเทศที่พรรคนั้นได้รับ ยกเว้นพรรคเล็กที่มุ่งส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตอย่างเดียว ถ้าชนะในเขตเลือกตั้งใดก็ได้ ส.ส. ตามนั้น พรรคการเมืองทุกพรรคจะได้ที่นั่งแบบแบ่งเขตในเขตที่ตนชนะ ไปตุนไว้ก่อน จากนั้นจะมีการคำนวณที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนคะแนนนิยม จากผลการคำนวณ ถ้าพรรคหนึ่งพึงมีที่นั่งในสภามากกว่าที่นั่งแบบแบ่งเขตที่มีอยู่แล้ว ก็จะได้รับการจัดสรรที่นั่งเพิ่ม จากบรรดา

ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อ จนในที่สุดก็ได้ที่นั่งตามสัดส่วนนั่นเอง ตัวอย่างเช่น พรรค ก. ได้ที่นั่งแบบแบ่งเขต 10 % ของที่นั่งในสภา แต่ตามคะแนนนิยมแล้ว สัดส่วนที่นั่งในสภาควรเป็น 15 % ก็จะได้รับจัดสรร ส.ส. บัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 5 % ส่วน พรรค ข. ได้ที่นั่งแบบแบ่งเขต 12% แต่สัดส่วนที่นั่งในสภาควรเป็น 20 % ก็จะได้รับจัดสรร ส.ส. บัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 8 % ส่วน พรรค ค. ได้ที่นั่งแบบแบ่งเขต 7 % แต่สัดส่วนที่นั่งในสภาควรเป็น 2 % ก็จะไม่ได้รับการจัดสรร ส.ส. บัญชีรายชื่อ แต่พรรค ค. จะมีส.ส. เกินสัดส่วน ซึ่งเป็นข้อยกเว้นและทำให้จำนวนรวมของ ส.ส. ในสภาจะเกินจำนวนประมาณไว้แต่ต้นเล็กน้อย แม้ฟังดูซับซ้อน แต่สำหรับผู้ลงคะแนนก็ไม่ยุ่งยาก คือเหมือนกับระบบผสมแบบคู่ขนาน ผู้ลงคะแนนจะได้รับบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ใบหนึ่งเลือกคน (เลือกส.ส. แบบแบ่งเขต) อีกใบหนึ่งเลือกพรรค (ให้คะแนนนิยมแก่พรรค เพื่อไปกำหนดจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่พรรคนั้นจะได้รับ) การจัดสรรที่นั่งอาจดูยุ่งยากเล็กน้อย แต่ก็เป็นหน้าที่ของ กกต. ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม (MMP) นี้ แก้ปัญหาการไม่ได้สัดส่วนของที่นั่งตามคะแนนนิยมได้โดยตรง

ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสมมีที่ใช้ใน 8 ประเทศรวมทั้งประเทศเยอรมันและอิตาลี

ข้อดีและข้อเสีย ในขณะที่ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม คงประโยชน์ความเป็นสัดส่วนของระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนเอาไว้ แต่ก็มั่นใจได้ว่าผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ยังคงเชื่อมโยงกับเขตเลือกตั้งทางภูมิศาสตร์เอาไว้ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้ลงคะแนนมีสองเสียง หนึ่งเสียงสำหรับเลือกพรรค กับอีกหนึ่งเสียงเลือกผู้แทนในท้องถิ่นของตน ก็ได้เป็นที่เข้าใจเสมอไปว่า ในการจัดสรรที่นั่งโดยรวมขององค์กรนิติบัญญัตินั้น คะแนนเสียงที่เลือกผู้แทนแบบแบ่งเขตในท้องถิ่น มีความสำคัญน้อยกว่าคะแนนเสียงที่เลือกพรรค ยิ่งไปกว่านั้น ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม อาจแบ่ง ส.ส. เป็นสองชนชั้น กลุ่มหนึ่งรับผิดชอบและใกล้ชิดกับเขตเลือกตั้งเป็นสำคัญ และอีกกลุ่มหนึ่งจากบัญชีรายชื่อระดับชาติ จะไม่ยึดติดกับเขตภูมิศาสตร์ใดและใกล้ชิดกับพรรคมากกว่า ประเด็นนี้อาจมีนัยต่อความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของพรรค

104) **ทางเลือกที่ 3 ระบบเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเดียวโอนได้ (Single Transferable Vote-STV)**

ระบบคะแนนเสียงเดียวโอนได้ เป็นระบบลำดับความชอบซึ่งผู้ลงคะแนนจัดลำดับผู้สมัครในการเลือกตั้งเขตเดียวหลายเบอร์ และผู้สมัครที่ได้รับคะแนนตามอันดับความชอบแรก

มากกว่าโควตาที่ระบุ จะได้รับเลือกตั้งทันที ในการนับรอบต่อไป มา คะแนนเสียงของผู้สมัครที่มีคะแนนน้อยสุด ซึ่งจะถูกต้องออกไป และคะแนนส่วนที่เกินจากโควตาของผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งแล้วจะถูกนำไปกระจายใหม่ จนกระทั่งมีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งในจำนวนเพียงพอ ผู้ลงคะแนนโดยปกติจะลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครมากกว่าพรรคการเมือง

ระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตได้ (STV) ได้รับการเรียกร้องโดยนักวิทยาศาสตร์ ในฐานะหนึ่งในระบบเลือกตั้งที่น่าสนใจมากที่สุดมานานแล้ว แต่การใช้ระบบนี้ในการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติยังจำกัดอยู่ในสองสามประเทศเอง ได้แก่ สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1921 มอลต้า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 และใช้ครั้งเดียวในเอสโตเนียในปี ค.ศ. 1990 ยังมีการนำมาใช้สำหรับการเลือกตั้งวุฒิสภาของสหพันธรัฐ และการเลือกตั้งระดับมลรัฐหลายแห่งของออสเตรเลีย ตลอดจนการเลือกตั้งสภายุโรปและสภาท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือ ระบบคอ. ยังนำมาใช้ในการเลือกตั้งท้องถิ่นของสกอตแลนด์ และในหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บางแห่งในนิวซีแลนด์ อีกทั้งระบบนี้ยังได้รับเลือกตามข้อเสนอแนะของสภาพลเมืองของบริติชโคลัมเบียด้วย

ระบบนี้ใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์ และผู้ลงคะแนนเรียงตำแหน่งให้ผู้สมัครตามลำดับความชอบบนบัตรเลือกตั้ง แต่ผู้ลงคะแนนไม่จำเป็นต้องเรียงตำแหน่งผู้สมัครทุกคนทั้งหมด ถ้าประสงค์จะเลือกเพียงคนเดียวก็ทำได้ ภายหลังการรวมคะแนนลำดับความชอบที่หนึ่งเสร็จแล้ว ก็จะเริ่มกำหนดโควตาของคะแนนเสียงที่ต้องการสำหรับให้ผู้สมัครคนหนึ่งได้รับเลือกตั้ง โควตาจะคำนวณโดยสูตรง่าย ดังนี้

$$\text{โควตา} = \frac{\text{คะแนนเสียง}}{\frac{\text{ที่นั่ง}+1}{2}} + 1$$

ผู้สมัครคนใดได้คะแนนลำดับความชอบที่หนึ่งมากกว่าหรือเท่ากับโควตา จะได้รับเลือกตั้งทันที ในการนับรอบที่สองและรอบต่อไป คะแนนส่วนเกินของผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว (นั่นคือ คะแนนเสียงที่เกินกว่าโควตา) จะถูกกระจายออกไปตามลำดับความชอบในบัตรเลือกตั้ง เพื่อความเป็นธรรม คะแนนจากบัตรเลือกตั้งของผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งแล้วทุกใบ จะถูกนำไปกระจายใหม่ ทว่าบัตรแต่ละใบนับเป็นเศษส่วนของหนึ่ง คะแนนเสียง ทั้งนี้ตามอัตราส่วนที่จะให้ยอดรวมของคะแนนเสียงที่นำไปกระจายใหม่เท่ากับคะแนนส่วนเกินของผู้สมัคร ตัวอย่างเช่น หากผู้สมัครได้ 100 คะแนน และคะแนนส่วนเกินมีห้าคะแนน บัตรเลือกตั้งแต่ละใบที่กระจายใหม่ จะมีมูลค่า 1/20 คะแนน

ภายหลังที่การนับมาถึงรอบใดก็ตาม หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงเกินกว่าโควตา ผู้สมัครที่มีคะแนนรวมต่ำสุดก็จะถูกคัดออกไป คะแนนของเขาหรือเธอจะถูกนำไปกระจายใหม่ในการนับรอบต่อไปให้แก่ผู้สมัครที่คงเหลือในการแข่งขันตามลำดับความชอบที่สอง และจากนั้นก็ตามลำดับความชอบที่ต่ำลงไปดังที่แสดงไว้ กระบวนการนับจะต่อเนื่องกันไป คะแนนส่วนเกินนำไปกระจายใหม่ หรือมีการคัดผู้สมัครออกไป จนกระทั่งมีผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงตามโควตาครบตามจำนวนที่นั่งทั้งหมดสำหรับเขตเลือกตั้ง หรือจำนวนของผู้สมัครที่เหลือในการนับมีมากกว่าจำนวนที่นั่งเพียงคนเดียว ในกรณีนี้ ผู้สมัครที่เหลือทั้งหมด ยกเว้นคนเดียว จะได้รับการเลือกตั้งโดยไม่ต้องได้คะแนนเสียงตามโควตา

ข้อดี ข้อดีที่ยกมาสนับสนุนระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วน มักใช้ได้กับระบบนี้ นอกจากนี้ ในฐานะที่เป็นกลไกสำหรับการเลือกผู้แทน บางทีระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตได้ จะเป็นระบบเลือกตั้งที่แยบยลที่สุดในบรรดาระบบเลือกตั้งทั้งหมด โดยให้มีการเลือกทั้งระหว่างพรรคและระหว่างผู้สมัครด้วยกันภายในพรรค ผลลัพธ์สุดท้ายรักษาระดับความเป็นสัดส่วนได้ดีทีเดียว ในตัวอย่างระบบที่ใช้งานจริง มีข้อเท็จจริงว่า เขตเดียวหลายเบอร์ที่ใช้มีขนาดค่อนข้างเล็ก ดังนั้น ความเชื่อมโยงทางภูมิศาสตร์ระหว่างผู้ลงคะแนนกับผู้แทนของตนยังคงมีอยู่ ยิ่งกว่านั้น ผู้ลงคะแนนสามารถมีอิทธิพลต่อส่วนประกอบของรัฐบาลผสมหลังเลือกตั้ง ดังกรณีของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ และระบบสร้างแรงจูงใจให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกันระหว่างพรรค โดยผ่านการแลกเปลี่ยนลำดับความชอบระหว่างพรรคแบบต่างตอบแทน ระบบนี้ยังให้โอกาสที่ดีกว่าสำหรับการเลือกตั้งผู้สมัครอิสระซึ่งมีคณินยม เนื่องจากผู้ลงคะแนนนั้น ทำการเลือกระหว่างผู้สมัครมากกว่าเลือกระหว่างพรรค

ข้อเสีย ข้อเสียโดยทั่วไปที่อ้างว่าเป็นของการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วน ก็ใช้กับระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตได้ เช่นกัน ข้อเสียที่มีเพิ่มขึ้นมาคือ

ก. ในบางครั้ง มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบนี้ ในฐานะที่เป็นการลงคะแนนตามลำดับความชอบ ซึ่งไม่เป็นที่คุ้นเคยในสังคมหลายแห่ง และเรียกร้องให้รู้หนังสือและตัวเลขเป็นอย่างดีน้อยที่สุด

ข. ความซับซ้อนของการนับคะแนนในระบบนี้ ทำให้ยากแก่ความเข้าใจ ซึ่งถูกมองว่าเป็นจุดบกพร่อง เรื่องนี้ถูกยกเป็นหนึ่งเหตุผลว่า ทำไมเอสโตเนียจึงล้มเลิกระบบนี้ภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรก ระบบนี้ต้องการการคำนวณครั้งแล้วครั้งเล่า เพื่หานำนวนคะแนนส่วนเกินที่โอนย้าย ด้วยเหตุนี้ ระบบนี้จำเป็นต้องใช้การนับคะแนนที่ศูนย์นับคะแนนแทนที่จะนับ ณ ที่เลือกตั้งโดยตรง ในกรณีที่ความซื่อตรงของการเลือกตั้งเป็นประเด็นที่สำคัญ

อาจจำเป็นต้องนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้ง เพื่อประกันความชอบธรรมของการลงคะแนน จึงจำเป็นต้องเลือกระบบเลือกตั้งให้สอดคล้องกับประเด็นนี้

ค. ระบบนี้สามารถสร้างแรงกดดันให้แก่พรรคการเมืองในบางเวลาจนเกิดความแตกแยกภายในพรรค เพราะสมาชิกของพรรคเดียวกันต้องแข่งขันกันเอง พร้อมทั้งต้องแข่งกับฝ่ายตรงข้ามเพื่อให้ได้คะแนนเสียง นี่อาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเมือง 'อุปถัมภ์' ซึ่งนักการเมืองเสนอสินบนการเลือกตั้งแก่กลุ่มของผู้เลือกตั้งที่กำหนด

ง. ระบบนี้อาจนำไปสู่พรรคที่มีคะแนนนำ แต่กระนั้นก็ได้รับที่นั้้นน้อยกว่าพรรคคู่แข่ง

อย่างไรก็ดี คำวิพากษ์วิจารณ์หลายข้อเหล่านี้ ปรากฏเป็นเพียงปัญหาเล็กน้อยในทางปฏิบัติ การเลือกตั้งระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตได้ ในสาธารณรัฐไอร์แลนด์และมอลต้า มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและชอบธรรมพอควร ซึ่งประกอบด้วยพรรคใหญ่พรรคเดียวหรือสองพรรค

ปัจจุบัน กกต. ได้ทำการแบ่งเขตเลือกตั้งไว้จำนวน 400 เขตทั่วประเทศ ถ้าจะใช้ระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตได้ ก็อาจนำเขตเดียวเบอร์เดียวจำนวน 5 เขต มารวมเป็นหนึ่งเขตที่มี 5 ที่นั่ง จำนวน 80 เขต แต่อาจต้องปรับเล็กน้อย โดยจะต้องพยายามไม่เอาส่วนหนึ่งของจังหวัดหนึ่งไปรวมกับกับอีกจังหวัดหนึ่ง

หมวด 6 รัฐสภา ส่วนวุฒิสภา

รายงานการประชุมใหญ่บ่ายวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

105) การเลือกตั้ง ส.ว. ต่างจากการเลือกตั้ง ส.ส. เพราะในวุฒิสภา ไม่จำเป็นต้องใช้ระบบพรรค จึงยากที่จะพูดถึงระบบสัดส่วน ไม่จำเป็นต้องมีเสียงข้างมากที่มีเสถียรภาพเพื่อให้เกิดเสถียรภาพของรัฐบาล และความใกล้ชิดระหว่าง ส.ว. กับผู้เลือกตั้งอาจจำเป็นน้อยกว่ากรณี ส.ส. เพราะ ส.ว. มีหน้าที่ทางเทคนิค เช่นกลั่นกรองกฎหมายและสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น รายงานการประชุมกลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ (ดูภาคผนวก) ได้เสนอทางเลือกระบบการเลือกตั้ง ส.ว. ที่น่าสนใจไว้สามระบบคือ 1) ระบบเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเดียวโหวตไม่ได้ ในระบบนี้มี ส.ว. ทั้งหมด 200 คน จังหวัดใดมีประชากรมาก ก็มี ส.ว.

