

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๒๑
วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	ประธานกรรมการ
๒. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์กระแชะ ชนวงค์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายมานิจ สุขสมจิตร	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. รองศาสตราจารย์นวีวรรณ จินตกานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นายปรีชา วัชรากัย	รองประธานกรรมการ คนที่ห้า
๗. นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์	รองประธานกรรมการ คนที่หก
๘. ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช	ประธานที่ปรึกษากรรมการ
๙. นายจรรยา อินทจากร	รองประธานที่ปรึกษากรรมการ
๑๐. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช	ที่ปรึกษากรรมการและโฆษกกรรมการ
๑๑. นายคำคุณ สีหิสมาน	โฆษกกรรมการ
๑๒. พลโท นาวัน ดำริกาญจน์	โฆษกกรรมการ
๑๓. นายปกรณ์ ปรีชากร	โฆษกกรรมการ
๑๔. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	โฆษกกรรมการ
๑๕. นางสาวสุภัทรา นาคะผิว	โฆษกกรรมการ
๑๖. นายกฤต ไกรจิตติ	กรรมการ
๑๗. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา	กรรมการ
๑๘. นายจุมพล สุขมัน	กรรมการ
๑๙. นายเชษฐา โทณะวนิก	กรรมการ
๒๐. นายเชิดชัย วงศ์เสรี	กรรมการ
๒๑. นางถวิลวดี บุรีกุล	กรรมการ
๒๒. นางทิตา ณ นคร	กรรมการ
๒๓. พลโท นคร สุขประเสริฐ	กรรมการ
๒๔. ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ	กรรมการ

๒๕. นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์	กรรมการ
๒๖. นายประชา เตรีตน์	กรรมการ
๒๗. นายไพบุลย์ นิติตะวัน	กรรมการ
๒๘. พลเอก ยอคยุทธ บุญญาธิการ	กรรมการ
๒๙. นายวิชัย ทิตตภักดิ์	กรรมการ
๓๐. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลากเจริญทรัพย์	กรรมการ
๓๑. นางสาวสมสุข บุญยะปัญญา	กรรมการ
๓๒. ศาสตราจารย์พิเศษเอนก เหล่าธรรมทัศน์	กรรมการ
๓๓. นายดิศทัต โทตระกิตย์	เลขานุการกรรมการ
๓๔. นางกาญจนารัตน์ สิวโรจน์	เลขานุการกรรมการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

- | | |
|------------------------------------|---------------|
| ๑. ศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ | (ลาการประชุม) |
| ๒. นายมีชัย วีระไวทยะ | (ลาการประชุม) |

ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ คือ

- | | |
|-----------------------------------|---|
| ๑. นายปกรณ์ นิลประพันธ์ | กรรมการร่างกฎหมายประจำ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| ๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร |

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- | | |
|--------------------------|---|
| ๑. นายอรรถสิทธิ์ กันมล | ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน |
| ๒. นายอรรถกร สุขปฐมพันธ์ | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |
| ๓. นายสถาพร ปัญญาดี | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักกฎหมาย

- | | |
|--|---------------------|
| ๑. นายสุเทพ สิริพงษ์กุล | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| ๒. ร้อยตำรวจโทหญิง รัตนาวัลย์ ชัดพันธ์ | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| ๓. ร้อยเอก จิตติกร รอดวิจิตร | นิติกรชำนาญการ |

สำนักวิชาการ

นางสาวปรียววรรณ สุวรรณสุนย์

วิทยากรชำนาญการ

สำนักการประชุม

นายวุฒิพันธ์ อภิไชยวาทย

นิติกรชำนาญการพิเศษ

ผู้ติดตามกรรมการ

๑. นายदनัยภัทธ โภควณิช

ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

๒. นายศิริรัช ศิริชุมแสง

ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

๓. นายธนบดี ภาคพิชัย

ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

๔. นายยุทธนากรณ์ ผมหอม

ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช

๕. พันเอก ประภัทร์ ล้อมสมบุรณ์

ผู้ติดตาม พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ

๖. นายชานนทร์ บุญรัชกุล

ผู้ติดตาม นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์

๗. นายราเชนทร์ เหลืองอ่อน

ผู้ติดตาม ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์

๘. นางสาวอรอุมา วรแสน

ผู้ติดตาม นายประชา เตรรัตน์

๙. นางสาวศศิธร พัดขุนทด

ผู้ติดตาม รองศาสตราจารย์นวีวรรณ จินตกานนท์

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๓๓ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

๑.๑ ขอเรียนเชิญกรรมการร่วมพิธีส่งมอบรายงานข้อสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในวันศุกร์ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

ที่ประชุมรับทราบ

๑.๒ นายวีระกานต์ มุสิกพงศ์ อดีตประธานแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ตอบรับในการมาให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญในประเด็น “จะยก ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สังคมไทยมีอนาคตที่ดีเพื่อส่งมอบให้ลูกหลานได้อย่างไร ?” ในวันศุกร์ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา

ที่ประชุมรับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๘ วันศุกร์ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยมีการแก้ไข ดังนี้

หน้า ๔๖ บรรทัดที่ ๑๘ ถึง ๒๐

ความเดิม “เสียง (one man one vote) ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสังกัดพรรคการเมืองไม่ได้

- สมาชิกวุฒิสภามาจากการคัดสรรทั้งหมด โดยมาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับ”

แก้ไขเป็น “เสียง (one man one vote) ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้

- สมาชิกวุฒิสภามาจากการคัดสรรทั้งหมด โดยมาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับ”

หน้า ๔๘ บรรทัดที่ ๗ ถึง ๘

ความเดิม “จากนั้น ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการ ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการเมือง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้”

แก้ไขเป็น “จากนั้น ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการ ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการเมือง ตามที่คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๓ ได้นำเสนอต่อคณะกรรมการ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้”

หน้า ๕๗ บรรทัดที่ ๑๕

ความเดิม “- เสนอให้เพิ่มโควตาทางเพศ (gender quotas) ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค”

แก้ไขเป็น “- เสนอให้เพิ่มสัดส่วนหญิงชาย (gender quotas) ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค”

- ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๙ วันอังคารที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยมีการแก้ไขดังนี้

หน้า ๘ บรรทัดที่ ๙

ความเดิม “- ให้นายจรูญ อินทจาร ที่ปรึกษากรรมการฯ ตอบและให้ความเห็นในภาพรวมข้อเสนอของ”

แก้ไขเป็น “- ให้นายจรูญ อินทจาร รองประธานที่ปรึกษากรรมการฯ ตอบและให้ความเห็นในภาพรวมข้อเสนอของ”

หน้า ๘ บรรทัดที่ ๑๒

ความเดิม “- ให้นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ รองประธานกรรมการ คนที่หก และรองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย”

แก้ไขเป็น “- ให้ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง และรองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย”

- ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๐ วันพุธที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยมีการแก้ไข ดังนี้

หน้า ๖ บรรทัดที่ ๓๐

ความเดิม “- ควรมีกลไกในการวางยุทธศาสตร์ต่อสื่อมวลชนโดยกำหนดว่าจะต้องสื่ออะไรออกไป และต้องรับ”

แก้ไขเป็น “- ควรเร่งการวางแผนและดำเนินการในเรื่องการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนด ข้อความ (message) และกลุ่มเป้าหมาย (audience) และต้องรับ”

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

- พิจารณาประเด็นความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๑๘ คณะ ที่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ เลขานุการกรรมการ ได้นำเสนอผลการประมวลความเห็น หรือข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๑๘ คณะ ซึ่งได้นำเสนอต่อ สภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนข้อเสนอขององค์กรและหน่วยงาน ต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอของประชาชน ฝ่ายเลขานุการได้รวบรวมข้อเสนอแนะเพื่อนำมาประกอบการ พิจารณาร่างบทบัญญัติในรายมาตราต่อไป

ฝ่ายเลขานุการได้นำความเห็นของสภาปฏิรูปแห่งชาติใช้เป็นหลักในการพิจารณา ประกอบ ความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ความเห็นของพรรคการเมืองต่างๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่ง ฝ่ายเลขานุการขอใช้เอกสารที่ฝ่ายเลขานุการได้นำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการในการประชุมครั้งนี้ ส่วนเอกสารที่ ประมวลความเห็นของทุกองค์กรครบถ้วนแล้วจะนำเสนอต่อที่ประชุมได้พิจารณาเพิ่มเติมว่าข้อเสนอแนะ ต่างๆ ควรนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายลูก

สำหรับเอกสารที่นำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ได้แก่ ประมวลความเห็น หรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา ๑๘ คณะ เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ฝ่ายเลขานุการได้สรุปรวบรวมความเห็นซึ่งมีคณะกรรมการ วิสามัญฯ เสนอทั้งสิ้นจำนวน ๒๔๖ ประเด็น แต่เนื้อหาในความเห็นหรือข้อเสนอแนะ ฝ่ายเลขานุการ

ได้นำไปพิจารณาแล้ว สามารถแยกประเด็นเพื่อรับไปดำเนินการจำนวน ๒๗๒ ประเด็น เนื่องจากความเห็นในบางประการฝ่ายเลขานุการพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเนื้อหาที่สมควรนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่ง และบางส่วนสมควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลูกประเภทต่างๆ โดยบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ และบางส่วนเป็นข้อเสนอแนะหรือความเห็นสำหรับฝ่ายบริหารที่จะต้องนำไปปฏิบัติหรือนำไปปรับปรุงกระบวนการบริหารต่อไป ดังนั้น การพิจารณาในแต่ละประเด็นหรือแต่ละความเห็น ฝ่ายเลขานุการได้แบ่งออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ประเด็นหรือข้อเสนอแนะที่ควรนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่สอง ประเด็นหรือข้อเสนอแนะที่ควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติต่างๆ

สำหรับประเด็นหรือข้อเสนอแนะในส่วนที่มีความชัดเจน ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำเอกสารโดยระบุเนื้อหาในส่วนที่มีความชัดเจนดังกล่าว ควรจะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดหรือพระราชบัญญัติใด โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญๆ อย่างไรก็ตาม ส่วนประเด็นหรือข้อเสนอแนะที่เป็นภาพกว้าง ฝ่ายเลขานุการจะสรุปความเห็นกว้างๆ ว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้เวลาในการวิเคราะห์ต่อไปว่า เนื้อหาเหล่านั้นควรแก้ไขกฎหมายฉบับใดบ้าง เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

กลุ่มที่สาม ประเด็นหรือข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ ฝ่ายเลขานุการจะรวบรวมกลุ่มข้อเสนอแนะเหล่านั้น สมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารต่อไป

กลุ่มที่ ๔ ประเด็นหรือข้อเสนอแนะที่นำเสนอแต่ยังไม่ชัดเจนหรือไม่มีข้อมูลหรือแนวทางที่ชัดเจน เช่น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวฝ่ายเลขานุการขอความเห็นเพิ่มเติม เพื่อนำไปเขียนบทบัญญัติในรายมาตราต่อไป

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอที่ฝ่ายเลขานุการจะนำเสนอต่อคณะกรรมการในสี่กลุ่มดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงข้อเสนอหรือความเห็นเบื้องต้นที่คณะกรรมการสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ เช่น กรณีฝ่ายเลขานุการเสนอให้อยู่ในกฎหมายลูก แต่ที่ประชุมคณะกรรมการมีความเห็นว่าบางส่วนควรนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งที่ประชุมสามารถปรับแก้ไขได้

ประเด็นหรือข้อเสนอที่เสนอให้บัญญัติในรัฐธรรมนูญ คำบางคำหรือบางประโยคที่จะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้อยคำอาจไม่เหมือนกับที่มีการนำเสนออาจมีจำกัดศัพท์เทคนิคทางกฎหมาย แต่ความหมายที่สื่อไปยังเจตนารมณ์ที่แท้จริง ฝ่ายเลขานุการจะใช้ถ้อยคำที่ใกล้เคียงหรือตรงกับเจตนารมณ์มากที่สุด อย่างไรก็ตามการนำความเห็นที่เสนอไปเขียนบทบัญญัติในรายมาตรา แต่ละคำที่เขียน มีเจตนาให้ความหมายอย่างไร ควบคุมในประเด็นใดบ้าง จะดำเนินการควบคุมกับการบันทึกเจตนารมณ์เพื่อให้เนื้อหาความหมายของคำที่บัญญัติในแต่ละมาตรา คลาดเคลื่อนให้น้อยที่สุด ซึ่งหากเขียนเป็นบทบัญญัติในแต่ละมาตราดูประกอบกับเจตนารมณ์แล้วยังมีความหมายคลาดเคลื่อนหรือไม่ครอบคลุม คณะกรรมการสามารถปรับปรุงแก้ไขให้ความหมายชัดเจนได้ เพราะบทบัญญัติรายมาตราที่ฝ่ายเลขานุการนำเสนอเป็น

เพียงกรอบความเห็นเบื้องต้นต่อการร่างรัฐธรรมนูญที่สะท้อนเจตนารมณ์หรือความต้องการให้ได้มากที่สุด อย่างไรก็ตามตัวร่างที่จะนำไปเขียนเป็นรายมาตรา ฝ่ายเลขานุการในฐานะผู้เขียนขอยืนยันว่าไม่มีพิมพ์เขียวใดทั้งสิ้น ฝ่ายเลขานุการมีเฉพาะแต่โครงร่างการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการกฤษฎีกาเท่านั้น รวมทั้งข้อเสนอ ความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ และนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๗ บางส่วนมาเป็นพื้นฐานการพิจารณาประกอบว่าในแต่ละภาค ในแต่ละหมวด ในแต่ละส่วน ควรมีบทบัญญัติใดบ้าง จากนั้นฝ่ายเลขานุการจะเขียนบทบัญญัติรายมาตรา โดยบทบัญญัติรายมาตราส่วนต่าง ๆ ที่สามารถดำเนินการยกร่างได้ทันทีจะเป็นบทบัญญัติที่บางส่วนไม่มีฝ่ายใดหรือกรรมการได้เสนอหรือมีความเห็น หรือเป็นบทบัญญัติที่มีข้อเสนอหรือความเห็นเพียงเล็กน้อย ไม่กระทบโครงสร้าง ฝ่ายเลขานุการดำเนินการยกร่างมาตราได้ หรือเป็นบทบัญญัติที่คณะกรรมการแต่ละคณะได้เสนอความเห็นมาแล้วคณะกรรมการไม่มีข้อโต้แย้งคัดค้านประการใด ฝ่ายเลขานุการดำเนินการยกร่างมาตราได้เลยเช่นเดียวกัน ส่วนประเด็นหรือความเห็นที่มีข้อโต้แย้งหรือยังไม่มีข้อสรุป ฝ่ายเลขานุการยังรอการพิจารณายังมีได้ยกร่างมาตราแต่ประการใด ดังนั้น การเขียนบทบัญญัติรายมาตรา ฝ่ายเลขานุการดำเนินการได้เพียงส่วนน้อย เนื่องจากหลายประเด็นซึ่งเป็นกลไกสำคัญยังไม่มี ความชัดเจน ถ้าคณะกรรมการมีความชัดเจนลักษณะหรือวิธีการเขียนบทบัญญัติรายมาตราจะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ฝ่ายเลขานุการจึงรอความชัดเจนในประเด็นที่เป็นกลไกสำคัญก่อนดำเนินการเขียนรายมาตรา

ที่ประชุมได้ตั้งประเด็นคำถามในเรื่องต่างๆ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ความชัดเจนของหลักเกณฑ์ที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีเรื่องสภาพบังคับ เช่น บังคับให้ออกกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่ฝ่ายเลขานุการพิจารณาว่าต้องเขียนหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่มีกฎหมายใช้บังคับหลายปีแต่มีความต่อเนื่อง ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการใช้หลักเกณฑ์ว่าต้องเขียนตัวกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่น เรื่องการกระจายอำนาจ กฎหมายแผนกระจายอำนาจ ใช้บังคับตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ โดยรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น แนวคิดการเขียนบทบัญญัติมาตราให้มีความกระชับ ประเด็นลักษณะดังกล่าวจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไปบัญญัติในกฎหมายลูก เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการมีความชัดเจนในทุกเรื่อง หรือใส่เฉพาะกรณีกฎหมายใหม่อย่างไร

นางกาญจนารัตน์ ลีโรจน์ เลขานุการกรรมการ ได้กล่าวชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในหลายประเด็นที่ฝ่ายเลขานุการได้แยกกลุ่มว่าเรื่องใดเป็นเรื่องหลักที่ควรเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องใดที่สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายลูกเนื่องจากเป็นรายละเอียด ฝ่ายเลขานุการได้จัดกลุ่ม สิ่งที่อยู่ในกฎหมายลูกโดยจัดลำดับดังนี้

กฎหมายกลุ่มที่หนึ่ง เป็นกฎหมายที่สร้างกลไกสำคัญที่จะให้เกิดการปฏิรูปหรือการเดินตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไปได้มีจำนวนก็ฉบับ และกำหนดเป้าหมายตั้งโจทย์ไว้ว่า กฎหมายกลุ่มนี้จะต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน ๖ เดือน คือ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำ

กฎหมายกลุ่มที่สอง เป็นกฎหมายที่เสริมกลไกตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี หรือกฎหมายที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้กลไกในรายละเอียดต่างๆ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการออกกฎหมาย ซึ่งในระยะแรก ฝ่ายเลขานุการจะเขียนไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่อเป็นการบังคับ กฎหมายกลุ่มแรกที่เป็นกฎหมายสำคัญเพื่อสร้างกลไกในทางการเมืองให้เกิดขึ้นและผลักดันกลไกด้านอื่นให้ดำเนินการได้ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งหากมีศาลเลือกตั้งเป็นต้น ซึ่งกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายกลุ่มแรกที่ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นโดยเร่งด่วน ถ้าไม่มีกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าวกลไกทางการเมืองไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งการจัดกลุ่มกฎหมายที่ขอเสนอแนะของฝ่ายเลขานุการนั้นเป็นเพียงกรอบเบื้องต้น มีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งฝ่ายเลขานุการต้องการความเห็นของคณะกรรมการการประกอบพิจารณาจัดทำ เนื่องจากในประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญ โดยการดำเนินการของฝ่ายเลขานุการนอกจากนำความเห็นจากทุกภาคส่วนมาวิเคราะห์ว่าข้อเสนอใดควรอยู่ในรัฐธรรมนูญหรืออยู่ในกฎหมายลูกแล้ว สิ่งที่วิเคราะห์ความเห็นแล้วเห็นว่าควรอยู่ในกฎหมายลูก ฝ่ายเลขานุการต้องทำงานแบบคู่ขนานโดยยกร่างเนื้อหาที่จะอยู่ในกฎหมายลูกมีอย่างใดบ้าง เพราะไม่เช่นนั้นรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับแล้ว แม้กำหนดให้ต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับสร้างกลไกทางการเมืองที่ต้องออกภายใน ๖ เดือน แต่ในสภาพข้อเท็จจริงไม่สามารถดำเนินการออกกฎหมายได้ภายในกำหนดเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาสาระมาก จึงเตรียมการไปพร้อมกับการร่างรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะกรรมการไม่ดำเนินการไปพร้อมกันทั้งสองส่วนอาจเกิดข้อผิดพลาด เนื้อหาบางส่วนที่มีความสำคัญอาจไม่ครอบคลุม และเวลาการพิจารณาอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น ในขณะที่คณะกรรมการพิจารณาความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ถ้าเห็นว่าประเด็นหรือเรื่องใดมีความสำคัญหรือเป็นประโยชน์ควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใด ฝ่ายเลขานุการจะบันทึกความเห็นและส่งต่อข้อมูลให้แก่ผู้รับผิดชอบในการเขียนบทบัญญัติมาตราในกฎหมายต่างๆ เหล่านั้น

ดังนั้น จึงต้องมีข้อเสนอเบื้องต้นว่ากฎหมายใดควรออกช่วงใด และเนื้อหาที่ควรมีในกฎหมายแต่ละเรื่องไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติม

ประเด็นที่สอง กรณีกฎหมายกลุ่มแรกสี่ฉบับที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลเลือกตั้ง วิธีการจัดตั้งศาลเลือกตั้งมีแนวความคิดเห็นอย่างไร

นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ เลขานุการกรรมการ ได้กล่าวชี้แจงเพิ่มเติมว่า จากการศึกษาข้อเสนอแนะความชัดเจนในเรื่องศาลเลือกตั้งยังไม่มี ความชัดเจน แต่มีข้อเสนอหนึ่งที่เสนอให้เป็นแผนกคดีในศาลยุติธรรม กับข้อเสนอให้จัดตั้งศาลเฉพาะซึ่งในประเด็นดังกล่าวยังไม่มีข้อสรุป อย่างไรก็ตามมีความเห็นที่ตรงกันประการหนึ่งว่า ไม่ว่าจะ เป็นแผนกคดีในศาลยุติธรรม หรือเป็นศาลตั้งขึ้นใหม่ การให้

ศาลนั่นเองเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาโดยออกเป็นข้อกำหนดของศาลเองน่าจะไม่ต้อง แต่ควรออกเป็นกฎหมาย

ที่ประชุมได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- ประเด็นการแสดงความเห็นที่เลขานุการกรมการที่ได้นำเสนอต่อประชุมซึ่งถือว่าเป็นเจตนารมณ์เชิงกลยุทธ์หรือเจตนารมณ์เชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เพื่อสื่อสารไปยังสังคมโดยรวม เนื่องจากมีลำดับขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนในการยกร่างรัฐธรรมนูญกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาหลายครั้งไม่มีการพิจารณาประเด็นภาพรวมของการดำเนินงานในเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งการนำเสนอของเลขานุการกรมการเป็นประเด็นที่สำคัญและเป็นประเด็นที่มีประโยชน์ต่อการพิจารณาแสดงความเห็นของคณะกรรมการ

การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ก่อนที่คณะกรรมการจะดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญมีการแสดงความเห็นและนำเสนอในลักษณะเดียวกับที่เลขานุการกรมการได้นำเสนอกรอบการดำเนินงานในการประชุมครั้งนี้ แต่การนำเสนอไม่มีการบันทึกเจตนารมณ์เชิงยุทธศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ไว้ ทำให้ขั้นตอนการกำหนดประเด็นหรือสาระที่จะนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีข้อบกพร่องไม่ครบประเด็นทำให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดทั้งในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น คำแถลงของเลขานุการกรมการในการประชุมครั้งนี้จำเป็นต้องสื่อสารไปยังสังคมส่วนร่วมโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่ากรการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ไม่มีพิมพ์เขียวตามที่มีการเสกข่าวทางสื่อแต่อย่างใด ซึ่งการยกร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งเป็นไปได้อย่างที่จะมีผู้กำหนดพิมพ์เขียวการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพราะทุกคนมีเจตนารมณ์ในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน

- ที่ประชุมอาจต้องหารือในเรื่อง การนำเสนอความเห็นของส่วนต่างๆ จะต้องมีส่วนเลขานุการในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่นำเสนอว่าในมาตราที่ฝ่ายเลขานุการในส่วนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกนำเสนอรายละเอียดแต่ละมาตรา ฝ่ายเลขานุการในส่วนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะต้องรายงานว่าในมาตราดังกล่าว มีข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พรรคการเมือง และความเห็นของ ประชาชน จำนวนกี่ประเด็น อยู่ในเอกสารหน้าที่เท่าใด โดยไม่ต้องสรุปรายละเอียด จากนั้นจึงให้กรรมการแสดงความเห็น

- ข้อเสนอแนะจากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เห็นควรให้แยกกลมหมุ่มเหมือนเช่นเดียวกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้อมูลที่คณะกรรมการนำมาพิจารณาและนำมาใช้ประโยชน์จริง ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการล่าช้าแต่เป็นการวิธีดำเนินการที่มียุทธศาสตร์ ซึ่งจะมีการบันทึกไว้ด้วยว่าขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการได้มีการพิจารณาความเห็นของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ความเห็นของหัวหน้าพรรคการเมืองและพรรคการเมือง รวมทั้งความเห็นของประชาชนไปประกอบการพิจารณาในแต่ละมาตรา

- จากการรับฟังความเห็นและข้อเสนอต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งมีการนำเสนอกฎหมายตามที่มีการอภิปรายแสดงความเห็น จำนวน ๘๖ เรื่อง ซึ่งในบางเรื่องมีเนื้อหาที่ซ้ำกันบ้าง ซึ่งหากพิจารณาในเนื้อหาสาระอาจจะเหลือประมาณ ๗๐ กว่าเรื่อง โดยแบ่งแยกตามลักษณะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือเป็นพระราชบัญญัติ หรือบางเรื่องยังไม่ชัดเจนว่าจะเป็นกฎหมาย ลักษณะใดก็ได้แยกประเภทไว้เพื่อความสะดวกในการพิจารณาของคณะกรรมการ

- สนับสนุนแนวคิดของเลขานุการกรรมการในประเด็นเรื่องวิธีพิจารณาที่ควรออกเป็นกฎหมาย ไม่ควรให้ศาลออกข้อกำหนดวิธีพิจารณาคดี อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าศาลจะมาทั้งสองทางจะมีวิธีปฏิบัติอย่างไร คณะกรรมการจะต้องช่วยฝ่ายเลขานุการในการเสนอแนวคิด

ในประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาประเด็นในเรื่องข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ซึ่งมีความเห็นว่า ถ้ามีการตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาข้อดีมีความยืดหยุ่นกับประชาชนทำให้การพิจารณาและทำคำวินิจฉัยไม่เกิดข้อครหาจากสังคม ซึ่งหากการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยโดยออกเป็นข้อกำหนดไม่มีความยืดหยุ่นกับประชาชน