มาก จังหวัดใดมีประชากรน้อย ก็มี ส.ว. น้อย (ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจำนวน ส.ว. ของจังหวัดเป็นสัดส่วนกับประชากรของจังหวัด) แต่อย่างน้อยต้องมี ส.ว. จังหวัดละ 1 คน อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครได้คนเดียว ไม่ว่าจังหวัดจะมี ส.ว. ได้กี่คนก็ตาม ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (ระบบนี้เคยมีในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และใช้ในการเลือกตั้ง ส.ว. ในปี พ.ศ. 2543) 2) ระบบเลือกตั้งที่มีการเลือกตั้งโดยตรงส่วนหนึ่ง และโดยอ้อมอีกส่วนหนึ่ง เช่น แบ่งเป็น ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 100 คน ใช้ระบบเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเดียวโอนไม่ได้ เหมือนในข้อ 1) (ต่างกันที่ลดจำนวนจาก 200 คนลงเป็น 100 คน) และ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม 77 คน โดยให้มี ส.ว. จากการเลือกตั้งโดยอ้อมจังหวัดละ 1 คน ในการเลือกตั้งใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้เฉพาะผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน (หมายถึงนายกและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตลอดจน ส.ส. และ ส.ว. ของจังหวัด) เท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง 3) แม้ว่าข้อเสนอทางเลือกที่ 1) จะมีข้อดีคือ ได้ ส.ว. ที่เป็นตัวแทนความคิดที่หลากหลายที่มีในแต่ละจังหวัดได้พอสมควร และแม้ว่าข้อเสนอทางเลือกที่ 2) จะมีข้อดีคือ ได้ ส.ว. จำนวนหนึ่งที่มีความผูกพันกับ อปท. อยู่บ้าง อันเป็นการเชื่อมโยงท้องถิ่นกับการออกกฎหมายระดับชาติก็ตาม แต่ข้อเสนอทางเลือกทั้งสองก็ไม่เป็นไปตามหลักการสำคัญของการเลือกตั้ง นั่นคือหลัก “หนึ่งคน หนึ่งเสียง หนึ่งคุณค่า” (one person, one vote, one value หรือ OPOVOV) เพราะหาหนึ่งเขตเลือกตั้งมีจำนวน ส.ว. ไม่เท่ากัน มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เท่ากัน แลข้อเสนอลักษณะที่ 2) ยังมี ส.ว. สองแบบที่มาจาก การเลือกตั้งที่ต่างกัน จริงอยู่ ข้อเสนอทั้งสองให้ความสำคัญแก่เขตปกครอง คือจังหวัด และแก่อปท. ซึ่งสอดคล้องกับพัฒนาการของการเมืองการปกครองของไทย อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอทางเลือกที่ 3) นี้ จะสอดคล้องกับหลัก OPOVOV นั่นคือ ให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ขนาดใหญ่พอสมควร (จะเรียกเป็นโซนก็ได้) ที่มี ส.ว. ได้หลายคน (การมีเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ขึ้น ทำให้ความเป็นตัวแทนของ ส.ว. ต่างจากของ ส.ส. คือมีฐานกว้างกว่า อีกทั้งยังพึงผลงานและชื่อเสียงของผู้สมัครมากกว่าการพึ่งหวัคะแนนอย่างในการเลือกตั้ง ส.ส.) ข้อเสนอในเบื้องต้นคือให้มี 30 เขต แต่ละเขตมี ส.ว. เท่ากันคือ 6 คน รวมเป็น 180 คน ทั่วประเทศ โดยทั่วไป หนึ่งเขตจะเป็นกลุ่มจังหวัด (มากที่สุดอาจเป็น 5 จังหวัดแต่ส่วนใหญ่จะเป็นสองหรือสามจังหวัด) ยกเว้นกรุงเทพฯ กับนครราชสีมาเท่านั้น ที่จะมีการแบ่งเขตจังหวัดเป็นหลายเขต เพื่อให้แต่ละเขตมีประชากรใกล้เคียงกัน ในที่นี้มีข้อเสนอให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเดียวโอนไม่ได้ เพื่อป้องกันการบล็อกริโหวต

106) วาระของ ส.ว. ควรจะมีกี่ปี และเป็นได้กี่วาระ ในวาระแรกเริ่มที่ใช้ระบบใหม่ พอครบครึ่งวาระ ควรให้มีการจับสลากออกครึ่งหนึ่งหรือไม่ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทุกครึ่งวาระ ซึ่งจะมีความต่อเนื่องดีกว่าการให้ออกหมดทุกคนแล้วเลือกตั้งกันใหม่หมดเมื่อครบวาระ

รายงานการประชุมกลุ่มย่อย บ่ายวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

107) ประเด็นแรกที่พึงถกแถลงคือ มีความจำเป็นที่จะต้องมีวุฒิสภาหรือไม่

108) ในปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภาได้แสดงบทบาทในเรื่องการตรวจสอบ ตัวอย่างเช่น อาจารย์จอนซึ่งถ้าไม่มีบุคคลเช่นนี้อยู่วุฒิสภาก็อาจจะไม่มีบทบาทน้อยลงที่ผ่านมาวุฒิสภามีผลกระทบต่อการระบอบการออกกฎหมาย เช่น กฎหมายป่าชุมชน ส.ส. รับแล้วแต่ไปติดอยู่ที่ ส.ว. ถ้ามีสองสภา การพิจารณาร่างกฎหมายในหลายวาระจะทำให้กระบวนการพิจารณาเย็นเยือกหรือไม่ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะต้องอาศัยฐานเสียงของ ส.ส. หรือไม่ และจะกลายเป็นสภาลูก สภาผู้เฒ่าหรือไม่ และอีกประเด็นคือ ผู้สมัคร ส.ว. ต้องเป็น คนมีชื่อเสียง

109) ที่มาของ ส.ว. อีกแบบคือการสรรหา เช่น ใช้วิธีลงทะเบียนกลุ่ม แล้วให้กลุ่มไปเลือกกันเอง ข้อเสียคือ การมีกลุ่มจัดตั้งเพื่อให้กลุ่มเสียงได้ในขั้นตอนการเลือกกันเอง

110) มีข้อเสนอว่า ที่มาของ ส.ว. อีกแบบหนึ่งคือการเลือกตั้งโดยตรง ใช้หลายจังหวัดที่มี ลักษณะทางวัฒนธรรมและภูมิโนเวดใกล้เคียงกันเป็นเขตเลือกตั้ง 10-15 เขต แต่ละเขตจะมี ส.ว. ประมาณ 12 – 15 คน จำนวนสมาชิก ส.ว. ทั้งประเทศ น่าจะอยู่ที่ 180 – 200 คน ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว (1 คน 1 เสียง หรือเข้าคูหา กาเบอร์เดียว) ส.ว. มีวาระ 4 ปี การเลือกตั้งแต่ละครั้งจะเหลื่อมกับการเลือกตั้ง ส.ส.

111) ถ้ามี ส.ว. สรรหา มีข้อเสนอว่าในวาระแรกเริ่ม ให้ ส.ว. สรรหาจับสลากออกครึ่งหนึ่ง เมื่ออยู่ครบครึ่งวาระ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง

112) มีข้อเสนอว่า คนคนหนึ่งทั้งชีวิตสามารถเป็น ส.ว. ได้ไม่เกิน 2 วาระ ไม่ว่าวาระจะติดกันหรือไม่

113) มีข้อเสนอว่าประเทศไทยควรมีสภาเดียว ไม่ต้องมีวุฒิสภาเพราะถ้า ส.ว. มาจากการเลือกตั้งเหมือน ส.ส. ก็จะทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และถ้ามาจากการสรรหา จะกลายเป็นบุคคล

ผู้มีอภิสิทธิ์ การมี ส.ว. อาจทำให้ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ เพราะบางคนมีแต่หาทางลัดไปเป็น ส.ว. และไม่ยอมสร้างพรรคของตัวเองให้เป็นพรรคของมวลชนจริงๆ ใ้ยงไรก็ดี ถ้าไม่มีวุฒิสภา ก็ต้องออกแบบระบบถ่วงดุลอำนาจให้ดี ระหว่างสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล และองค์กรอิสระ และระหว่าง ส.ส.กับพรรคการเมือง

114) มีความเห็นว่า ถ้ามีวุฒิสภา ต้องมี ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้งอย่างเดียวต้องมีระบบสรรหา และควรให้ผู้สมัคร ส.ว. สามารถหาเสียงได้เช่นเดียวกับ ส.ส.

115) มีความเห็นว่า การมี 2 สภาสอดคล้องกับแนวคิดการคานดุล เช่นให้ศาลมี 3 ศาล ให้รัฐสภามี 2 สภา แม้จะมีความล่าช้า แต่จะป้องกันไม่ให้สภาเดียวได้รับอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ

116) มีข้อสังเกตว่า เขตเลือกตั้ง ส.ว. ควรเป็นเขตเล็กๆ ถ้าเขตใหญ่เกินไป ผู้เลือกตั้งจะไม่สามารถเลือกตัวแทนที่ตนรู้จักดีพอ

รายงานการประชุมกลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

มีข้อเสนอทางเลือกระบบเลือกตั้ง ส.ว. 3 ทางเลือก ดังนี้

117) **ทางเลือกที่ 1** ระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตไม่ได้ ใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งที่มี ส.ว. ตามสัดส่วนประชากร

คงจำนวน ส.ว. รวมทั้งประเทศไว้ที่ 200 คน เหมือนในรัฐธรรมนูญ 2540 จะมีจำนวน ส.ว. ในแต่ละจังหวัด (ดูตาราง 1 ในภาคผนวก)

118) **ทางเลือกที่ 2** ระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตไม่ได้เลือก ส.ว. 100 คน ผสมกับระบบคะแนนนำกำชัยโดยทางอ้อม 77 คน

ทางเลือกนี้ นำการเลือกตั้งโดยทางอ้อมซึ่งเคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2489 และเป็นวิธีที่ใช้ในการเลือกตั้ง ส.ว. ในประเทศฝรั่งเศส มาใช้กับการเลือกตั้ง ส.ว. ในประเทศไทย โดยใช้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และมี ส.ว. โดยทางอ้อมและลับ จังหวัดละ 1 คน ผู้เลือกตั้งของแต่ละจังหวัดได้แก่ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงและลับมาก่อนแล้ว ได้แก่ สมาชิกสภาและนายก อบต. สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี สมาชิก

สภาและนายก อบจ. สมาชิกสภาเขตและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาและผู้บริหารเมืองพัทยา ตลอดจน ส.ส. ของจังหวัด

ข้อดี คือการเชื่อมโยงการเมืองท้องถิ่นกับฝ่ายนิติบัญญัติระดับชาติ ซึ่งน่าจะช่วยให้ความสำคัญแก่การปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้ว น่าจะเป็นผู้เลือกตั้งที่มีวุฒิภาวะ เข้าใจระบบการเมือง และเล็งประโยชน์ของท้องถิ่นตนเป็นสำคัญ

ข้อเสีย ผู้เลือกตั้งมีจำนวนน้อย อาจมีการซื้อเสียงกันมาก และพรรคการเมืองอาจเห็นลู่ทางแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้ง ส.ว.

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว จึงเสนอให้ใช้ระบบผสม คือมี ส.ว. อีก 100 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตไม่ได้ มีจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งจำนวน ส.ว. ของแต่ละจังหวัด คำนวณตามสัดส่วนประชากร (ดูตาราง 2 ในภาคผนวก)

119) ทางเลือกที่ 3 ระบบคะแนนเสียงเดียวโหวตไม่ได้ ใช้กับการเลือกตั้ง 30 เขต แต่ละเขตมี ส.ว. 6 คน

ข้อด้อยประการหนึ่งของทางเลือกที่ 1 และ 2 ข้างต้น คือแต่ละเขต (จังหวัด) มี ส.ว. ไม่เท่ากัน ซึ่งไม่ตรงนักกับหลักการสำคัญของการเลือกตั้งคือ “หนึ่งคน หนึ่งเสียง หนึ่งคุณค่า” (One person, One Vote, One Value หรือ OPOVOV) ระหว่างจังหวัดใหญ่กับจังหวัดเล็ก คุณค่าของหนึ่งเสียงจะไม่เท่ากัน ถ้าจะใช้หลัก OPOVOV ก็ต้องแบ่งเขตเลือกตั้งให้แต่ละเขตมี ส.ว. เท่ากัน ซึ่งในที่นี้ขอเสนอให้มี 30 เขต แต่ละเขตมี ส.ว. เท่ากันคือ 6 คน รวมเป็น 180 คนทั้งประเทศ การทดลองแบ่งเขตเช่นนี้ แม้จะยังไม่ลงตัวเพราะใช้เวลาการแบ่งเพียงเล็กน้อย โดยขอให้ถือเป็นเพียงตัวอย่างคร่าวๆ ก่อน (ดูตาราง 3 ในภาคผนวก)

หมวด 9 คณะรัฐมนตรี

รายงานการประชุมใหญ่บ่ายวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

120) รัฐธรรมนูญควรบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกันได้หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2540 เห็นว่าไม่ได้ รัฐธรรมนูญ 2550 เห็นว่าได้ เหตุผลที่เห็นว่าควรจะแยกรัฐมนตรีและ ส.ส. ออกจากกัน เพราะฝ่ายหนึ่งทำหน้าที่บริหารอีกฝ่ายหนึ่งนิติบัญญัติ รวมทั้งตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วย แต่ละหน้าที่ต้องทำงานเต็มเวลา เหตุผลที่เห็นว่า