- ปัญหากรณีข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ซึ่งมีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา มีประเด็นที่ทำให้ร่างกฎหมายค้างพิจารณาในรัฐสภาในเรื่องในการควบคุมกระบวนการพิจารณาจะใช้รูปแบบวิธีพิจารณาความแพ่งของศาลยุติธรรม จะมีบทบัญญัติในเรื่องละเมิดอำนาจศาลหรือไม่ เนื่องจากในลักษณะคดีของศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งหรือทางอาญา แต่มีลักษณะเป็นพลวัตทางการเมือง เป็นเรื่องของหลักการประชาธิปไตย โดยคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้กำหนดบทลงโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวค้างพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

- สนับสนุนแนวคิดของที่ประชุม ต้องไม่ลืมว่ารัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของประชาชน การยึดโยงในเรื่องดังกล่าว มีลักษณะทางเทคนิคที่สำคัญหลายประการ จึงไม่ควรแสดงความคิดเห็นที่มีการบันทึกไว้ที่อาจถูกมองว่าการร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มองเทคนิคที่สำคัญที่ควรคำนึงถึงในการร่างกฎหมายต่างๆ ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีฐานคิดผู้แสดงความคิดเห็นจะต้องรับผิดชอบในการแสดงความคิดเห็นนั้น ซึ่งในการชี้แจงต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติของประธานกรรมการที่ใช้เอกสารประกอบการชี้แจง ซึ่งผู้ไม่เห็นด้วยก็ต้องหักล้างโดยมีเอกสารอ้างอิงเช่นเดียวกัน จะใช้วิธีการโต้ตอบโดยไม่มีสิ่งใดยืนยันความคิดเห็นไม่ได้

- กรณีความเห็นของพรรคการเมืองซึ่งได้มอบให้แก่ประธานอนุกรรมการด้านสารัตถะทุกคณะ ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นรูปธรรมและกระชับ มีความเห็นในเชิงสถิติที่ได้แบ่งแยกในแต่ละประเด็นเป็นอย่างไร และทุกพรรคการเมืองได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ ที่ได้สอบถามในหลายประเด็น ซึ่งเป็นความเห็นที่ฝ่ายเลขานุการควรสรุปประกอบความเห็นในการพิจารณาในรายมาตราด้วย

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๑๘ คณะ ตามโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

บททั่วไป

นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ เลขาธิการกรรมการ ได้นำเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๑๘ คณะ ในส่วนของบททั่วไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

บททั่วไป มีคณะกรรมการเสนอความเห็น จำนวน ๑ ประเด็น ดังนี้

“๑. ขอบเขตความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่ควรระบุไว้ในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญ รวม ๔ ประเด็น คือ

(๑) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๒) บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

(๓) ประชาชนที่อาศัยในประเทศไทย ไม่ว่าจะเหล่ากำเนิด สีผิว เพศสภาพ ภาษาชาติพันธุ์ สัญชาติหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

(๔) คนสัญชาติไทยย่อมได้รับความคุ้มครอง ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในหรือนอกประเทศไทย”

โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวฝ่ายเลขานุการพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม คำบางคำที่เป็นคำเฉพาะในข้อเสนอหรือความเห็นดังกล่าว อาจมีคำบางคำที่เป็นศัพท์เทคนิคทางกฎหมาย ซึ่งคำบางคำเมื่อเขียนในร่างมาตราอาจไม่ตรงกับข้อเสนอ แต่สาระสำคัญของข้อเสนอแนะฝ่ายเลขานุการจะนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- ใน (๑) ที่เสนอว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศ” เห็นว่าควรกำหนดว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ” โดยตัดพันธกรณีระหว่างประเทศออก เนื่องจากในต่างประเทศใช้ระบบทวินิยม (dualism) ที่ต้องมีกฎหมายภายในรองรับและมีกรรมการสิทธิมนุษยชน

- ใน (๒) ที่เสนอว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย” มีเจตนารมณ์อย่างไร เพราะรัฐธรรมนูญคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว

ในประเด็นดังกล่าว ที่ประชุมได้มีการแสดงความคิดเห็นหลักการที่มีข้อเสนอแนะดังกล่าวว่า เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น คนไร้สัญชาติ เด็กกำพร้าและไม่ได้รับการดูแลจากบ้านเด็กกำพร้า หรือผู้ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย เป็นต้น ดังนั้น บุคคลทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยทุกหมู่ ทุกเหล่า ทุกกลุ่ม เป็นบุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลและมีสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์

- ข้อเสนอแนะลักษณะดังกล่าวอาจแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ โดยนำมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาปรับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นวรรคสองเพื่อรองรับหลักการข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยเป็นการบัญญัติขยายสิทธิของบุคคลที่อาจได้รับสิทธิในเรื่องสุขภาพ การศึกษา และสวัสดิการอื่นๆ

- ข้อเสนอใน (๒) และ (๓) เห็นควรบัญญัติในส่วนสิทธิและเสรีภาพ เหตุผลเนื่องจากการรับรองสิทธิของประชาชนซึ่งรวมถึงคนต่างชาติ จึงไม่ควรบัญญัติในหมวดทั่วไป

- ในภาค ๑ พระมหากษัตริย์และประชาชน หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิ เสรีภาพของปวงชนชาวไทย คณะกรรมาธิการอาจต้องพิจารณาปรับแก้ไขข้อในส่วนที่ ๒ โดยแก้ไขเป็น “สิทธิ เสรีภาพของบุคคล” โดยกำหนดส่วนย่อยแบ่งเป็น สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง

- ใน (๓) ที่เสนอว่า “ประชาชนที่อาศัยในประเทศไทย ไม่ว่าจะเหล่ากำเนิด สีมืด เพศสภาพ ภาษาชาติพันธุ์ สัญชาติ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน” เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๕ ใช้คำว่า ประชาชนชาวไทย ดังนั้น กรณีดังกล่าวที่เขียนว่า ประชาชนที่อาศัยในประเทศไทยความหมายจะแคบมากกว่าหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่ครอบคลุมคนไทยที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ รวมทั้งในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดไว้ในเรื่องเพศ ศาสนา แต่ข้อเสนอแนะได้เพิ่มหลักการในเรื่อง สีมืด เพศสภาพ ภาษา ชาติพันธุ์ สัญชาติ มีนัยยะประการใดหรือไม่

- ในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา มีหลักสิทธิมนุษยชน (civil rights) แต่เป็นของประชาชนชาวไทย ซึ่งแตกต่างกับข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่เสนอว่า ประชาชนที่อาศัยในประเทศไทย คณะกรรมาธิการจะคงหลักการในส่วนของประชาชนชาวไทย ไม่ว่าจะเหล่ากำเนิดใดไปบัญญัติไว้ในบททั่วไป ส่วนคนไทยที่อยู่ในประเทศไทยจึงไปบัญญัติในส่วนสิทธิ เสรีภาพ

- มาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ เน้นในเรื่องปัจเจกนิยม (individualism) กับหลักการความเสมอภาค (Equal Protection) เท่านั้นเป็นหลักทั่วไปไม่ได้เน้นบุคคลที่อยู่ในประเทศไทย แต่ข้อเสนอใน (๓) ของสภาปฏิรูปแห่งชาติมีความพยายามให้สิทธิพลเมืองหายไป มีแต่สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะกรรมาธิการต้องพิจารณาในรายละเอียด เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเฉพาะพลเมืองของประเทศนั้น มิได้กล่าวถึงพลเมืองของประเทศอื่น รัฐธรรมนูญไทยจะยอมรับสิทธิมนุษยชนบางประการ จึงต้องไปพิจารณาในส่วนของสิทธิ เสรีภาพ ที่อาจต้องเปลี่ยนชื่อว่า สิทธิ เสรีภาพของบุคคล มีส่วนที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมืองไทย

- บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยรากฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่รายละเอียดส่วนย่อย ดังนั้น บททั่วไป จึงไม่ควรมีบทบัญญัติที่ไม่ใช่รากฐานของรัฐธรรมนูญ

- ใน (๔) ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เหตุผลเนื่องจากในหลักกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศผู้เป็นเจ้าของสัญชาติครอบคลุมคนสัญชาติตนไม่เฉพาะในรัฐแต่ครอบคลุมนอกรัฐด้วย

- หลักการดังกล่าวได้เสนอให้ใช้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นกรอบแนวคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญหมวดว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ เหตุผลเนื่องจากกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ระบุไว้

อย่างชัดเจนว่าสิ่งใดที่เป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษยชน สิทธิของคนไทย เช่น สิทธิด้านเศรษฐกิจ หรือสถานะของบุคคลที่เรียกว่าพลเมือง หรือบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาใช้คำว่า บุคคล ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ และมีส่วนหนึ่งไปบัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยปวงชนชาวไทย ซึ่งมีสิทธิที่แตกต่างจากคนต่างชาติ ดังนั้น การรับรองสถานะส่วนบุคคลจึงควรอยู่ในส่วนว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกัน ดังนี้

- ข้อเสนอใน (๒) (๓) และ (๔) เห็นควรบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

ภาค ๑ พระมหากษัตริย์ และประชาชน

หมวด ๑ พระมหากษัตริย์

นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ เลขานุการกรรมการ ได้นำเสนอว่า ในภาค ๑ หมวด ๑ พระมหากษัตริย์ไม่มีความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๑๘ คณะ ในประเด็นที่เสนอให้บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๑ พระมหากษัตริย์

อย่างไรก็ตาม ในหมวด ๑ พระมหากษัตริย์ ที่ประชุมกรรมการได้มีข้อสังเกตขอให้ฝ่ายเลขานุการพิจารณาบทบัญญัติในเรื่องการถวายสัตย์ปฏิญาณ เพื่อเป็นการแบ่งเบาพระราชภาระ สามารถที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณต่อองค์กรชทายาท หรือผู้แทนพระองค์ได้

ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกัน ดังนี้

- เห็นควรแก้ไข หมวด ๑ พระมหากษัตริย์ ตามที่ฝ่ายเลขานุการนำเสนอ

หมวด ๒ ประชาชน

ส่วนที่ ๑ ความเป็นพลเมือง

นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ เลขานุการกรรมการ ได้นำเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๑๘ คณะ ในหมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๑ ความเป็นพลเมือง ซึ่งมีข้อเสนอความคิดเห็นทั้งหมดจำนวน ๕ ประเด็น เช่น ในประเด็นที่หนึ่ง เสนอว่า “บุคคลทุกคนมีความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีชีวิตที่สมดุลทั้งในทางความดีงาม ความซื่อสัตย์สุจริต ความมีเหตุผล ความมีสำนึกต่อส่วนรวมเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมที่แตกต่างหลากหลายอย่างสันติสุข และมีจิตใจใฝ่เรียนรู้ มีสมรรถนะในการประกอบหน้าที่การงานสามารถปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงทั้งในสังคมไทยและสังคมโลกในยุคสารสนเทศได้อย่างเท่าทัน โดยยังคงธำรงรักษาจารีตและวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของสังคมไทยไว้ให้ยั่งยืน อันจะช่วยนำพาประเทศไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันระดับโลก”

โดยข้อเสนอแนะดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการได้นำถ้อยคำสำคัญมาบัญญัติในส่วน ความเป็นพลเมือง เพื่อให้เห็นเอกลักษณ์ หรือเจตนารมณ์ที่ต้องการสะท้อน โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง ความเป็นพลเมืองที่ดี กับความเป็นพลเมืองที่ไม่พึงประสงค์ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ส่วนที่สอง รัฐพึงต้อง

สนับสนุนให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่ดีได้ ดังนั้น ความเห็นในส่วนที่หนึ่ง ฝ่ายเลขานุการได้ตั้งเจตนารมณ์ ถ้อยคำสำคัญนำมาเขียนในรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น ดังนี้

- คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๙ ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด ๑ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ได้ประชุมหารือและดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปค่านิยม ศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรมและการศาสนา สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งมีความก้าวหน้าเกี่ยวกับสิทธิค่อยๆ พัฒนา (progressive rights) เช่น สิทธิการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐต่างๆ ที่พึงมี หรือสิทธิทางวัฒนธรรม สิทธิการได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิการเข้าถึงทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่เป็นความก้าวหน้าในเรื่องสิทธิที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- สาระของความเป็นพลเมือง ซึ่งที่ประชุมได้มีการแสดงความคิดเห็นที่จะแบ่งเป็นสิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมืองในหลักการสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว แต่ตั้งข้อสังเกตว่าบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยพลเมือง ควรพิจารณาสาระสำคัญว่าจะกำหนดความหมายของคำว่า พลเมือง หมายถึงและรวมถึงใครบ้าง มากกว่าเน้นในเรื่องพลเมืองที่เป็นอย่างไร เหตุผลเนื่องจาก เจ้าของรัฐคือ พลเมือง ผู้ที่จะมีความเป็นเจ้าของในรัฐ ผู้ที่จะถือสิทธิความเป็นเจ้าของในรัฐ มีสิทธิและรัฐต้องให้การคุ้มครองสิทธิ จำเป็นต้องมีข้อจำกัดหรือข้อกำหนดบุคคลที่จะเข้ามารับสิทธินั้น หรือได้สิทธินั้นต้องเป็นบุคคลใดบ้าง และต้องไม่ใช่ใครบ้าง การที่จะแยกสิทธิสิทธิพลเมืองออกจากสิทธิของบุคคลทั่วไป ปังเจกบุคคลทั่วไป จำเป็นต้องบัญญัติการเข้าไปรับสิทธิ นั้นให้ชัดเจน ดังนั้น เห็นว่าคนไทยทุกคนจะมีความเป็นพลเมืองโดยธรรมชาติ ตั้งข้อสังเกตว่า บุคคลที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย หรือผู้เข้ามาทำงานในประเทศไม่เป็นพลเมืองของประเทศไทยใช่หรือไม่ เนื่องจากสิทธิความเป็นพลเมืองของคนไทยต้องมีเอกลักษณ์ มีความแตกต่างลักษณะเฉพาะมากกว่าบุคคลที่เข้ามาทำงาน

- ตั้งข้อสังเกต การใช้คำว่า พลเมือง ที่ต่อท้ายว่า ดีหรือไม่ดี ไม่ควรปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ เหตุผลเนื่องจากสิทธิพลเมืองไม่ควรตั้งอยู่บนเงื่อนไขของพฤติกรรม ที่ถูกตีความพฤติกรรมในอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่ควร มีเงื่อนไขใดๆ

- ข้อเสนอในประเด็นที่ ๑ ที่เสนอว่า “บุคคลทุกคนมีความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีชีวิตที่สมดุล ทั้งในความดีงาม ความซื่อสัตย์สุจริต ความมีเหตุผล ความมีสำนึกต่อส่วนรวมเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมที่แตกต่างหลากหลายอย่างสันติสุข และมีจิตใจใฝ่เรียนรู้ มีสมรรถนะในการประกอบหน้าที่การงานสามารถปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงทั้งในสังคมไทยและสังคมโลกในยุคสารสนเทศได้อย่างเท่าทัน โดยยังคงธำรงรักษาจารีตและวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของสังคมไทยไว้ให้ยั่งยืน อันจะช่วยนำพาประเทศไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันระดับโลก” เห็นควรให้ฝ่ายเลขานุการรับไปพิจารณา โดยบัญญัติในหมวดความเป็นพลเมือง

- ข้อเสนอในประเด็นที่ ๒ ที่เสนอว่า “สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ทำงาน หรือต้องทำงานโดยไม่มีทางเลือก” ควรบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิ เสรีภาพ

- ข้อเสนอในประเด็นที่ ๓ ที่เสนอว่า “รัฐต้องใช้ศาสนาสร้างกระบวนการสามัคคีปรองดอง ส่งเสริมให้สื่อทุกชนิด (media) นำหลักธรรมในศาสนา มาเชื่อมร้อยสังคมให้เกิดความเข้าใจกัน มีเมตตากรุณาต่อกัน รู้จักการให้อภัย และคุ้มครองการเสนอข่าวสารด้านศาสนาให้ปลอดภัยจากประทุษวาจา (Hate Speech) ผ่านสื่อทุกชนิด เพื่อเสริมสร้างความสามัคคีปรองดองระหว่างผู้ศรัทธาในศาสนาและความเชื่อที่ต่างกัน” ควรบัญญัติอยู่ในหมวดว่าด้วยการปรองดอง

- ข้อเสนอในประเด็นที่ ๔ ที่เสนอว่า “ศาสนาสร้างการปกครองที่เป็นธรรม ต้องจัดคอร์ปชั่นด้วยศาสนา” และ “ศาสนาฝังอยู่ในวิถีชีวิตของผู้คนในแทบทุกด้าน เป็นสิ่งละเอียดอ่อนที่สามารถแทรกซึมเข้าไปในจิตสำนึกของผู้คนที่พลัดเปลี่ยนอยู่ในวัตถุที่ฉาบฉวยเป็นเหตุให้เกิดการคอร์ปชั่น รัฐจึงต้องส่งเสริมและพัฒนาพลเมืองทางด้านจิตใจด้วย โดยน้อมนำศาสนาให้เป็นกลไกสำคัญในการสร้างสรรค์สังคมที่มีธรรมาภิบาล” ถ้าเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ควรบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