ไม่จำเป็นต้องแยก คือให้เกิดความคล่องตัว ให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งนายกรัฐมนตรีจะปลดรัฐมนตรีออกได้ตลอดเวลา ถ้า ส.ส. ไปเป็นรัฐมนตรีแล้วหมดจากการเป็น ส.ส. รัฐมนตรีอาจกลัวว่าจะหลุดจากทุกตำแหน่ง จนไม่กล้ามีความเห็นแย้งต่อนายกรัฐมนตรี ความรับผิดชอบเป็นหมุ่คณะของคณะรัฐมนตรี อาจตกอยู่กับนายกรัฐมนตรีคนเดียวมากเกินไป อนึ่ง มีผู้เสนอว่าควรให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะดีหรือไม่

121) มาตรา 190 วรรคสองวางกรอบว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศใดบ้างต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มถ้อยคำจากเดิมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ว่า “หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” จึงทำให้ต้องตีความว่าถ้อยคำเช่นนี้ครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด ถ้าฝ่ายบริหารเกรงว่าจะตีความผิดกลายเป็นว่าให้ปลอดภัยไว้ก่อน โดยส่งทุกเรื่องเข้ารัฐสภา และการทำงานอาจล่าช้าลงหรือไม่ ประเด็นพึงถกแถลง คือ จะตัดหรือคงไว้ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวดี ถ้าตัดออก กรณีที่ตีความว่ามีเรื่องที่เข้าข่ายการมีผลกระทบที่เขียนในถ้อยคำข้างต้นจะบัญญัติให้รัฐบาลต้องให้ข้อมูล และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนั้นๆ จะเหมาะสมกว่าไหม

การรายงานการประชุมกลุ่มย่อย เข้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

122) มีข้อเสนอว่า นายกรัฐมนตรีควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และควรจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ชัดเจน

123) มีข้อเสนอว่าไม่จำเป็นต้องห้ามไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในเวลาเดียวกัน เพราะมีข้อห้ามไม่ให้นายกรัฐมนตรี หรือ ส.ส. ทำในเรื่องนั้นเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อยู่แล้ว แต่ถ้าแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็ต้องมีหลักการที่ชัดเจน เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้จริง รวมทั้งการควบคุมเสียงในสภา เช่น นายกรัฐมนตรีมีสิทธิยุบสภาได้หรือไม่ ซึ่งเป็นการคานดุลแบบเดิม หรือจะมีการคานดุลแบบสหรัฐอเมริกาที่ประธานาธิบดีได้กฎหมายที่ผ่านสภาเพื่อคานอำนาจของสภาได้

124) ในเรื่องมาตรา 190 มีความเห็นว่าให้กลับไปใช้แนวทางของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่

บัญญัติว่า หนังสือสัญญาที่ต้องให้รัฐสภาเห็นชอบได้แก่หนังสือสัญญาที่มี “บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา” ก็พอ เพราะกินความพอสมควรแล้ว ถ้าเพิ่มประเภทของหนังสือสัญญาให้ครอบคลุมถึงหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบด้านอื่น ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ อย่างในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะมีปัญหาการตีความ และทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้ง เช่น คนทำงานจะไม่กลัววินัยตีความ และจะส่งทุกเรื่องไปให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อปกป้องตัวเอง

125) มีข้อเสนอแนะว่า มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก้าวหน้ากว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะหนังสือสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาครอบคลุมกว้างขวางกว่า ทำให้รัฐสภาทำหน้าที่แทนประชาชนในการตรวจสอบรัฐบาลได้ดีกว่า อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้เห็นแย้งว่า ข้อความในรัฐธรรมนูญที่เขียนว่า “มีผลกระทบ...อย่างกว้างขวาง” หรือ “มีผลผูกพัน...อย่างมีนัยสำคัญ” ทำให้เกิดปัญหามากกว่าใครเป็นคนตีความ ถ้าต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทุกครั้ง ก็จะเป็นเรื่องที่ยุ่งยากต่อศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าเราเขียนไว้อย่างนี้อาจจะกลายเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของมาตรา 190 โดยไม่ได้ตั้งใจได้

ตัวอย่างการเสนอแก้ไขบางมาตราจากการประชุม

กลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

มาตรา 190 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน หรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

หนังสือสัญญาใดมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในกรณีที่ปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ... มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

มาตรา 204 (ของรัฐธรรมนูญ 2540) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่ มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

หมวด 10 ศาล

รายงานการประชุมใหญ่บ่ายวันที่ 14 พฤษภาคม 2555

126) ในเรื่องตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ควรบัญญัติให้มีจำนวน 15 คนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือให้มีจำนวน 9 คน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

127) มาตรา 212 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้”

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นใดแล้ว”

มีประเด็นฟังถกแถลงว่า ถ้อยคำว่า “กรณีไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นใดแล้ว” เป็นข้อความที่กว้างเกินไปหรือไม่ อาจบัญญัติให้รัดกุมขึ้นได้ไหม เช่น “กรณีที่ไมอาจใช้สิทธิผ่านองค์กรที่มีเขตอำนาจในเบื้องต้น และไม่อาจใช้สิทธิผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 245 (1) หรือผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 257 (2) แล้ว” อย่างไรก็ตาม ถ้าเกรงว่าจะมีการฟ้องศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป ศาลย่อมสามารถตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองก่อนรับฟ้องได้

128) ในการแต่งตั้งประธานศาลฎีกาตามมาตรา 220 ควรให้วุฒิสภามีส่วนร่วมหรือไม่ เพื่อให้ศาลยึดโยงกับประชาชนเพิ่มขึ้น เช่นบัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาจำนวนสองคน เพื่อให้วุฒิสภาเลือกบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีจะได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

129) มาตรา 221 บัญญัติเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ควรปรับให้จำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาลมีจำนวนเท่ากัน เช่น ชั้นศาลละสี่คน เหมือนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือไม่ และควรเพิ่มกรรมการผู้ไม่เป็น หรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการขึ้นจากจำนวนสองคนที่กำหนดไว้ในปัจจุบันหรือไม่

130) มาตรา 225 บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด ควรบัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน เพื่อให้วุฒิสภาเลือกบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีจะได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไปหรือไม่

131) มาตรา 226 บัญญัติเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ควรให้จำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจากเดิมสองคน และซึ่งได้รับเลือกจากคณะรัฐมนตรีจากเดิมหนึ่งคน ให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นหรือไม่

รายงานการประชุมกลุ่มย่อย เข้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

132) มีข้อสังเกตว่า ควรให้มีความเสมอภาคทางเพศมากขึ้นในบรรดาผู้พิพากษาของศาล

133) มีข้อสังเกตว่า การให้วุฒิสภามีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการแต่งตั้งประธานศาลฎีกาหรือไม่นั้น จะเป็นนวัตกรรมที่มากระทบวัฒนธรรมองค์กรตุลาการมากนักน้อยเพียงใด

134) มีข้อเสนอว่า ฝ่ายตุลาการควรรายงานผลการดำเนินงานของศาลให้รัฐสภาทราบ ปีละ 1 ครั้ง เพื่อจะได้มีการอภิปราย ชักถาม และมีการชี้แจงให้รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้ทราบ

135) มีความเห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในปัจจุบันให้ความสำคัญแก่ศาลชั้นสูง จึงมีข้อเสนอให้กลับไปใช้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือให้มีกรรมการตุลาการฯจากชั้นศาลทั้งสาม ชั้นละ 4 คนเท่ากัน

136) มีการเสนอให้บัญญัติให้มีคณะกรรมการบริหารศาล (คบศ.) ไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจหน้าที่ด้านธุรการและการบริหารงานภายในศาลยุติธรรม แต่ขณะเดียวกันก็มีบทบาทพอสมควรที่จะช่วยให้การพิจารณาคดีความดำเนินไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายที่มากเกินไป อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า ถ้าศาลยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น จะช่วยแก้ปัญหาเรื่องความล่าช้าและการเสียค่าใช้จ่ายสูงได้อย่างไรหรือไม่

137) มีความเห็นว่าวุฒิสภาควรบทบาทในการคัดเลือกประธานศาลฎีกา และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมากขึ้น เพราะอยากให้ศาลมีส่วนยึดโยงกับประชาชน

138) มีข้อสังเกตว่า อำนาจตุลาการเป็นอำนาจหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญมาตรา 197 บัญญัติว่า “ศาลต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” ทำอย่างไรจึงจะเปลี่ยนแปลงวิธีคิดที่อาจสร้างความขัดแย้งแบบนี้ได้ เนื่องจากมีหลายคนที่อาจเห็นต่างว่า วิธีคิดแบบนี้ทำให้ศาลไม่ได้ทำหน้าที่อย่างแท้จริง

ตามความหมายของหน้าที่ต่อสังคม

139) มีข้อสังเกตว่า ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่ใช่ศาลยุติธรรมปกติ คือผู้เป็นตุลาการไม่จำเป็นต้องมาจากสาขานิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์เท่านั้น เพราะการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องการความรู้ที่หลากหลาย ต้องการประสบการณ์ที่ไม่ใช่แค่ นิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์

140) มีข้อสังเกตว่า มาตรา 212 เปิดโอกาสให้ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ต้องใช้สิทธินี้เมื่อไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้วนั้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้บุคคลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ กลายเป็นว่าบุคคลอย่างน้อยต้องใช้สิทธิผ่านศาลยุติธรรมหรือผ่านองค์กรทั้งสองก่อน ถ้าไม่สำเร็จจึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ใช่หรือไม่ และหากเป็นเช่นนั้น จะเป็นการปิดทางการเข้าถึงของประชาชนหรือไม่

ตัวอย่างการแก้ไขบางมาตราจากการประชุมกลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

มีผู้เสนอให้ข้อบังคับประกอบและที่มาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

มาตรา 255 ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนห้าคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนสามคน

มาตรา 257 การสรรหาและการเลือกตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (3) และ (4) ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบ

ด้วยประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) จำนวนหกคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มิติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ **แทนที่จะใช้องค์ประกอบและที่มาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550**

มาตรา 204 ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนสามคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภาในนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวนสองคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภาในรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวนสองคน

ในกรณีที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือกตาม (1) หรือ (2) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 และมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี.....

มาตรา 206 การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 204

(3) และ (4) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 204 (3) และ (4) ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตาม (1).....

ในกรณีที่ไม้อาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม (1) ได้ภายในเวลาที่กำหนดไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนสามคน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการตาม (1) แทน

มาตรา 212 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิผ่านองค์กรที่มีเขตอำนาจในเบื้องต้นและไม้อาจใช้สิทธิผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 245 (1) หรือผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 257 (2) แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 220 การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมพิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งดังกล่าว

<u>จำนวนสองคน เพื่อให้วุฒิสภาลือคนบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีจะได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป</u> การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นชั้นศาลละหนึ่งคณะ เพื่อเสนอความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณา <u>และให้เปิดเผยความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ</u> การให้ความเห็นชอบหรือการพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามวรรคหนึ่งวรรคสอง และวรรคสาม ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย เป็นสำคัญ
มาตรา 221 วรรคหนึ่ง คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ (1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ชั้นศาลละสี่คน รวมเป็นสิบสองคน ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล และได้รับเลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ... คน ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับเลือกจากวุฒิสภา
มาตรา 225 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งดังกล่าวจำนวนสองคน <u>เพื่อให้วุฒิสภาลือคนบุคคลซึ่งให้นายกรัฐมนตรีจะได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป</u>
มาตรา 226 วรรคหนึ่ง คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้ (1) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา ... คน และจากคณะรัฐมนตรีอีก...คน

หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ

รายงานการประชุมใหญ่ช่วงเช้า วันที่ 15 พฤษภาคม 2555

141) ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะกลายเป็น “อิสระตามอำเภอใจ” หรือไม่ หรือควรบัญญัติให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกาศกำหนดมาตรฐานการดำเนินการ มาตรฐานการตัดสินใจ และแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทราบ และถ้าเป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะเรื่องการพิจารณาคำร้องต่างๆ น่าจะมีกฎหมายรองรับการออกระเบียบขององค์กร หรือมีการวางกรอบการออกระเบียบไว้ในกฎหมายขององค์กรเลยหรือไม่

142) มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญบางคณะ อาจติดการทำงานแบบองค์คณะผู้พิพากษา คือทำงานเป็นปัจเจกมากกว่าในรูปของคณะกรรมการ โดยปกติ คณะกรรมการควรมีการอภิปราย หรือการถกแถลงแลกเปลี่ยนความเห็น ก่อนการลงมติ ควรจะมีการบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องวิธีทำงาน ในรูปของคณะกรรมการดีหรือไม่

143) ควรมีศาลเลือกตั้งหรือไม่ หมายความว่า ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง กกต. อาจวินิจฉัยในเรื่องทางเทคนิคว่ากระบวนการเลือกตั้งเรียบร้อยดีหรือไม่ และอาจให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ในบางหน่วยเลือกตั้งหรือทุกหน่วย แต่เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว กกต. จะต้องทำสำนวนการสอบสวนคำร้องว่ามีการทุจริตการเลือกตั้ง หากเห็นว่าไม่มูล จึงส่งสำนวนการสอบสวนให้ศาลเลือกตั้งพิจารณา โดย กกต. ทำหน้าที่เหมือนกับอัยการ ถ้ากล่าวว่าการพิจารณาคดีพิจารณาคดีโดยศาลเลือกตั้งจะล่าช้า จะสามารถกำหนดเวลาการพิจารณาคดีเลือกตั้งได้หรือไม่ แล้วใช้ระบบไต่สวน ส่วนหลักฐานประกอบการวินิจฉัย อาจกำหนดว่าไม่จำเป็นต้องเป็นหลักฐานที่ปราศจากข้อสงสัย เพียงมีหลักฐานอันพึงเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ศาลก็อาจสั่งให้ ส.ส. พ้นจากสมาชิกภาพ และให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนศาลจะตัดสินคดีเลือกตั้งของ ส.ส. ผู้นั้นหรือไม่ก็ได้

144) มีความเห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่สรรหากรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญมาก เพราะองค์ประกอบของคณะกรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่มากนักน้อย สุดท้ายแล้ว คนที่ได้รับการสรรหามักเป็นคนที่กรรมการสรรหารู้จัก เช่น ถ้ากรรมการสรรหาเป็นผู้พิพากษาก็มีโอกาสที่จะสรรหาผู้ที่อยู่ในแวดวงศาล จึงควรมีการศึกษาอำนาจ

หน้าที่ของแต่ละองค์กรก่อนที่จะกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ตัวอย่างหนึ่งที่ที่น่าสนใจคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีองค์ประกอบที่กว้างขวางมาก

145) มีการยกเรื่องการได้มาซึ่ง กกต. ขึ้นมาเป็นตัวอย่างดังนี้

- เมื่อวิเคราะห์หน้าที่ของ กกต. พบว่า กกต. มีอำนาจหน้าที่ 1) ควบคุม จัดการเลือกตั้ง 2) ส่งเสริมพรรคการเมือง 3) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง และ 4) ส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อหาคนมาทำหน้าที่เหล่านี้ กรรมการสรรหา ก็ควรจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์หรือรู้จักคนที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าว เช่นกรรมการสรรหาคนหนึ่งหรือหลายคนควรมีประสบการณ์ด้านการบริหารการเลือกตั้ง คนหนึ่งหรือหลายคนมีความรู้เกี่ยวกับพรรคการเมือง คนหนึ่งหรือหลายคนมีประสบการณ์การสอบสวน/การวินิจฉัยคดี และคนหนึ่งหรือหลายคนมีประสบการณ์ด้านการศึกษาของพลเมือง กรรมการสรรหาที่อยู่ในแวดวงใด จะสามารถเสนอชื่อได้ถูกว่าคนไหนในแวดวงนั้นจะเหมาะสมกับการทำหน้าที่ในด้านนั้นๆ ของ กกต.