- ข้อเสนอในประเด็นที่ ๕ ที่เสนอว่า “ใช้ศาสนาสร้างกระบวนการสามัคคีปรองดอง ส่งเสริมให้สื่อ (Media) ทุกชนิดนำหลักธรรมทางศาสนาที่มีมาตรฐานร่วมกันขึ้นพื้นฐานมาเชื่อมร้อยสังคมให้เกิดความเข้าใจและมีเมตตากรุณาต่อกัน รู้จักการให้อภัย ส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนาที่จะนำไปสู่ สังคมสามัคคีปรองดอง” ถ้าเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ควรบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือปฏิรูปสื่อมวลชน

- ในส่วนความเป็นพลเมือง ควรมีบทบัญญัติมาตราที่ให้นิยามคำว่า พลเมือง ที่อาจมีความหมายทับซ้อนกับความหมายของ บุคคลทั่วไป

- ไม่เห็นควรบัญญัติคานิยามไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความ

- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา ๕ บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐนี้เสมอกัน” ซึ่งมีเนื้อหาที่สามารถอธิบายหลักการที่ประชุมได้แสดงความเห็น

- ข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้อเสนอรายละเอียดโดยบางข้อเสนอต้องอยู่ในหมวดพระมหากษัตริย์ หรือข้อเสนอในส่วนความเป็นพลเมืองมีความหมายใกล้เคียงกับที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกอ้างแตกต่างในรายละเอียดเล็กน้อย โดยข้อเสนอส่วนใหญ่เป็นหลักทั่วไปที่ไม่ชัดเจนว่าจะบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ภาค หมวด หรือส่วนใด

- ในหมวด ๒ ประชาชน ตามโครงสร้างกำหนดให้ส่วนที่ ๑ ความเป็นพลเมือง ส่วนที่ ๒ สิทธิ เสรีภาพของพลเมือง ส่วนที่ ๓ หน้าที่พลเมือง ส่วนที่ ๔ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่วนที่ ๕ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เสนอแก้ไข ดังนี้ (๑) ปรับเปลี่ยนโดยยุบส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๓ โดยกำหนดให้เป็น

ส่วนที่ ๑ ความเป็นพลเมือง (๒) แก้ไขชื่อส่วนที่ ๒ จากเดิม “สิทธิ เสรีภาพของพลเมือง” แก้ไขเป็น “สิทธิ เสรีภาพของบุคคล” โดยในส่วนที่ ๒ แยกเป็น ตอนที่ ๑ สิทธิมนุษยชน ตอนที่ ๒ สิทธิพลเมือง

- ตั้งข้อสังเกต การมีบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นพลเมือง มีความจำเป็นหรือไม่ ยังมองไม่เห็นว่าเมื่อ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วจะนำไปใช้บังคับอย่างไร เหตุผลเนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ใช่แผนการพัฒนา ประเทศที่จะกำหนดความต้องการในการได้พลเมือง ซึ่งเมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิพลเมืองที่กล่าวถึง คนไทย จะมีความชัดเจน ความเป็นพลเมืองจึงควรบัญญัติในส่วนดังกล่าวจะมีความเหมาะสมมากกว่า

- รัฐธรรมนูญของประเทศกานา รัฐธรรมนูญประเทศฟีจี รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ รัฐธรรมนูญ ประเทศอินโดนีเซีย มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยความเป็นพลเมือง และกล่าวถึงความ เป็น Civic education ซึ่งหลักการดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการได้พิจารณาขยายกร่างมาตรา ในส่วนความเป็นพลเมือง ดังนี้

“มาตรา ๑/๒/๑ ประชาชนชาวไทยในฐานะที่เป็นพลเมืองย่อมต้องเคารพและปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เคารพหลักความเสมอภาค ยึดมั่นในความ ถูกต้องเที่ยงธรรม มีวินัย ตระหนักในหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนร่วม รู้รักสามัคคี และพึ่งตนเองได้

ประชาชนชาวไทยในฐานะที่เป็นพลเมือง ต้องไม่กระทำการที่ทำให้เกิดความเกลียดชังระหว่าง คนในชาติ หรือศาสนา ไม่ยั่วยุให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ไม่ยั่วยุให้เกิดการเป็นปฏิปักษ์ หรือการใช้ความรุนแรง ระหว่างกัน”

“มาตรา ๑/๒/๒ รัฐต้องปลูกฝังความเป็นพลเมืองให้ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย เคารพสิทธิ เสรีภาพผู้อื่น เคารพ หลักความเสมอภาค ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม มีวินัยตระหนักในหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ส่วนรวม”

- สนับสนุนแนวคิดในการบัญญัติความเป็นพลเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในประเทศอินโดนีเซียมี บทบัญญัติในเรื่องปณจกีสลัต ไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญไทยถึงเวลาที่ต้องบัญญัติค่านิยมของคน ไทย เรียนรู้ในเรื่องความเป็นพลเมืองไทยจากรัฐธรรมนูญ นักเรียน นิสิต นักศึกษาต้องเรียนรัฐธรรมนูญ โดย จะต้องท่องจำมาตรานี้ให้ขึ้นใจ เหมือนกับชาวอินโดนีเซียที่เข้าใจคำว่า ปณจกีสลัต คืออะไร เป็นค่านิยมของ คนอินโดนีเซีย

- สิทธิและหน้าที่ต้องคู่กัน เมื่อพิจารณา รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่ว่าด้วยเรื่องสิทธิ เสรีภาพในทุก มาตรา จะบัญญัติว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพ โดยไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น ประชาชนทุกคนไม่แต่เฉพาะคนไทยมีหน้าที่ที่จะต้องไม่แสดงความคิดเห็น ที่ กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้น ถ้าจะกำหนดว่าเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยเท่านั้นไม่ สอดคล้องกับสิ่งที่คณะกรรมการมีความต้องการ โดยหน้าที่ความเป็นคนไทย เช่น การรับราชการทหาร เสียภาษี เป็นต้นเป็นหน้าที่หลักของคนไทย แต่สิทธิต้องควบคู่กับหน้าที่เสมอ

หมวด ๒

ส่วนที่ ๒ สิทธิ เสรีภาพของพลเมือง

- นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ เลขาธิการกรรมการ ได้นำเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการวิสามัญประจำสภา ๑๘ คณะ เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ยกร่างรัฐธรรมนูญ ในภาค ๑ พระมหากษัตริย์ และประชาชน หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิ เสรีภาพ ของพลเมือง ดังนี้

ประเด็นแรกได้นำเสนอเรื่อง สิทธิในการเลือกตั้ง โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ให้บุคคลมีสิทธิเลือกตั้ง และกำหนดหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายเลขานุการได้นำไปบัญญัติไว้ใน การยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว โดยมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ขอนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา ๑๘ คณะ ของสภา ปฏิรูปแห่งชาติเป็นเอกสารหลักในการประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีผลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญและให้ความเห็นของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนข้อมูลความเห็น ของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน ๑๖ คณะ และคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาการผังเมืองและการใช้พื้นที่ รวมทั้งข้อเสนอแนะจากสมาชิกรัฐสภาแต่ละแห่ง เพื่อเสนอ ต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และประมวลความเห็นหรือข้อเสนอแนะของพรรคการเมืองกลุ่ม การเมือง และผู้ที่คณะกรรมการเชิญมาให้ความเห็นต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง ข้อเสนอแนะของประชาชนในการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ส่งมายังประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตู้ ปณ. ๙ และทางสื่อสังคมออนไลน์ จะนำมาพิจารณาเป็นลำดับรองในการ ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับยังมีเอกสารที่รวมความเห็นหรือ ข้อเสนอแนะของทุกภาคส่วนซึ่งอยู่ระหว่างการจัดทำ หากดำเนินการแล้วเสร็จจะสามารถนำมาพิจารณาตาม โครงร่างของรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนขึ้น

หลังจากนั้น คณะกรรมการได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความเห็นหรือข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการวิสามัญประจำสภา ๑๘ คณะ เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการยกร่าง รัฐธรรมนูญ ในภาค ๑ พระมหากษัตริย์ และประชาชน หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิ เสรีภาพของ พลเมือง ดังนี้

- ในการพิจารณา ภาค ๑ พระมหากษัตริย์ และประชาชน หมวด ๒ ประชาชน ซึ่งมี ๕ ส่วน ควรจะแยก ประเด็นเป็น สิทธิมนุษยชน (Human Rights) และสิทธิพลเมือง (Civil Rights) รวมถึงการนิยามความหมาย ของความเป็นพลเมืองให้มีความชัดเจน