- ถ้ามี กกต. ที่ต้องการสรรหา 5 คน ให้คณะกรรมการสรรหาเสนอชื่อผู้สมควรเป็น กกต. มาในจำนวนสองเท่าของที่ต้องการคือ 10 คน เพื่อให้วุฒิสภาเลือก แต่วิธีลงคะแนนที่ผ่าน มา ส.ว. คนหนึ่งเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อได้เต็มจำนวน ในกรณีนี้คือ 5 คน จึงมักจะมี โผหรือมีการบล็อกโหวตเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ ผู้ที่กุมคะแนนเสียง ส.ว. ได้ในระดับหนึ่ง มีโอกาสจัดทำโผให้กลุ่ม ส.ว. ของตน ซึ่งอาจเลือกตามโผได้ยกชุด แล้วมีความเป็นพวกหรือเป็นบุญคุณต้องทดแทนกันต่อไป วิธีหนึ่งที่จะป้องกันการบล็อกโหวตหรือการลงคะแนนตามโผเช่นนี้ คือ ใช้วิธีการลงคะแนนแบบคะแนนเสียงจำกัด คือ ส.ว. คนหนึ่งจะเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อได้ในจำนวนจำกัด หรือน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการ เช่นต้องการ กกต. 5 คน ก็ให้เลือกได้เพียง 2 คน ผู้กุมคะแนนเสียง ส.ว. ได้ในระดับหนึ่ง อาจช่วยให้คนที่ เป็นพวกได้เป็น กกต. 2 คน ที่เหลือก็แล้ว แต่ความเสี่ยงที่ไม่จัดตั้งจะไปตกแก่ใคร

146) มีเสียงสะท้อนจากสำนักงาน กกต. ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้สำนักงาน กกต. มีความเป็นอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่สำนักงานก็ไม่มีกฎหมายแยกต่างหาก แต่ไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย กกต. ควรหรือไม่ที่จะแยกกฎหมายว่าด้วยสำนักงาน กกต. ออกมาเป็นอีกฉบับหนึ่ง

147) มีความเห็นว่ามาตรา 237 ว่าด้วยการยุบพรรคและการตัดสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทั้งคณะ หากมีการกรรมการบริหารพรรคผู้หนึ่งรู้เห็นเป็นใจกับการทุจริตการเลือกตั้งนั้น เป็นเหมือนยาที่แรงเกินไป เป็นการลงโทษเกินกว่าเหตุ ซึ่งไม่ถูกต้องกับหลักยุติธรรม

รายงานการประชุมกลุ่มย่อยช่วงเช้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

148) หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ มีผู้เห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้มอบทั่วไปของหมวดนี้ เช่นบัญญัติว่า “องค์การตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการทำงาน โดยต้องประกาศกำหนดให้มีมาตรฐานและยุทธศาสตร์ในการทำงาน และในกรณีที่มีการพิจารณาคำร้องของประชาชน ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนข้อเสนอให้บัญญัติในบททั่วไปว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการขององค์การตามรัฐธรรมนูญต้องทำงานในลักษณะที่เป็นองค์คณะบุคคลที่มีการอภิปรายและการตัดสินใจร่วมกัน” นั้น มีความเห็นว่าเป็นประเด็นปลีกย่อยเกินไป ไม่ควรที่จะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

149) มีความเห็นว่า กกต. ควรจัดทำอำนาจหน้าที่เพียงสองเรื่อง คือให้ใบเหลืองผู้สมัครก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง และหลังการประกาศผล ทำหน้าที่สอบสวนเสนอสำนวนให้ศาลเลือกตั้งวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นต่างว่า กระบวนการของศาลมักจะมีผลล่าช้า จึงอยากให้ กกต. มีอำนาจหน้าที่ตัดสินโดยเด็ดขาด

150) ในเรื่องที่มาของ กกต. มีข้อเสนอว่าคณะกรรมการสรรหาควรมีความหลากหลายมากขึ้น คือประกอบด้วยผู้ที่มีบทบาทและมีประสบการณ์ทางด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. ไม่ใช่มีแต่จากศาลเป็นส่วนใหญ่ และคณะกรรมการสรรหาควรเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่ง กกต. เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนที่ต้องการ เพื่อให้วุฒิสภาคัดเลือก โดยการลงคะแนนนั้น ให้ ส.ว. เลือกได้ไม่เต็มจำนวน อย่างเช่นถ้าคณะกรรมการสรรหาเสนอชื่อมา 10 คน และต้องเลือกให้เหลือ 5 คน ให้ ส.ว. คนหนึ่งสามารถลงคะแนนเลือกได้เพียง 2 คน เพื่อป้องกันการบล็อกโหวต

151) มีความเห็นว่า ปัจจุบันวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการองค์การตามรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะเป็น 6 ปี ยกเว้น กกต. 7 ปี จึงควรเปลี่ยนเป็น 6 ปีเท่ากันหมด ส่วนข้อเสนอให้สำนักงาน กกต. มีกฎหมายแยกต่างหากจาก พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมีความเห็นว่าเป็นรายละเอียดที่ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

152) ตามที่มาตรา 237 วรรคสองบัญญัติให้มีการยุบพรรคการเมือง ในกรณีที่กรรมการบริหารพรรคผู้ได้รู้เห็นเป็นใจกับการทุจริตการเลือกตั้งนั้น มีความเห็นที่ไม่ควรมีโทษถึงการยุบพรรค เพราะการยุบพรรคเป็นการลงโทษถึงบุคคลอื่นรวมทั้งสมาชิกพรรคที่ไม่รู้เห็นด้วย หากควรลงโทษเฉพาะผู้กระทำความผิดโดยตรงเท่านั้น

153) มีข้อสังเกตว่า การที่จะหาตุลาการผู้สนใจการเลือกตั้งและสมัครใจที่จะเป็น กกต. นั้น ยาก ส่วน กกต. จังหวัดก็เป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง และตำรวจ ทหารเกือบทั้งนั้น จึงมักไม่ครบองค์ประกอบที่เหมาะสมแก่อำนาจหน้าที่

154) มีข้อเสนอว่าควรมี พ.ร.บ. ว่าด้วยองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำหน้าที่ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสนอว่า ควรมีศาลเลือกตั้ง ซึ่งจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้มี ภาควิชา 1 ศาล

ตัวอย่างการแก้ไขบางมาตราและข้อเสนอจากการประชุม

กลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

ส่วนที่ 1

บททั่วไป

มาตรา... องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยต้องกำหนดให้มีมาตรฐานและยุทธศาสตร์การทำงาน ในกรณีที่มีการพิจารณาคำร้อง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องทำงานในลักษณะที่เป็นองค์คณะบุคคลที่มีการอภิปรายและการตัดสินใจร่วมกัน

ข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กกต. เพื่อประกอบการถกแถลง

- 1) กกต. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง
- 2) กกต. มีอำนาจหน้าที่ตรวจและวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร
- 3) กกต. มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยกรณีที่มีการทุจริตในกระบวนการลงคะแนน

ก่อนการประกาศผล และสามารถสั่งให้มีการลงคะแนนใหม่ในเขตเลือกตั้งที่มีการทุจริต

- 4) กกต. มีอำนาจหน้าที่สอบสวนและเสนอสำนวนให้ศาลเลือกตั้ง (เช่น ศาลอุทธรณ์ในกรณีการเลือกตั้งท้องถิ่น ศาลฎีกาในกรณีการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว.)

ศาลเลือกตั้งพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ตามมาตรฐาน “การมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” และต้องวินิจฉัยคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหกเดือน

- ตัวอย่างคณะกรรมการสรรหา กกต. การพิจารณาองค์ประกอบ ควรเริ่มจากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ (1) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง (2) ส่งเสริมพรรคการเมืองและควบคุมการรับ-จ่ายเงินของพรรคการเมือง (3) สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (4) ให้การศึกษาประชาธิปไตยแก่ประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาควรประกอบด้วย (1) ผู้มีประสบการณ์การบริหารการเลือกตั้ง (2) ผู้มีความรู้เกี่ยวกับพรรคการเมือง (3) ผู้มีประสบการณ์การสอบสวนและพิจารณาคดี (4) ผู้มีประสบการณ์ด้านการศึกษาของพลเมือง

ตัวอย่างขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามแนวคิดนี้ได้แก่ คณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ. 2540 (ดู พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิฯ ฉบับแรก)

เพื่อป้องกันการลงคะแนนเสียงเป็นพวง (block vote) ควรใช้วิธีการลงคะแนนแบบคะแนนเสียงจำกัด (limited vote) นั่นคือ ส.ว. ลงคะแนนเลือกผู้ได้รับการสรรหาได้ในจำนวนที่น้อยกว่าที่ต้องการ เช่นถ้าต้องการ กกต. 5 คน ส.ว. คนหนึ่งอาจบัญญัติให้ลงคะแนนเลือกได้ 2 คน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการลงคะแนนเสียงของ ส.ว. ตามเฝ ซึ่งผู้ออกเฝจะได้คณะกรรมการองค์กรอิสระยกคณะ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการ ปปช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ควรมีวาระ6ปีวาระเดียว

มาตรา 235 พรรคสาม ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น -ในการนี้ ให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา 237 ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 255 พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

องค์ประกอบของคณะกรรมการอัยการต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นหรือเคยเป็นอัยการในจำนวนไม่น้อยกว่า ... คน

การแต่งตั้งอัยการสูงสุดนั้น ให้คณะกรรมการอัยการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งดังกล่าวจำนวนสองคน เพื่อให้วุฒิสภาเลือก

การให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

หมวด 12 การปกครองส่วนท้องถิ่น

รายงานการประชุมใหญ่ช่วงเช้า วันที่ 15 พฤษภาคม 2555

155) มาตรา 181 บัญญัติหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าใช้คำว่าองค์กรท้องถิ่นที่กว้างกว่า ควรหรือไม่ที่จะบัญญัติหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนขึ้น เช่น

“รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และให้องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิที่จะจัดตั้งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

156) มีความเห็นที่ต่างกันในเรื่องการเพิ่มคำว่าพัฒนาในข้อ 154) เช่น ไม่ต้องบัญญัติไว้ก็ได้ เพราะทุกองค์กรมีหน้าที่ในการพัฒนาอยู่แล้ว ส่วนอีกความเห็นบอกว่า ควรบัญญัติไว้ เพราะคำว่า “การตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่” มีความหมายที่แคบเกินไป คือมีส่วนร่วมเมื่อมีปัญหาที่ต้องแก้ไขเท่านั้น ไม่รวมถึงการมีส่วนร่วมในการริเริ่มสร้างสรรค์

157) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 282 บัญญัติหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 281 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” มีข้อสังเกตว่า ควรใช้คำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีความเจาะจงกว่า หรือควรใช้คำว่า “ท้องถิ่น” ซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

158) ถ้าใช้คำว่า “ท้องถิ่น” ควรหรือไม่ที่จะมีการนิยามคำว่าองค์กรท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เช่น “องค์กรท้องถิ่นหมายถึง องค์การประชาชน องค์การชุมชน องค์การประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และควรนิยามหน้าที่ขององค์กรประชาชน องค์การชุมชน และองค์การประชาสังคม ด้วยหรือไม่ เช่น “องค์กรประชาชน องค์การชุมชน องค์การประชาสังคมเป็นกลไกการมีส่วนร่วมตัดสินใจการพัฒนา และการบริหารจัดการตนเองในท้องถิ่น ตลอดจนตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้อำนาจรัฐในท้องถิ่น”

159) มีความเห็นที่ต่างกันในเรื่องการบัญญัติเรื่ององค์กรท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญคือ 1) องค์กรท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐน้อย จึงอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบรัฐเป็นสำคัญ 2) การบัญญัติองค์กรท้องถิ่นและหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จะทำให้มีสถานภาพตามรัฐธรรมนูญ และจะช่วยให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

160) ควรหรือไม่ที่จะบัญญัติเป้าหมายของการกระจายอำนาจว่า ให้ราชการส่วนกลางจะคงอำนาจหน้าที่ไว้เท่าที่จำเป็น นอกนั้นให้โอนไปสู่ท้องถิ่น โดยมีแผนและขั้นตอน เช่น อาจบัญญัติไว้ในมาตรา 283 วรรค 3 ดังนี้ “ให้มีกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายให้คงไว้เฉพาะอำนาจการปกครองส่วนกลางผ่าน การปกครองส่วนภูมิภาคเท่าที่จำเป็น และโอนอำนาจที่ไม่จำเป็นให้แก่ส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาคนอกจากจะใช้อำนาจหน้าที่แทนส่วนกลางแล้ว ยังมีหน้าที่ในการประสานนโยบาย ตลอดจนส่งเสริม ตรวจสอบ และเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น ด้วย กฎหมายดังกล่าวจะต้อง....”

161) มีความเห็นที่ต่างกันในเรื่องการบัญญัติเป้าหมายของการกระจายอำนาจ เช่นมีความเห็นว่า ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงเป็นหลักในการปกครองที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพ จึงเป็นการยากที่จะออกกฎหมายบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่จะเจอะเจ็นไป และมีความเห็นต่างว่า ที่ผ่านมการกระจายอำนาจไม่เป็นจริงเท่าที่ควร จึงควรจะมีกฎหมายที่บัญญัติเป้าหมาย เพื่อให้การกำหนดแผนและขั้นตอนโดยมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

162) ควรหรือไม่ที่จะเปิดโอกาสให้การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น มีทางเลือกอีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน คือเป็นผู้ได้รับการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่มีเงื่อนไขว่าต้องคัดสรรจากผู้ที่มีความสามารถด้านการบริหาร เช่นอาจแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 284 วรรคสาม และวรรคเก้าดังนี้ “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ในกรณีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของสภาท้องถิ่น ให้กำหนดคุณสมบัติการมีประสบการณ์การบริหารด้วย...

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และตัดคำว่า “แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง” ออก

163) มีความเห็นต่างในเรื่องนี้ดังนี้ 1) ควรเปิดเป็นทางเลือกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกผู้บริหารโดยวิธีที่แตกต่างกันได้ เพื่อประสิทธิผลและความเหมาะสมแก่พื้นที่ 2) การเปิดให้มีทางเลือกเช่นนี้ อาจจะเป็นช่องทางการเอาพวกหรือญาติมาดำรงตำแหน่งบริหารโดยอ้างความสามารถทางการบริหารที่ไม่มีอยู่จริง

รายงานการประชุมกลุ่มย่อยช่วงเช้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

164) มีความเห็นด้วยกับการใช้คำว่า “องค์กรท้องถิ่น” ให้มีความหมายที่กว้างกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรอบที่ค่อนข้างตายตัวเกินไป ถ้าสามารถครอบคลุมถึงองค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่นได้ก็จะเป็นเรื่องดี แต่มีความเห็นต่างว่าแนวคิดเรื่อง “องค์กรท้องถิ่น” ยังไม่ชัดเจน ไม่ค่อยเป็นทางการ จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกติกาที่วางระเบียบรัฐเป็นสำคัญ

165) มาตรา 281 เขียนไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนที่เสนอให้เขียนว่าองค์กรท้องถิ่น (ซึ่งรวมหลาย ๆ องค์กรในท้องถิ่นรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ พัฒนานั้น มีบางส่วนเห็นด้วย แต่อยากเพิ่มให้องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมวางแผนด้วย

166) มีข้อสังเกตว่า มาตรา 282 บัญญัติว่า “การกำกับ การดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ที่ชัดเจน...” มาตรา 285 บัญญัติว่า “ประชาชน...มีสิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และมาตรา 286 บัญญัติว่า “ประชาชน...มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” มาตราเหล่านี้ยังไม่ค่อยมีการนำมาใช้ หากมีการนำมาใช้จะช่วยให้ท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น และจะทำให้การตรวจสอบมีพลังมากขึ้นด้วย

167) มาตรา 283 บัญญัติอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีบทบัญญัติที่ยืดเยื้อมาก และอาจก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นได้ ปัจจุบันนี้ มีคนพยายามเสนอข้อถกเถียงกันว่า ไม่จำเป็นต้องมีการปกครองส่วนภูมิภาค แต่ตราบไต่รัฐธรรมนูญมีคำว่า “การปกครองส่วนภูมิภาค” และ “ราชการส่วนภูมิภาค” ก็เหมือนกับกลายเป็นลือกันว่า ไม่สามารถไปปรับปรุงหรือเลิกแนวคิดเรื่องราชการส่วนภูมิภาคได้อีกทั้ง มาตรา 283 วรรคสามเขียนรายละเอียดมากเกินไป และดูเหมือนให้อำนาจส่วนภูมิภาคมากด้วย ซึ่งกลายเป็นประเด็นที่อาจขัดกับการกระจายอำนาจต่อไป

168) มีข้อเสนอว่า มาตรา 283 วรรคสามควรคงไว้เพียง “ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับ

ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ” ส่วนที่เหลือคือ “รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย”นั้น ขอเสนอให้ตัดออก เพราะมีข้อเสนอให้มีสภาประชาชนทำหน้าที่ตรวจสอบอยู่แล้ว

169) กรณีมาตรา 284 วรรคสาม ที่มีข้อเสนอว่า “ในกรณีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ให้กำหนดคุณสมบัติการเป็นผู้มีประสบการณ์การบริหารด้วย” นั้น อาจขัดกับความเชื่อมั่นต่อประชาชน อะไรคือประสบการณ์ในการบริหาร คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่เสนอนโยบาย เสนอแนวคิดการปรับปรุงการทำงาน ส่วนประสบการณ์ในการบริหารน่าจะเป็นของปลัด อบต. มากกว่า

170) กรณีมาตรา 284 วรรคเก้า ที่มีข้อเสนอว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเสนอให้ตัดข้อความว่า “แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง” นั้น อาจไม่ต้องตัดออกก็ได้ เพราะหากต้องการให้รวมกรณีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นได้ด้วยนั้น แทนที่จะตัดข้อความดังกล่าวออก ก็อาจแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ “แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม”

171) มีข้อเสนอว่า เนื่องจากมีบทบัญญัติให้ยกจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นเขตปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ ประกอบกับประชาชนสามารถร่วมเสนอร่างกฎหมายในการปกครองตนเองได้ด้วย เพราะฉะนั้น รูปแบบการปกครองของแต่ละจังหวัดจะไม่เหมือนกัน เช่น จังหวัดเชียงใหม่อาจเลือกที่จะยุบตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเปลี่ยนหน้าที่มาเป็นที่ปรึกษาสภาประชาชนที่จะมีขึ้น นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้ยุบตำแหน่งนายอำเภอและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองที่เสนอจะมีชื่อว่ามีนคร ผู้ว่ามานครมีอำนาจเต็มในการดูแลเรื่องความปลอดภัย การศึกษา วัฒนธรรม สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมืองท้องถิ่น เรื่องที่ยังอยู่ในการดูแลของราชการส่วนกลางได้แก่เรื่องความมั่นคง การทหาร การเงินการคลัง การศาล นอกจากนั้นเป็นเรื่องท้องถิ่นจัดการตนเองหมด

รายงานการประชุมกลุ่มย่อยช่วงเช้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

172) มีข้อสังเกตว่า การนิยามคำว่า “องค์กรท้องถิ่น” ควรเขียนให้กว้าง เนื่องจากยุคสมัยที่เปลี่ยนไปและท้องถิ่นที่มีความหลากหลายเพิ่มขึ้น การจัดการตนเองของแต่ละท้องถิ่น จึงควรมีความหลากหลาย ส่วนการกำหนดรูปแบบและกลไกต่าง ๆ ควรเป็นการลดอำนาจการปกครองของภูมิภาค และการเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นให้มากขึ้น

173) มีข้อเสนอว่า การจัดเก็บรายได้ภาษีในโครงสร้างจังหวัดจัดการตนเองนั้น ร้อยละ 30 ส่งให้ส่วนกลาง ร้อยละ 70 เก็บไว้ใช้ในท้องถิ่น

174) มีข้อเสนอให้ตัดส่วนท้ายและวรรคสองของมาตรา 282 ออก คงเหลือแต่ข้อความดังนี้ “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม”

175) มีข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 284 วรรคแรก โดยให้เพิ่มสภาพประชาชนขึ้น มาดังนี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น และสภาประชาชน” และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 284 วรรคสาม โดยตัดคำว่า “มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” ออกเหลือเพียงข้อความดังนี้ “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน” อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นต่างว่า ควรเปิดช่องทางให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เป็นทางเลือกได้เหมือนเดิม ซึ่งอาจได้บุคคลที่เหมาะสมกับบางพื้นที่ อีกประการหนึ่ง ถ้าสภาท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งได้ สภาก็ควรจะสามารถถอดถอนได้ อย่าไปติดกับการเลือกตั้งโดยตรงเพียงอย่างเดียว

176) มีข้อสังเกตว่า รูปแบบการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น ควรระวังเรื่องการคอร์รัปชัน ทั้งในส่วนขององค์กรท้องถิ่นเองและในส่วนของราชการทั้งท้องถิ่นและภูมิภาค เพราะฉะนั้น ต้องพิจารณารูปแบบที่มีการถ่วงดุลและการตรวจสอบที่ดี หลักการสำคัญในเรื่องของการกระจายอำนาจคือเรื่องของการตรวจสอบและการถ่วงดุล ซึ่งต้องเป็นจริงและสามารถนำไปใช้ได้ อนึ่ง องค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนน่าจะมีบทบาทสำคัญ และน่าจะเขียนบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนไว้ โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ในการถ่วงดุลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวอย่างการแก้ไขบางมาตราจากการประชุมกลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ
วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
มาตรา ... <u>องค์กรท้องถิ่นหมายถึงรวมถึงองค์กรชุมชน องค์กรประชาสังคม องค์กรประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u> <u>องค์กรชุมชน องค์กรประชาสังคม องค์กรประชาชนเป็นกลไกการมีส่วนร่วมตัดสินใจ การพัฒนา และการบริหารจัดการตนเองในท้องถิ่น ตลอดจนตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้อำนาจรัฐในท้องถิ่น</u>
มาตรา ... รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และให้<u>องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่</u> ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
มาตรา 283 วรรคสาม ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายให้<u>คงไว้เฉพาะอำนาจการปกครองส่วนกลางผ่านการปกครองส่วนภูมิภาคเท่าที่จำเป็น และโอนอำนาจที่ไม่จำเป็นให้แก่ส่วนท้องถิ่น</u> ราชการส่วนภูมิภาค นอกจากจะให้อำนาจหน้าที่แก่ส่วนกลางแล้ว ยังมีหน้าที่การประสานนโยบาย ตลอดจนส่งเสริม ตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วย กฎหมายดังกล่าว จะต้องกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

มาตรา 284 วรรคสามและวรรคเก้า คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้
มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
ในกรณีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
ให้กำหนดคุณสมบัติการเป็นผู้มีประสบการณ์การบริหารด้วย

.....

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่
แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมายเหตุ : บทบัญญัติมาตราที่อยู่ในรายงานการประชุมกลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ
วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555 หมายถึง บทบัญญัติมาตราในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เว้นแต่จะระบุว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 ส่วนกรณีที่ยกวางมาตราขึ้นใหม่ ก็จะเขียนว่า มาตรา... โดยข้อความที่ถูก
ขีดทับ หมายถึง มีผู้เสนอให้ลบออก ส่วนข้อความที่ขีดเส้นใต้ หมายถึง มีผู้เสนอให้เพิ่มเติม

หมวดอื่นๆ

หมวด 2 พระมหากษัตริย์

รายงานการประชุมกลุ่มย่อยช่วงเช้า วันที่ 15 พฤษภาคม 2555

177) มีข้อสังเกตว่า มาตรา 9 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก” นั้น จะเป็นการลิดรอนสิทธิของพระองค์โดยขัดกับมาตรา 37 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา...” หรือไม่

หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

รายงานการประชุมใหญ่ช่วงเช้า วันที่ 15 พฤษภาคม 2555

178) มาตรา 165 ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมโดยตรงทางการเมืองผ่านการออกเสียงประชามติ โดยการลงประชามติมี 2 ลักษณะ คือ ลงประชามติเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี และลงประชามติเพื่อมีข้อยุติ อย่างไรก็ตามในกรณีที่หาข้อยุติ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ใช้เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ สมมุติว่าผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติมี 40 ล้านคน มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียง 60% หรือ 24 ล้านคน ถ้าจะมีข้อยุติและต้องใช้เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิ หมายความว่า ต้องมีคนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับประเด็นที่ถามในการลงประชามติ มากกว่า 20 ล้านคน (ครึ่งหนึ่งของ 40 ล้านคน) จึงจะเป็นข้อยุติ สังเกตได้ว่า 20 ล้านคนเทียบได้เป็น 83.3% ของ 24 ล้านคนของผู้มาใช้สิทธิ ซึ่งเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงมากเกินไป คือแทบจะเป็นไปไม่ได้ หรือถ้ามีความเห็นท่วมท้นไปในทางหนึ่งทางใดเช่นนี้ ก็คงไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ การตั้งเงื่อนไขว่าการมีข้อยุติต้องใช้เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงสอดคล้องเจตนาว่าไม่ประสงค์ที่จะให้เป็นข้อยุติ หรือไม่เคารพเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิเท่าที่ควร ดังนั้น ควรหรือไม่ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 165 วรรคสามจาก “อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ” เป็น “อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติ”

รายงานการประชุมกลุ่มย่อยช่วงเช้า วันที่ 15 พฤษภาคม 2555

179) มีข้อสังเกตว่าหมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน มาตรา 163 ที่บัญญัติเรื่องการร่วมเข้าชื่อของประชาชนเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น เท่าที่ผ่านมามีผลในทางปฏิบัติน้อย กล่าวคือถ้ารัฐบาลเห็นด้วยในหลักการ ก็จะเสนอร่าง พ.ร.บ. มาประกอบพอพิจารณาว่าจะสองให้ใช้ร่าง พ.ร.บ. ของรัฐบาลเป็นหลัก หรือถ้ารัฐบาลไม่เห็นด้วยโอกาสผ่านวาระแรกก็แทบไม่มี แม้ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ก็อาจไปค้างอยู่ในวุฒิสภาเป็นปี ๆ จนหลายร่างต้องตกไปเมื่อมีการยุบสภา หรือสภาหมดวาระ ประเด็นที่ฟังถกแถลง คือ ควรหรือไม่ที่จะมีบทบัญญัติเร่งรัด เช่น ร่าง พ.ร.บ. ที่ประชาชนเสนอตามมาตรา 163 ให้รัฐบาลมีเวลาที่จะเสนอร่างกฎหมายมาประกอบหรือไม่ภายในเวลาไม่เกิน ... เดือน และสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อได้รับร่างกฎหมายแล้ว ให้พิจารณาอย่างรวดเร็ว โดยอย่างช้าต้องไม่เกิน ... เดือน

180) มีข้อเสนอว่ามาตรา 165 วรรคสาม ซึ่งเป็นเรื่องประสามติ นอกจากจะเสนอให้แก้คำว่า “ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ” เป็น “ผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติ” เพื่อให้การออกเสียงเพื่อมีข้อยุติมีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วนั้น ควรมีบทบัญญัติในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วยหรือไม่ เช่น ให้ระบุว่า เมื่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญผ่านไปประมาณ 10 ปี ในจังหวัดเวลาที่จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปของ ส.ส. ให้มีการลงประชามติเพื่อขอความเห็นจากประชาชนว่า ควรมีการทบทวนหรือปรับแก้รัฐธรรมนูญอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

ข้อเสนอจากการประชุมกลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

181) มาตรา 165 วรรคสาม

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

เหตุผลที่ขอแก้ไขเพิ่มเติม

เกณฑ์เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หมายความว่ากรณีมีผู้มาใช้สิทธิ 60% เสียงข้างมากดังกล่าวหมายถึง 50% หารด้วย 0.6 เท่ากับประมาณ 83% ของผู้มาใช้สิทธิ ถ้าเป็นประเด็นที่ชนะขาดถึง 83% คงไม่มีประโยชน์อะไรนักที่จะให้ออกเสียงประชามติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าเป็นประเด็นก้ำกึ่งและใช้เกณฑ์เช่นนี้ โอกาสที่จะได้เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงก็ไม่มีเลย

หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รายงานการประชุมใหญ่ช่วงเช้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

182) มาตรา 267 บัญญัติว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะ “เป็นลูกจ้างของบุคคลใด ก็มิได้ด้วย” ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้อดีตนายกรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะตีความคำว่า “เป็นลูกจ้าง” ในความหมายที่กว้างกว่าที่มีบัญญัติในกฎหมาย ควรหรือไม่ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานี้ เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของการบัญญัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจนขึ้น เช่น แก้ไขเป็นว่าจะ “เป็นลูกจ้างของบุคคลใด อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ก็มิได้ด้วย”

รายงานการประชุมกลุ่มย่อยช่วงเช้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

183) มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญควรบัญญัติรายละเอียดอย่างไรบ้างในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ โดยให้ครอบคลุมถึงบุคคลใด เช่น ประธานศาลต่างๆ กรรมการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการทหาร และพลเรือนระดับใด เป็นต้น

184) มาตรา 267 อยู่ในหมวด 12 ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ศาลรัฐธรรมนูญเคยตีความคำว่า “ลูกจ้าง” ในข้อความว่า “หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด ก็มิได้ด้วย” โดยใช้นิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ที่กว้างมากจนนำไปสู่การถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง จึงมีข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวเป็น “หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ก็มิได้ด้วย” เพื่อให้เกิดความชัดเจนตามเจตนารมณ์ของส่วนที่ 2 นี้ อนึ่งมีการถกแถลงว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดีอยู่แล้วหรือไม่ ปัญหาอาจอยู่ที่การตีความกับคนตีความใช่หรือไม่

185) มีข้อสังเกตว่า มาตรา 270 บัญญัติให้สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง รวมถึงผู้พิพากษาหรือตุลาการ หรือพนักงานอัยการ ฯลฯ ออกจากตำแหน่งได้ ถ้ามีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตหรือส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ประเด็นนี้อยู่ว่าจะใช้มาตรานี้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการได้เพียงใด จะช่วยลดความรู้สึกในเรื่องมาตรฐานคำวินิจฉัยได้หรือไม่ หรือถ้าการตรวจสอบเข้มข้นเกินไปจะกระทบความเป็นอิสระของศาลหรือไม่ อนึ่งมีการตั้งประเด็นว่า ถ้าจะนำระบบลูกขุนมาใช้ จะกระทบต่อระบบปัจจุบันเพียงใด และมีความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมอย่างไร

ข้อเสนอจากการประชุมกลุ่มเจาะจงกฤษฎีกา

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

186) มาตรา 267 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่ง หรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือ เป็นลูกจ้างของบุคคลใดอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ก็ได้ด้วย

เหตุผลที่ขอแก้ไขเพิ่มเติม

ศาลรัฐธรรมนูญเคยตีความคำว่า “ลูกจ้าง” ในความหมายที่กว้างมาก ทำให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้จากการตีความดังกล่าว ทั้งนี้ โดยไม่ได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ จึงควรขยายความคำว่า “ลูกจ้าง” ให้ชัดเจนตามเจตนารมณ์ดังกล่าว เพื่อลดความเสี่ยงที่อำนาจตุลาการจะถูกนำมาใช้แทรกแซงอำนาจบริหารเกินกว่าเหตุ

บทเฉพาะกาล

รายงานการประชุมใหญ่ช่วงเช้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

187) บทเฉพาะกาล มาตรา 303 บัญญัติว่า “ในวาระแรกเริ่มให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด” แต่สุดท้ายมีกฎหมายหลายฉบับที่คณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ถ้าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับมาตรา 303 นี้ ควรหรือไม่ที่จะมีการบัญญัติเพิ่มเติมว่า ถ้าทำไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนดแล้วจะอย่างไร กรณีตัวอย่างหนึ่งที่มีบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 303 คือให้มี “กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4) ... ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176” แต่จนถึงบัดนี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังคงค้างอยู่ในสภา ทั้งๆ ที่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมน่าจะเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

188) ปัจจุบัน มีกระแสแนวคิดเรื่องการปรองดอง ความสามัคคีในชาติ การนิรโทษกรรม และหมายรวมถึงการลบล้างคดีที่เป็นผลพวงของรัฐประหารหรือไม่อย่างไร มีผู้สงสัยว่าการร่างรัฐธรรมนูญใหม่จะเป็นการยกเลิกผลพวงของรัฐประหารในเรื่องใดหรือไม่ และจะช่วยให้สังคมไทยก้าวข้ามความขัดแย้งรุนแรงไปสู่ความปรองดองได้หรือไม่

รายงานการประชุมกลุ่มย่อยช่วงเช้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

189) มีข้อสังเกตว่า บทเฉพาะกาลมาตรา 303 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับ ส่วนใหญ่ให้เสร็จภายในหนึ่งปี บางฉบับให้เสร็จภายในสองปี นับตั้งแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่มีบทบัญญัติเร่งรัดการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไม่เหมือนมาตรา 302 ที่มีการเร่งรัดสภาให้พิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ผลก็คือกฎหมายที่เร่งรัดให้จัดทำหรือปรับปรุงหลายฉบับก็ยังไม่แล้วเสร็จแม้เวลาจะผ่านไปร่วมห้าปี ประเด็นที่ควรถกแถลงก็คือ น่าจะมีการเขียนเพิ่มไว้อย่างไรหรือไม่ เพื่อผลในทางปฏิบัติ เช่นสำหรับกฎหมายบางฉบับ ถ้าไม่มีการจัดทำหรือปรับปรุงให้ใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นเป็นฐานในการปฏิบัติเลย ไม่ต้องรอกฎหมายบัญญัติหรือยกเลิก และสามารถตีความหรือใช้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญได้เลย หรือในกรณีที่ความล่าช้าไม่ใช่เหตุผลวิสัย หากเป็นความหยาบยานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา ควรหรือไม่

ที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ออกกฎหมายที่จะดัดสิทธิประโยชน์บางประการของ รัฐมนตรี ส.ส. หรือ ส.ว. ที่หย่อนยานแล้วแต่กรณี

ข้อเสนอจากการประชุมกลุ่มเจาะจงถกแถลงรัฐธรรมนูญ

วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม 2555

190) ในกรณีที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (เช่น มาตรา 303) เร่งรัดให้ดำเนินการใดๆ ให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด แต่ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเวลาที่บัญญัติไว้ ควรมีความบังคับอย่างไรหรือไม่?

191) รัฐธรรมนูญมาตรา 81 (4) ได้บัญญัติให้รัฐ “จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภา รัฐธรรมนูญควรกำหนดเกี่ยวกับองค์กรดังกล่าวเพิ่มเติมหรือไม่?

192) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ แนวทางการปรองดอง หรือ การล้างผลพวงรัฐประหารหรือไม่อย่างไร

ข้อสังเกตอื่น ๆ

รายงานการประชุมกลุ่มย่อยช่วงเช้าวันที่ 15 พฤษภาคม 2555

193) ขณะนี้มีการเสนอให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้น ควรมีรายละเอียดในเรื่องกรอบและกระบวนการอย่างไร เพื่อไม่ให้มีลักษณะของการมอบอำนาจให้แก่ สสร. จนเกินไป

194) ศาสนาเป็นเรื่องละเอียดอ่อน มีคนไทยที่นับถือศาสนาต่าง ๆ กัน รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของรัฐและดูเหมือนว่าหลักการของรัฐธรรมนูญคือ การแยกอาณาจักร และศาสนจักรออกจากกัน ให้ความคุ้มครองทุกศาสนา โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความเชื่อทางศาสนา (มาตรา 5 และมาตรา 30) แม้คนไทยส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาพุทธ

แต่รัฐธรรมนูญก็ดำรงดุลยภาพอันละเอียดอ่อนตลอดมา โดยไม่บัญญัติตามข้อเรียกร้องของชาวพุทธจำนวนหนึ่งว่าศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ

195) ชาวมุสลิมมีความเชื่อในหลักกฎหมายอิสลาม และปัจจุบันก็มีกฎหมายว่าด้วยศาลชารีอะห์ที่รองรับหลักกฎหมายอิสลามในส่วนของมรดกและครอบครัว ประเด็นที่ควรถกแถลงคือ รัฐธรรมนูญควรกล่าวถึงเรื่องนี้อย่างไร หรือว่าบทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 37 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนาธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน” ย่อมเพียงพอแล้ว

196) การนำเสนอในเรื่องต่างๆ ย่อมมีภาคส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย คำถามคือเราจะสร้างนวัตกรรมให้อยู่ร่วมกันได้ และให้ขับเคลื่อนไปด้วยตัวของมันเองได้อย่างไร เป็นการสร้างนวัตกรรมของทุกภาคส่วนที่ไม่สุดโต่งจนเกินไป ไม่ล้ำหลังจนเกินไป เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม รับฟังความเชื่อที่อีกภาคส่วนเสนอ รับฟังคำท้วงติงที่ภาคส่วนอื่นเสนอ ภาคประชาสังคมจะต้องสื่อถึงสังคมทั้งหมด รวมทั้งสองปีกที่แยกกันอยู่ด้วย จึงจะสามารถถกแถลงและออกแบบรัฐธรรมนูญที่เป็นนวัตกรรมที่อยู่ร่วมกันได้ อย่างไรก็ดีระยะเวลาการถกแถลงและการออกแบบก็อย่าให้ยืดและยาวจนเกินไป โดยเห็นวาระยะเวลา 10 ปี น่าจะมีความเหมาะสม

197) ความยุติธรรมมีทั้งที่เน้นการลงโทษผู้ทำผิดและการเยียวยาผู้เสียหาย และความยุติธรรมสมานฉันท์ที่เน้นเรื่องการให้อภัยและการคืนดี ซึ่งย่อมหมายถึงการพร้อมรับผิดและการเยียวยาด้วยเช่นกัน ประเด็นที่ควรถกแถลงเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญคือ กลไกของศาลเท่านั้นจะอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างสมบูรณ์เพียงใด และอยากเสนอให้มีการถกแถลงในเรื่องความยุติธรรมสมานฉันท์ด้วย

198) ถ้าจะมีการคัดเลือก สสร. ประชาชนควรมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกอย่างไร ถ้าเราสามารถบอกได้ว่าผู้สมัครคนใดมีแนวโน้ม มีแนวคิดที่จะไปร่างรัฐธรรมนูญโดยถือประเด็นใด หรือมีวิธีการทำงานแบบใดเป็นสำคัญ และคิดอย่างไรเกี่ยวกับบทบาทของเราในฐานะประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำอย่างไร สสร. จึงจะไม่ร่างรัฐธรรมนูญตามที่ใจอยากร่าง หากร่างเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม จึงเป็นหน้าที่ที่เราต้องตรวจสอบความคิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สสร. ก่อนการตัดสินใจเลือกหรือไม่เลือก

199) เครือข่ายถกแถลงรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน ต้องหักห้ามใจใน 2 เรื่องที่สำคัญคือ 1) อย่าเอาเรื่องที่เราสงใจเป็นพิเศษแล้วคิดว่าจะต้องเข้าไปอยู่ในรัฐธรรมนูญให้ได้ 2) อย่าคิดว่าข้อเสนอของเราเท่านั้นที่มีเหตุผลหนักแน่น น่าเชื่อถือได้ ทำอย่างไรจึงจะให้ผู้ที่ถนัดกว่าเราในเรื่องนั้น ๆ ได้เสนอข้อมูลและข้อคิดเห็นที่มี เพื่อให้เราและผู้อื่นสนใจได้เปิดใจรับฟังด้วย

รายงานการประชุมใหญ่ช่วงบ่ายวันที่ 15 พฤษภาคม 2555 เพื่อปรึกษาหารืองานขั้นต่อไป

200) บางคนที่ร่วมเวทีถกแถลงรัฐธรรมนูญจะเข้าร่วมโครงการสันติประชาธิปไตยเป็นการต่อเนื่อง จังหวะก้าวของกิจกรรมคือการจัดเวทีสันติประชาธิปไตยระดับภูมิภาค ก่อนการจัดเวทีระดับชาติครั้งที่ 2 โดยหนึ่งในประเด็นที่โครงการจะจัดการสนทนาทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชาติคือเรื่องรัฐธรรมนูญ

201) มีข้อเสนอแนะว่า ในการจัดเวทีทุกครั้งในแต่ละระดับ ต้องพยายามผูกมิตรกับสื่อ และการขับเคลื่อนทุกครั้งอย่างน้อยให้สื่อรับรู้ อย่างไรก็ดี ส่วนกลางจะเป็นศูนย์กลางรวบรวมประเด็นจากทุกภูมิภาค และมีช่องทางการสื่อสารที่สะดวกและรวดเร็ว เริ่มจากเว็บไซต์กลาง และสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ข้อสำคัญคือ 1) คนที่เป็นผู้รวบรวมหรือจัดระบบข้อมูล 2) คนที่สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อสรุปเป็นประเด็นและทางเลือกที่ชัดเจน เพื่อความสะดวกในการนำไปใช้ได้ทันที

202) ในเรื่องจังหวะก้าวนั้น ช่วงเดือนสิงหาคมจะเป็นช่วงปิดงบประมาณ ทั้งภาครัฐและเอกชนจะจัดสัมมนาและการประชุมกันมาก ถ้ามีเอกสารพร้อม อาจมีผู้ขอเอกสารไปใช้ประกอบการสัมมนาเพื่อขยายผล จึงขอให้เตรียมเอกสารการถกแถลงรัฐธรรมนูญให้พร้อมและทันทั่วทั้งที่ หนึ่ง ถ้าจะมีการเลือกตั้ง สสร. เอกสารควรให้เสร็จก่อนการรับสมัคร และถ้าเครือข่ายถกแถลงรัฐธรรมนูญสามารถใช้ช่องทางโทรทัศน์ดาวเทียมที่มีเวลาให้แก่การถกแถลงประเด็นต่าง ๆ ในระดับลึกได้ก็จะดี

203) ถ้าจะเพิ่มช่องทางการเคลื่อนไหวของเครือข่ายถกแถลงรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะประสานงานกับวิทยุชุมชนด้วย โดยอาจขอความร่วมมือกับเครือข่ายวิทยุชุมชนแห่งประเทศไทย หนึ่ง เครือข่ายถกแถลงรัฐธรรมนูญควรพัฒนาเว็บไซต์ของตน โดยใช้ชื่อว่า “รธน. เรื่องเธอ นะ”

204) มูลนิธิเอเชียอยากทำสื่อแอนิเมชันสั้น ๆ เช่น 3 นาที แต่ก็สามารถอธิบายเรื่องยาก ๆ

ให้เข้าใจง่าย เช่นเรื่องการปฏิรูปที่ดิน ระบบเลือกตั้ง ฯลฯ การเล่าเรื่องจะประกอบด้วยหลักการและเหตุผลว่าทำไมต้องมีการเปลี่ยนแปลง มีทางเลือกอะไรบ้าง ถ้าเปลี่ยนแปลงแล้วจะได้ผลอะไรบ้าง ซึ่งไม่ใช่เป็นการให้คำตอบ แต่ให้คิดถ้าเราสามารถทำสื่อเช่นนี้ได้ ก็อาจเอาไปฝากไว้กับทุกสื่ออื่นๆ เช่น ฝากเป็นสปอตวิทยุ สปอตโทรทัศน์

205) เครือข่ายรัฐธรรมนูญดูเหมือนจะขาดยุทธการ 2 ยุทธการ คือ 1) การมีนักรบทางด้านการประมวลผลข้อมูลข่าวสารที่เป็นประเด็นสาระสำคัญทั้งหมด และทำหน้าที่เสมือนกองบัญชาการ 2) การมีนักรบในสงครามไซเบอร์ เพื่อนำข้อมูลข่าวสารที่ผลิตออกมาเป็นหมวดหมู่แล้วนั้น ป้อนเข้าสู่โลกไซเบอร์

206) สิ่งที่สำคัญที่สุดในรัฐธรรมนูญคือเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ซึ่งรวมไปถึงเรื่องเป็นการได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนี้กับอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งต้องมีการควบคุมอย่างเหมาะสม หมายความว่า เราต้องคิดระบบการเลือกตั้งให้ดี และพยายามไม่ให้อำนาจไปกระจุกตัวที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อีกทั้งระวังมิให้การถ่วงดุลอำนาจมีมากเกินไปจนแต่ละอำนาจต้องระวังตัวแจ้ หรือมีการก้าวก่ายอำนาจกันไปมาจนเกินไป นวัตกรรมของรัฐธรรมนูญไทย คือ การบัญญัติโครงสร้างอำนาจที่สี่คือ อำนาจการตรวจสอบซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อำนาจนี้ควรมีการออกแบบให้ลงตัวและต้องพยายามออกแบบให้ดีขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการขบกันระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆ

207) มีข้อเสนอให้นำข้อมูลที่รวบรวมได้จากเวทีถกแถลงรัฐธรรมนูญ ส่งตรงไปยังมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อขอความร่วมมือในการขยายผลต่อไปสู่การยกย่องรัฐธรรมนูญ เพราะมหาวิทยาลัยมีนักวิชาการ มีงบประมาณ มีพื้นที่จัดกิจกรรมฯ และอาจขับเคลื่อนในเรื่องรัฐธรรมนูญได้อย่างมีพลัง

สรุปการบอกเล่าสิ่งที่ได้หรือความรู้สึกที่ได้จากการประชุม

- รู้สึกยังไม่สนใจในการถกแถลงกันในทุกเรื่อง
- ถ้ามีการคุยเรื่องแบบนี้ควรมีการคุยเรื่องกรอบมากกว่าการลงรายละเอียดเรื่องการแก้ไขรายมาตรา ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคที่คุยได้ไม่เต็มที่
- อยากให้ระบุว่าปัญหาตอนนี้เป็นปัญหาอะไรกันแน่ และตอบใจพยานั้น เพื่อให้เป็นปัจจุบันขณะ และมีจินตนาการไปสู่อนาคตร่วมกัน
- ขอเสนอว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายของประชาชนชาวไทยทุกคน ถ้ามีโอกาสแลกเปลี่ยนกับประชาชนทุกกลุ่ม ก็จะทำให้การปฏิบัติการในครั้งนี้ประสบความสำเร็จได้
- อยากให้มีการตกลงหลักมากกว่านี้ อย่างน้อยๆ ให้มีจุดยืนร่วมกัน มีธงร่วมกัน หรือข้อตกลงร่วมกัน 3-4 ข้อ และไม่ควรจะคุยแค่เรื่องเนื้อหา ควรคุยเรื่องการปฏิบัติการด้วยเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวที่เป็นขบวนการ เป็นเครือข่ายมากขึ้น และใช้สื่อที่มีอยู่ทุกสื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด
- เครือข่ายอาจจะต้องนำเอาวิชาการตลาดเข้ามาใช้ สัญลักษณ์ในครั้งนี่คืออะไร ถ้าเห็นสัญลักษณ์นี้แล้วทุกฝ่ายยอมรับได้และเชื่อมั่นได้หรือไม่ อยากเสนอให้มีการชูสัญลักษณ์และวาทะที่สั้น กระชับ และสื่อความหมายด้วย เพื่อให้สาธารณชนเข้าใจง่าย
- รู้สึกเฉยๆ ไม่ได้คาดหวังในการมาประชุมครั้งนี้ และเห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ก็มีดีในตัวของมันอยู่แล้ว และถ้าได้จากตรงนี้ไปสักเล็กน้อยก็ถือว่าเป็นกำไร
- มีความสนุกสนานดี เพราะเป็นลักษณะการเปิดใจ และสะท้อนถึงความคิดสร้างสรรค์ และความเป็นมิตร เวทีอย่างนี้จะต้องจัดบ่อยๆ แต่มีข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่า เราได้ทำการถกแถลงที่ครอบคลุมหลายประเด็น แต่ยังศึกษาประเด็นนั้นๆ ไม่พอ เพราะฉะนั้น อย่าด่วนรีบสรุปอะไรง่าย ๆ เปิดให้มีการถกแถลงกันต่อจะเป็นประโยชน์ได้มาก และไม่ควรปิดโอกาสให้คนอื่นที่คิดต่างออกไปได้เข้าร่วมด้วย
- มาเวทีนี้เป็นบทสรุปของการต่อสู้ของประชาชนตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปีนี้เป็นปีที่ 80 ถึงเวลาที่ประชาชนจะต้องสรุปด้วยการจัดการตนเอง เพื่อให้ประเทศของเราหลุดพ้นจากวิกฤตอย่างสันติวิธีอย่างแท้จริง และการกระจายอำนาจต้องมีผลเป็นรูปธรรม

- ดีใจ ถึงแม้ว่าจะมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน แต่เราสามารถพูดคุยกันได้อย่างออกรสของทุกฝ่ายทุกด้าน คิดว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของแนวทางสันติวิธี วัฒนธรรมเช่นนี้เริ่มถดถอยปัจจุบันมีอะไรก็ไม่อยากจะพูดให้ไปกระทบคนอื่นเพราะอยากจะรักษาตนเองไว้ ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งที่เป็นอันตรายมาก เพราะสังคมต้องสามารถถกแถลงกันได้แม้แตกต่างกัน จึงจะเกิดมุมมองที่สร้างสรรค์ วันนี้รู้สึกว่ามีคามหวัง รู้สึกว่าตนเป็นนักเรียนในวันนี้ด้วยเช่นกัน และมีโอกาสได้เรียนรู้จากทุกคน

- ดีใจที่ทุกคนพยายามใช้บรรยากาศนี้เป็นจุดร่วม และเวทีนี้สามารถทำให้ทุกคนพูดได้ทุกเรื่อง และเปิดได้เต็มที่ อยากให้เราพูดคุยกันได้

- ที่สัมผัสได้จากผู้เข้าร่วมคือสปิริตของทุกคนที่เสียสละเรื่องของเวลา เรื่องของความคิด อยากให้ทุกคนรักษาสปิริตนี้ไว้จนกว่าจะได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

- ขอบขอบคุณที่ได้เชิญชาววรวิธเข้าร่วมถกแถลง ถือว่าเป็นเกียรติอย่างยิ่ง และขอบขอบคุณทุกคนในเรื่องของความเอาใจใส่ ที่มีการถามไถ่ทุกข้อตลอดเวลา อยากให้รักษารายการแบบนี้ไปตลอด

- ภูมิใจเพราะเป็นนักกิจกรรมแต่ได้รับเชิญทุกครั้ง และได้ฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย และสบายใจที่ได้มาพูดมาฟังด้วยในเวทีลักษณะแบบนี้

- ประทับใจน้องๆ ที่ยิ้มแย้มแจ่มใส ที่มีความเป็นกันเอง และเป็นการประชุมที่ไม่เป็นทางการมากเกินไป และเห็นถึงความอดทนของส่วนกลางคือทุกคนทำงานใหญ่ๆ มามากมาย แต่มาทนกับพวกเราได้โดยที่ไม่ออกไปไหนเลย แม้จะรู้สึกว่าสูญเปล่าบ้าง เพราะก่อนหน้านี้เราเปิดเวทีถกแถลงเรื่องของการได้มาซึ่ง สสร. มีการจัดเวทีต่างจังหวัดแล้วมาประมวลผลร่วมกันว่าควรมี สสร. จังหวัดละกี่คน แต่สุดท้ายเขาวางตุ๊กตาไว้แล้ว และสิ่งที่กลัวขณะนี้เกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญคือ คนทางฝ่ายรัฐตั้งธงไว้แล้วหรือเปล่าเรามาแต่คุยกันมันจะสูญเปล่าไหม แต่อย่างน้อยๆ ที่มาคุยกันก็ได้พินิจ ขอบขอบคุณทุกคน

คณะผู้จัดทำรายงาน รศ.ดร.โคทม อารียา นายพรศักดิ์ บวรศิริสวรรค์ นายอนุชา วินทะไชย นางสาววนิดา เจียมรัมย์ นางสาวอริชฐาน คงทรัพย์ นายวัลลภ ภูมรา และ นางสาวประไพ กระจางดี

ภาคผนวก ก.

ตาราง 1

จำนวนสมาชิกวุฒิสภา (ประเภทเลือกตั้งตามสัดส่วนประชากรรายจังหวัด)
จำนวนรวม 200 คน

จังหวัด	จำนวน ประชากร	ค่าคำนวณ	เพิ่มจาก พิเศษ	จำนวน ส.ว.
ทั่วประเทศ	64,076,033			
กรุงเทพมหานคร	5,674,843	17.7128	1	18
กระบี่	438,039	1.3672		1
กาญจนบุรี	838,914	2.6184	1	3
กาฬสินธุ์	981,655	3.6400	1	4
กำแพงเพชร	726,009	2.2660		2
ขอนแก่น	1,766,066	5.5124		5
จันทบุรี	516,855	1.6132	1	2
ฉะเชิงเทรา	679,370	2.1205		2
ชลบุรี	1,338,656	4.1782		4
ชัยนาท	333,256	1.4000		1
ชัยภูมิ	1,127,423	3.5190		3
ชุมพร	492,182	1.5362		1
เชียงราย	1,198,656	3.6412	1	4
เชียงใหม่	1,646,144	5.1380		5

รายงานการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ

ตรัง	626,708	1.9560	1	2
ตราด	220,013	0.6866		1
ตาก	531,018	1.6574	1	2
นครนายก	253,831	0.7922		1
นครปฐม	866,064	2.7032	1	3
นครพนม	704,768	2.1996		2
นครราชสีมา	2,585,325	8.0694		8
นครศรีธรรมราช	1,526,071	4.7632	1	5
นครสวรรค์	1,071,686	3.3450		3
นนทบุรี	1,122,627	3.5040		3
นราธิวาส	747,372	3.3326		3
น่าน	476,612	1.4876		1
บึงกาฬ	407,634	1.2722		1
บุรีรัมย์	1,559,085	4.8662	1	5
ปทุมธานี	1,010,898	3.1542		3
ประจวบคีรีขันธ์	512,568	1.5998	1	2
ปราจีนบุรี	469,652	1.4658		1
ปัตตานี	663,485	2.0708		2
พระนครศรีอยุธยา	782,096	2.4410		2
พะเยา	486,472	1.5184		1
พังงา	254,931	0.7956		1
พัทลุง	511,063	1.5950	1	2
พิจิตร	549,688	1.7156	1	2

พิษณุโลก	851,357	2.6572	1	3
เพชรบุรี	466,079	1.4546		1
เพชรบูรณ์	990,807	3.9240	1	4
แพร่	458,750	1.4318		1
ภูเก็ต	353,847	1.1044		1
มหาสารคาม	939,736	2.9330	1	3
มุกดาหาร	340,581	1.0630		1
แม่ฮ่องสอน	244,048	0.7616		1
ยโสธร	538,853	1.6818	1	2
ยะลา	493,767	1.5410		1
ร้อยเอ็ด	1,305,058	4.0734		4
ระนอง	183,849	0.5738		1
ระยอง	637,736	1.9904	1	2
ราชบุรี	842,684	2.6302	1	3
ลพบุรี	756,127	2.3600		2
ลำปาง	757,534	2.3644		2
ลำพูน	403,952	1.2608		1
เลย	624,920	1.9504	1	2
ศรีสะเกษ	1,452,203	4.5326		4
สกลนคร	1,123,351	3.5062		3
สงขลา	1,367,010	4.2668		4
สตูล	301,467	0.9408		1
สมุทรปราการ	1,203,223	3.7556	1	4

รายงานการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ

สมุทรสงคราม	194,086	0.6056		1
สมุทรสาคร	499,098	1.5578	1	2
สระแก้ว	545,596	1.7028		1
สระบุรี	620,454	1.9366	1	2
สิงห์บุรี	213,587	0.6666		1
สุโขทัย	601,504	1.8774	1	2
สุพรรณบุรี	845,053	2.6376	1	
สุราษฎร์ธานี	1,012,064	3.1588		3
สุรินทร์	1,380,099	4.3076		4
หนองคาย	509,870	1.5914	1	2
หนองบัวลำภู	502,551	1.5686	1	2
อ่างทอง	284,061	0.8866		1
อำนาจเจริญ	372,241	1.1618		1
อุดรธานี	1,548,107	4.8320	1	5
อุดรดิตถ์	461,040	1.4390		1
อุทัยธานี	328,034	1.0238		1
อุบลราชธานี	1,816,057	5.6684	1	6
			รวม	200

ที่มาข้อมูล ประกาศสำนักงานทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ลงวันที่ 15 มีนาคม 2555 เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554

หมายเหตุ 1) การคำนวณจำนวน ส.ว.รายจังหวัดในที่นี้ ได้นำวิธีการคำนวณจำนวน ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 94 (1) ถึง (3) มาใช้โดยอนุโลม
2) จำนวนประชากรเฉลี่ย 320,380 คน ต่อจำนวน ส.ว. 1 คน

ตาราง 2

จำนวนสมาชิกวุฒิสภา (ประเภทเลือกตั้งตามสัดส่วนประชากรรายจังหวัด)
จำนวนรวม 100 คน

จังหวัด	จำนวน ประชากร	ค่าคำนวณ	เพิ่มจาก พิเศษ	จำนวน ส.ว.
ทั่วประเทศ	64,076,033			
กรุงเทพมหานคร	5,674,843	8.8564	1	9
กระบี่	438,039	0.6836		1
กาญจนบุรี	838,914	1.3092		1
กาฬสินธุ์	981,655	1.5320		1
กำแพงเพชร	726,009	1.1330		1
ขอนแก่น	1,766,066	2.7562		2
จันทบุรี	516,855	0.8066		1
ฉะเชิงเทรา	679,370	1.0602		1
ชลบุรี	1,338,656	2.0891		2
ชัยนาท	333,256	0.5200		1
ชัยภูมิ	1,127,423	1.7595		1
ชุมพร	492,182	0.7681		1
เชียงราย	1,198,656	1.8706	1	2
เชียงใหม่	1,646,144	2.5690		2
ตรัง	626,708	0.9780		1
ตราด	220,013	0.3433		1
ตาก	531,018	0.8287		1

รายงานการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ

นครนายก	253,831	0.3961		1
นครปฐม	866,064	1.3516		1
นครพนม	704,768	1.0998		1
นครราชสีมา	2,585,325	4.0347		4
นครศรีธรรมราช	1,526,071	2.3816		2
นครสวรรค์	1,071,686	1.6725		1
นนทบุรี	1,122,627	1.7520		1
นราธิวาส	747,372	1.1663		1
น่าน	476,612	0.7438		1
บึงกาฬ	407,634	0.6361		1
บุรีรัมย์	1,559,085	2.4331		2
ปทุมธานี	1,010,898	1.5776		1
ประจวบคีรีขันธ์	512,568	0.7999		1
ปราจีนบุรี	469,652	0.7329		1
ปัตตานี	663,485	1.0354		1
พระนครศรีอยุธยา	782,096	1.2205		1
พะเยา	486,472	0.7592		1
พังงา	254,931	0.3978		1
พัทลุง	511,063	0.7975		1
พิจิตร	549,688	0.8578		1
พิษณุโลก	851,357	1.3286		1
เพชรบุรี	466,079	0.7273		1
เพชรบูรณ์	990,807	1.5462		1

แพร่	458,750	0.7159		1
ภูเก็ต	353,847	0.5522		1
มหาสารคาม	939,736	1.4665		1
มุกดาหาร	340,581	0.5315		1
แม่ฮ่องสอน	244,048	0.3808		1
ยโสธร	538,853	0.8409		1
ยะลา	493,767	0.7705		1
ร้อยเอ็ด	1,305,058	2.0367		2
ระนอง	183,849	0.2869		1
ระยอง	637,736	0.9952		1
ราชบุรี	842,684	1.3151		1
ลพบุรี	756,127	1.1800		1
ลำปาง	757,534	1.1822		1
ลำพูน	403,952	0.6304		1
เลย	624,920	0.9752		1
ศรีสะเกษ	1,452,203	2.2663		2
สกลนคร	1,123,351	1.7531		1
สงขลา	1,367,010	2.1334		2
สตูล	301,467	0.4704		1
สมุทรปราการ	1,203,223	1.8778	1	2
สมุทรสงคราม	194,086	0.3028		1
สมุทรสาคร	499,098	0.7789		1
สระแก้ว	545,596	0.8514		1

รายงานการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ

สระบุรี	620,454	0.9683		1
สิงห์บุรี	213,587	0.3333		1
สุโขทัย	601,504	0.9387		1
สุพรรณบุรี	845,053	1.3188		1
สุราษฎร์ธานี	1,012,064	1.5794		1
สุรินทร์	1,380,099	2.1538		2
หนองคาย	509,870	0.7957		1
หนองบัวลำภู	502,551	0.7843		1
อ่างทอง	284,061	0.4433		1
อำนาจเจริญ	372,241	0.5809		1
อุดรธานี	1,548,107	2.4160		2
อุตรดิตถ์	461,040	0.7195		1
อุทัยธานี	328,034	0.5119		1
อุบลราชธานี	1,816,057	2.8342		2
			รวม	100

ที่มาข้อมูล ประกาศสำนักงานทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ลงวันที่ 15 มีนาคม 2555 เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่างๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554

หมายเหตุ 1) การคำนวณจำนวน ส.ว.รายจังหวัดในที่นี่ ได้นำวิธีการคำนวณจำนวน ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 94 (1) ถึง (3) มาใช้โดยอนุโลม
2) จำนวนประชากร 640,760 คน ต่อจำนวน ส.ว. 1 คน

ตาราง 3

การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา(ส.ว.) จำนวน 30 เขต
โดยแต่ละเขตมี ส.ว. ได้ 6 คนเท่ากัน รวม 180 คน

1. กรุงเทพมหานคร 1 (1.95)	16. นครราชสีมา 1 (2.05)
2. กรุงเทพมหานคร 2 (1.92)	17. นครราชสีมา 2 บุรีรัมย์ (2.10)
3. กรุงเทพมหานคร 3 (1.80)	18. สุรินทร์ มหาสารคาม (2.32)
4. นนทบุรี ปทุมธานี (2.13)	19. ศรีสะเกษ ยโสธร (1.99)
5. ระยอง ปราจีนบุรี นครนายก สระแก้ว (1.90)	20. อุบลราชธานี อำนาจเจริญ (2.18)
6. ชลบุรี จันทบุรี ตราด (2.08)	21. ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ (2.28)
7. พระนครศรีอยุธยา สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง (1.89)	22. ขอนแก่นหนองบัวลำภู (2.22)
8. ราชบุรี กาญจนบุรี นครปฐม (2.55)	23. อุตรดิตถ์ หนองคาย (2.06)
9. สุพรรณบุรี ชัยนาท นครสวรรค์ อุทัยธานี (2.58)	24. สกลนคร นครพนม บึงกาฬ มุกดาหาร (2.57)
10. ชัยภูมิ ลพบุรี (1.88)	25. สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา (1.87)
11. ตาก กำแพงเพชร พิษณุโลก (2.11)	26. สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ (2.13)
12. พิจิตร เพชรบูรณ์ เลย (2.16)	27. สุราษฎร์ธานี พังงา กระบี่ ภูเก็ต ระนอง (2.23)
13. ลำปางแพร่ อุดรดิตถ์ สุโขทัย (2.26)	28. นครศรีธรรมราช ตรัง (2.16)
14. แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูน (2.29)	29. สงขลา สตูล พัทลุง (2.18)
15. เชียงราย พะเยา น่าน (2.17)	30. บัณฑิต ยะลา นราธิวาส (1.90)

ตัวเลขในวงเล็บแสดงจำนวนประชากรรวม หน่วย : ล้านคน

- หมายเหตุ 1) จำนวนประชากรทั้งประเทศ 64.07 ล้านคน (ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554)
2) ใช้เกณฑ์จำนวนประชากรในแต่ละโซนพื้นที่ให้ได้ใกล้เคียงมากที่สุดกับค่าเฉลี่ย 2.13 ล้านคน

แต่บางเขตจะมีจำนวนประชากรแตกต่างจากค่าเฉลี่ยดังกล่าวพอสมควร เนื่องจากไม่ต้องการแยกบางส่วนของจังหวัดไปรวมกับเขตอื่น (ยกเว้นกรณีจังหวัดนครราชสีมาที่มีความจำเป็นต้องแยกบางส่วนของจังหวัดไปรวมกับเขตที่มีพื้นที่ใกล้เคียง ด้วยเหตุผลด้านจำนวนประชากร

- 3) การจัดเขต พิจารณาและคำนึงถึงพื้นที่ติดต่อกันระหว่างจังหวัดเป็นสำคัญ

ภาคผนวก ข.

โครงการการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ

หลักการและเหตุผล

สืบเนื่องจากการจัดการประชุมถกแถลงเรื่องกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม ค.ศ.นี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล โดยความร่วมมือและสนับสนุนของ มูลนิธิเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี (ANFREL) มีความเห็นว่า รัฐสภาคงจะผ่านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 291 ซึ่งจะมีผลให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ จึงควรให้ภาคส่วนต่างๆ ที่สนใจในปัญหาบ้านเมือง จะได้ร่วมกันศึกษาหลักการและประเด็นสำคัญ ที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยที่การศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการยกหลักการและตั้งประเด็น ทั้งนี้ หลักการจะมีหลายข้อ และแต่ละประเด็นจะมีตัวอย่างทางเลือกพร้อมเหตุผลที่แสดงข้อดีและข้อด้อยของทางเลือกนั้นๆ หลักการและประเด็นเหล่านี้จะได้นำเสนอให้สาธารณชนถกแถลงกันอย่างกว้างขวางต่อไป โดยหวังว่าจะเกิดเป็นความเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งจะทำให้หลักการสำคัญกลายเป็นอุดมการณ์แห่งชาติที่จะบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไปของรัฐธรรมนูญ และประเด็นสำคัญที่เลือกโดยมีเหตุผลสนับสนุนและสอดคล้องกับสังคมการเมืองไทย จะได้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะยกวางขึ้นใหม่ จึงเห็นควรจัดทำโครงการการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

วัตถุประสงค์

1. จัดประชุมกลุ่มเจาะจง (focus groups) เพื่อพิจารณาหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไป และประเด็นสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ
2. จัดประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ โดยเชิญตัวแทนภาคส่วนต่างๆ มาร่วมกันพิจารณาและปรับปรุงเอกสารที่เป็นข้อเสนอทางเลือกและเหตุผลประกอบของการประชุมกลุ่มเจาะจง
3. จัดทำเอกสารที่เป็นข้อเสนอทางเลือกและเหตุผลประกอบของการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ และเผยแพร่เอกสารดังกล่าวสู่สาธารณชนอย่างกว้างขวาง

การประชุมกลุ่มเจาะจง

ในการประชุมกลุ่มเจาะจงจะเรียนเชิญนักวิชาการ ตัวแทนองค์กรที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนภาคประชาสังคม โดยคาดว่าจะในการประชุมแต่ละครั้ง จะมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 10 คน การประชุมจะจัดที่ ศศนิเวศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในเวลา 13.30-16.30 น. โดยมีกำหนดการดังนี้

วันที่	หัวข้อ
20 เมษายน	หมวด 1 บททั่วไป
23 เมษายน	หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
24 เมษายน	หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
27 เมษายน	หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สภาผู้แทนราษฎร
1 พฤษภาคม	หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา
2 พฤษภาคม	หมวด 9 คณะรัฐมนตรี และหมวด 10 ศาล
3 พฤษภาคม	หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ
4 พฤษภาคม	หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น
8 พฤษภาคม	หมวดอื่น ๆ

การประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญจะเรียนเชิญนักวิชาการ ตัวแทนองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนภาคประชาสังคม จากส่วนกลางประมาณ 40 คน และตัวแทนจาก 6 จังหวัดที่ได้เข้าร่วมโครงการถกแถลงกระบวนการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ประมาณ 10 คน การประชุมจะจัดที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศูนย์ราชการ ถนนแจ้งวัฒนะ ในวันที่ 14-15 พฤษภาคม 2555 โดยมีกำหนดการดังนี้

วันที่ 14 พฤษภาคม

- 9.00-9.30 น. ลงทะเบียน
- 9.30-10.00 น. แนะนำโครงการ และแนะนำตัวผู้เข้าร่วมประชุม
- 10.00-10.30 น. นำเสนอรายงานของการประชุมกลุ่มเจาะจงใน 3 หมวดคือ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพ และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- 10.30-12.00 น. แบ่งกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 1 ถึง 3 แต่ละกลุ่มพิจารณาหมวดต่อไปนี้อยู่ตามลำดับคือ บททั่วไป สิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- 12.00-13.00 น. รับประทานอาหาร
- 13.00-14.30 น. รายงานและถกแถลงผลการประชุมกลุ่มย่อยที่ 1 ถึง 3 แต่ละกลุ่มใช้เวลารายงาน 10 นาที ตามด้วยการถกแถลงร่วมกัน 20 นาที แล้วจึงเปลี่ยนเป็นกลุ่มถัดไป
- 14.30-15.00 น. นำเสนอรายงานของการประชุมกลุ่มเจาะจงใน 3 หมวดคือ หมวด 6 รัฐสภาส่วนที่ 2 สมาชิกแทนราษฎร หมวด 6 รัฐสภาส่วนที่ 3 วุฒิสภา และหมวด 9 คณะรัฐมนตรีและหมวด 10 ศาล
- 15.00-16.30 น. แบ่งกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 4 ถึง 6 แต่ละกลุ่มพิจารณาหมวดต่อไปนี้อยู่ตามลำดับคือ รัฐสภาส่วนที่ 2 สมาชิกแทนราษฎร รัฐสภาส่วนที่ 3 วุฒิสภา และหมวดคณะรัฐมนตรีและศาล

วันที่ 15 พฤษภาคม

- 9.00-10.30 น. รายงานและถกแถลงผลการประชุมกลุ่มย่อยที่ 4 ถึง 6 แต่ละกลุ่มใช้เวลารายงาน 10 นาที ตามด้วยการถกแถลงร่วมกัน 20 นาที แล้วจึงเปลี่ยนเป็นกลุ่มถัดไป
- 10.30-11.00 น. นำเสนอรายงานของการประชุมกลุ่มเจาะจงใน 3 หมวดคือ หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวดอื่น ๆ

- 11.00-12.30 น. แบ่งกลุ่มย่อย กลุ่มที่ 7 ถึง 9 แต่ละกลุ่มพิจารณาหมวดต่อไปนี้ตามลำดับคือ องค์การตามรัฐธรรมนูญ การปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวดอื่นๆ
- 12.30-13.30 น. รับประทานอาหาร
- 13.30-15.00 น. รายงานและถกแถลงผลการประชุมกลุ่มย่อยที่ 7 ถึง 9 แต่ละกลุ่มใช้เวลารายงาน 10 นาที ตามด้วยการถกแถลงร่วมกัน 20 นาที แล้วจึงเปลี่ยนเป็นกลุ่มถัดไป
- 15.00-15.45 น. ปฐกษัตริ์องงานขึ้นต่อไป สรุปผลการประชุมถกแถลงรัฐธรรมนูญ
- 15.45-16.00 น. บอกเล่าสิ่งที่ได้หรือความรู้สึที่ได้จากการประชุม (check out)

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- รายงานการประชุมกลุ่มเจาะจง
- รายงานการประชุมถกแถลง (เนื้อหาสำคัญ) ของรัฐธรรมนูญ ที่จะเสนอต่อสาธารณชน และใช้เป็นเอกสารประกอบการถกแถลงรัฐธรรมนูญในเวทีต่างๆ อย่างกว้างขวาง อันอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่มีข้อมูลและเหตุผล (informed decision) ต่อไป