- ควรนำกติการะหว่างประเทศ ได้แก่ สิทธิพลเมือง สิทธิการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เป็นพื้นฐานในการพิจารณาการบัญญัติรัฐธรรมนูญเพราะเป็นสนธิสัญญาซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี และควรนำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นตัวตั้งและนำส่วนที่อยู่ในกติการะหว่างประเทศ

ดังกล่าวเป็นส่วนเติมเต็ม ซึ่งวิธีการจะเป็นประโยชน์ในการทำประชาคมที่สามารถแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ คือ

๑. ยึดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
๒. ยึดตามการยกย่องรัฐธรรมนูญในครั้งนี้
๓. ให้ดำเนินการยกย่องรัฐธรรมนูญใหม่

- ฝ่ายเลขานุการได้ดำเนินการนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นตัวตั้งและนำสิ่งที่ควรจะต้องบัญญัติเพิ่มเติมนำมาเปรียบเทียบกัน และนำหลักการมาเขียนรวมกันไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยเน้นให้รัฐธรรมนูญมีความสั้นและกระชับ ส่วนที่นอกเหนือจากหลักการจะนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และส่วนเจตนารมณ์ในการยกย่องรัฐธรรมนูญจะระบุไว้ว่า แต่ละส่วนนำมาจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตราใด และสะท้อนเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ อนุมาตราใด

- หากแยกประเด็นเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง เพียง ๒ ส่วน อาจไม่ครอบคลุมสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาลและสิทธิในการได้รับการศึกษา ดังนั้น ควรแยกประเด็นว่า สิทธิของบุคคลเป็นสิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และค่ากลาง ๆ ที่ต้องขยายความเพื่อแยกประเภทของผู้ทรงสิทธิ

- คำว่า “มนุษยชน” มีความครอบคลุม “ความเป็นพลเมือง” ประเด็นปัญหา คือ จะกำหนดสิทธิใดเป็นสิทธิมนุษยชน เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาลอยู่ในสิทธิมนุษยชนด้วยหรือไม่ โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ทุกสิทธิเป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำให้เป็นประเด็นปัญหาถกเถียงในคณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิของผู้อพยพในประเทศไทย

- การแยกประเภทผู้ทรงสิทธิเป็น ๓ ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และค่ากลาง ๆ ขยายความ เป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะสิทธิที่อยู่กลาง ๆ จะเกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนโยบาย ซึ่งจะเป็นวิธีในการแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ

- หากไม่แน่ใจว่าสิทธิอื่น ๆ เป็นสิทธิประเภทใดให้บัญญัติเป็นสิทธิพลเมืองไว้ก่อน แล้วระบุว่า ในกรณีที่รัฐเห็นสมควรจะขยายสิทธิพลเมืองนี้ไปเป็นสิทธิมนุษยชนให้กระทำได้โดยการออกเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

- เมื่อกำหนดนิยามคำว่า “พลเมือง” อยากรู้ให้แสดงถึงพลังอำนาจและจิตวิญญาณของคำ ๆ นี้ด้วย

- ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญ ระบุเปรียบเทียบประเด็นต่าง ๆ ในการยกย่องรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย นอกเหนือจากการเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อให้เห็นข้อเปรียบเทียบแต่ละรัฐธรรมนูญ และในส่วนสิทธิ เสรีภาพของพลเมือง ควรระบุให้ครอบคลุมในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ตามที่ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องพึงระวังในการระบุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

- ขอให้คณะกรรมการพิจารณาภาคีสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ว่าสิทธิต่าง ๆ จะรวมถึงคนต่างชาติด้วยหรือไม่ โดยในภาค ๒ ข้อ ๒ วรรค ๒ ระบุว่า “รัฐภาคีแห่ง

กติกานี้รับที่จะประกันว่าสิทธิทั้งหลายที่ระบุไว้ในกติกานี้จะใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น และภาค ๒ ข้อ ๒ วรรค ๓ ระบุว่า ประเทศกำลังพัฒนาโดยคำนึงถึงตามควรต่อสิทธิมนุษยชนและเศรษฐกิจแห่งชาติตน อาจกำหนดขอบเขตในการประกันสิทธิทางเศรษฐกิจของตนตามที่รับรองในกติกานี้แก่ผู้ที่ไม่ใช่คนชาติของตน จะเห็นได้ว่า เรื่องประเด็นทางเศรษฐกิจบางเรื่องสามารถที่จะปฏิบัติต่อคนต่างชาติแตกต่างจากคนในชาติได้ ซึ่งในหมวดสิทธิ เสรีภาพของพลเมืองมีความเกี่ยวข้องกับกติการะหว่างประเทศ อาจให้ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมายของกระทรวงการต่างประเทศมาให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการได้

- ควรนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยกร่าง แล้วจึงนำมาเสนอคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาในการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ มาประกอบการเปรียบเทียบว่าควร会增加หรือลดมาตราใด จึงจะทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการได้โดยรวดเร็ว

- คณะกรรมการควรพิจารณาความเห็นหรือข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติในหลักการและนำมายกร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นจึงพิจารณาในรายละเอียดแต่ละมาตรา

- สามารถแยกวิธีการพิจารณาความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ ๒ วิธี คือ ๑. นำความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติมอบให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างแล้วเสนอให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา ๒. ให้คณะกรรมการพิจารณาคำเห็นหรือข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติในภาพรวม และตัดสินใจว่าจะเพิ่มหรือลดหลักการใด จากนั้นจึงมาพิจารณาถึงรายละเอียดแต่ละมาตรา ซึ่งเห็นควรเลือกวิธีที่ ๒ เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการต่อไปได้ จากนั้นจึงพิจารณาในรายละเอียดแต่ละมาตราต่อไป ดังนั้น จึงขอให้คณะกรรมการช่วยกันพิจารณาคำเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติในหลักการก่อน ทั้งนี้ กรณีสิทธิที่เป็นสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิของปัจเจกชน (Individual Rights) ประกอบด้วย สิทธิในชีวิต ร่างกาย ครอบครัว ความเชื่อทางศาสนา แต่ในส่วนที่เป็นสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม คงต้องเป็นสิ่งที่ถกเถียงกัน

- จำเป็นต้องพิจารณาสหภาพ เสรีภาพ ให้ชัดเจนเสียก่อนซึ่งตามคณะกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๒ ได้พิจารณาว่าควรแบ่งประเภทสิทธิเป็น ๒ ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง จึงควรพิจารณาว่าสิทธิพลเมืองใดที่ควรมีในสิทธิมนุษยชน

- สิทธิสามารถแบ่งได้ชัดเจนเป็น ๒ ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง โดยในการรับฟังความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุขเห็นว่า สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขควรจะเป็นสิทธิมนุษยชนด้วย มิใช่สิทธิพลเมืองเพียงอย่างเดียว เพราะสังคมโลกปัจจุบันเป็นสังคมพหุนิยม และมีแรงงานข้ามชาติหลายส่วนเข้ามาทำงานในประเทศไทยซึ่งการที่จะดูแลด้านการสาธารณสุขเฉพาะคนไทยไม่ได้ แต่วิธีให้ได้รับสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขอาจจะแตกต่างกัน เช่น

การให้แรงงานต่างด้าวซื้อบัตรประกันสุขภาพ ซึ่งแตกต่างจากคนไทยที่ได้รับเป็นสวัสดิการจากการเสียภาษี หรือข้อเสนอให้สิทธิทางการศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา ประเทศไทย ได้อุดหนุนค่าหัวการศึกษาสำหรับภาคบังคับให้กับเด็กทุกคนซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยขอแบ่งสิทธิเป็น ๒ ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง ซึ่งสิทธิพลเมืองอาจเกี่ยวข้องกับหน้าที่ พลเมือง ซึ่งการที่แรงงานต่างด้าวต้องรายงานตัวต่อรัฐไทยและจะต้องมีการเสียภาษีก็จำเป็นที่จะต้อง พิจารณาเรื่องหน้าที่พลเมืองด้วย ทั้งนี้ การยกเว้นรัฐธรรมนูญในครั้งนี้จะต้องไม่ด้อยกว่ารัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

- สิทธิแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ ๑. สิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิติดตัวมาแต่กำเนิด ซึ่งหากนำสิทธิใน การได้รับการศึกษา และสิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาลเป็นสิทธิมนุษยชน จะก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกร่องต่อ รัฐ ๒. สิทธิพลเมือง เป็นสิทธิของพลเมืองเท่านั้น ๓. สิทธิที่ปัจเจกบุคคลไม่อาจทำสำเร็จได้ด้วยตนเองเป็น สิทธิที่รัฐต้องจัดให้ ซึ่งสิทธิในการได้รับการศึกษา และสิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล อาจอยู่ในสิทธิ ประเภทนี้

- สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่กว้างที่สุด โดยแบ่งเป็น ๓ รุ่น ๑. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ๒. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights หรือ ICESCR) ๓. สิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งในการยก ร้างรัฐธรรมนูญหากให้ความหมายสิทธิมนุษยชนที่แคบกว่าสากลอาจทำให้มีปัญหาได้ โดยคณะ อนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๙ เสนอสิ่งที่นอกเหนือจากสิทธิของประชาชน ชาวไทยซึ่งมี ๓ เรื่อง คือ ๑. สิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล ๒. สิทธิในการได้รับการศึกษาภาคบังคับ ๓. สิทธิในเรื่องสวัสดิการอื่น ๆ ซึ่งทั้ง ๓ เรื่อง เป็นประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กับแรงงานต่างด้าวใน ประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนมากตามเขตชายแดนประเทศไทย

- ในเรื่องสิทธิทางการเมือง ทุกประเทศจะมีการจำกัดสิทธิทางการเมือง เช่น ในประเทศไทยมี พระราชบัญญัติพรรคการเมืองระบุให้ผู้ที่จะมีสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. หรือ ส.ว. จะต้องมิใช่ชาวไทย ส่วน สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หากแรงงานต่างด้าวมีการเสียภาษี ก็ต้องให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมคนต่างด้าวด้วย ความเห็นเรื่องความเชื่อมโยงและสอดคล้องในการทำงานของ อนุกรรมการคณะต่าง ๆ อนุกรรมการสิทธิเสรีภาพดูแลให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทย และสิทธิของพลเมือง (บุคคล) ทุกสัญชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยให้ครบถ้วนตามปฏิญญา สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่ไทยเป็นภาค อนุกรรมการแนวนโยบาย (หน้าที่) พื้นฐานของรัฐ ดูแลให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของรัฐ (บริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ) ในการ ดำเนินการให้ปวงชนชาวไทยและพลเมือง (บุคคลที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย) ได้รับสิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยครบถ้วน อนุกรรมการปฏิรูปดูแลให้การปฏิรูป ๑๘ สาขา ทำให้รัฐสามารถปฏิบัติตาม

นโยบาย (หน้าที่) พื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สิทธิและหน้าที่ เป็นเรื่องคู่กันสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นคู่กับหน้าที่ของบุคคลที่ จะต้องไม่กระทำการใดที่เป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพของผู้อื่น และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ ปวงชนชาวไทยและพลเมือง (บุคคล) ที่อยู่ในประเทศไทยได้รับสิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- สิ่งที่สามารถแบ่งประเภทของสิทธิได้ชัดเจนแล้วก็ให้ระบุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญส่วนสิทธิที่ยังไม่ สามารถระบุประเภทได้ก็ให้ระบุแยกไว้ในร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะจะมีผลกระทบต่อ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

- ในการระบุเรื่องสิทธิควรคำนึงถึงแรงงานที่มีฝีมือ (Free Float of Skill Labour) ด้วย กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights หรือ ICESCR) ในเรื่องความเท่าเทียมกัน (Equality) ทางเพศ ควรระบุไว้ใน สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ไม่ควรระบุไว้แต่เพียงในสิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual Rights)

- ขอให้คณะกรรมการพิจารณาการแยกมาตรา ๔ และมาตรา ๕ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๔ ระบุว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง และมาตรา ๕ ระบุว่าประชาชนชาวไทยไม่ว่าแหล่งกำเนิด เพศ หรือ ศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน ซึ่งควรพิจารณารายงานของคณะกรรมการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (๒๕๕๐) ว่าเหตุใด จึงมีการแยกทั้ง ๒ มาตราออกจากกัน

- ในประมวลความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภา ๑๘ คณะ เสนอ สภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความ โปร่งใส หมวด ๑ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ลำดับที่ ๑๙ และภาค ๒ ผู้นำ การเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ลำดับที่ ๔๗ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับ พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำมาผนวกกันไว้ใน ภาค ๑ พระมหากษัตริย์ และ ประชาชน หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิ เสรีภาพของพลเมือง

ที่ประชุมเห็นควรมีหมวดสิทธิของบุคคล แล้วเริ่มต้นด้วยสิทธิมนุษยชนโดยให้สิทธิปัจเจกบุคคล (Individual Rights) อยู่ในสิทธิมนุษยชน และมาตราสุดท้ายของหมวดสิทธิของบุคคลให้ระบุว่า บุคคลซึ่งมี ถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยจะมีสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคมเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือเป็นไป ตามที่รัฐจัดให้ เพื่อให้เกิดสิทธิก้าวหน้า (Progressive Rights) จากนั้นจึงเป็นหมวดที่ ๒ สิทธิพลเมือง โดย ที่ประชุมมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการกรรมการดำเนินการนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ ไปพิจารณา และดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไป

ภาค ๑ พระมหากษัตริย์ และประชาชน

หมวด ๒ ประชาชน

ส่วนที่ ๔ การมีส่วนร่วมทางการเมือง

ส่วนที่ ๕ การมีส่วนในการตรวจสอบ

ในประเด็นดังกล่าวมีกรรมาธิการได้แสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกต ดังนี้

ในส่วนของการประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๔ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่วนที่ ๕ การมีส่วนในการตรวจสอบ ที่คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๒ เสนอต่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้นำมาพิจารณาประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ในส่วนของเนื้อหานั้นจะประกอบด้วย ๒ หลักการใหญ่ คือ ๑. หลักการที่จะทำให้ประชาชนมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ในหลาย ๆ เรื่อง และ ๒. หลักการการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชน ซึ่งทั้งสองหลักการจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนของรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการนั้นจะกำหนดไว้ในกฎหมายลูก ซึ่งเนื้อหาที่เกี่ยวกับวิธีการในการใช้สิทธิหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบนั้นทางคณะอนุกรรมาธิการก็ได้เสนอแนวทางการพิจารณาไปยังฝ่ายเลขานุการแล้วซึ่งจะได้นำมากำหนดไว้เป็นเนื้อหาในเบื้องต้นต่อไป

- สมัชชาพลเมืองที่คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๒ เสนอนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะแตกต่างกับสภาตรวจสอบภาคประชาชนซึ่งคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ที่มีกลไกและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การที่จะไปกำหนดให้สมัชชาพลเมืองและสภาตรวจสอบภาคประชาชนเป็นองค์กรเดียวกันอาจก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากสมัชชาพลเมืองนั้นมีอำนาจหน้าที่ในเชิงของฝ่ายบริหารคือการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันสภาตรวจสอบภาคประชาชนนั้นก็มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต การนำทั้งสององค์กรมารวมกันอาจจะขัดต่อหลักการบางประการ แต่ว่าความจำเป็นของสมัชชาพลเมืองในแนวคิดนั้นเห็นด้วยอย่างยิ่ง

- เป็นไปได้หรือไม่ที่จะมีการกำหนดให้สมัชชาพลเมืองในระดับประเทศรับภารกิจขององค์กรต่าง ๆ ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญไปอยู่ในสมัชชาพลเมือง โดยในการทำงานของสมัชชาพลเมืองนั้นมีอำนาจหน้าที่หลาย ๆ อย่าง ซึ่งอาจมีการเชิญบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยดำเนินการต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ เพื่อทำหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ในภาพรวมให้สมัชชาพลเมืองเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ซึ่งน่าจะมิกลไกในการตรวจสอบว่าการดำเนินการของฝ่ายบริหาร หรือการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้เป็นเป้าหมายของคนไทยทั้งประเทศหรือไม่

ที่มาของสภาตรวจสอบภาคประชาชนต้องกำหนดให้มีที่มาที่มีความชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการซ้อนทับกันระหว่างสมัชชาพลเมืองและสภาตรวจสอบภาคประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจถูกแบ่งออกเป็นหลายส่วนและขัดแย้งกัน

- การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสำคัญที่สุด คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบปฏิบัติการหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเริ่มจากระดับท้องถิ่นที่ประชาชนมีความใกล้ชิด เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจังหวัด เป็นต้น การมีส่วนร่วมภาคประชาชนเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของประเทศไทยที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานท้องถิ่นมีความระมัดระวังในการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ต้องมีการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนให้มีองค์กรที่เรียกชื่อสมัชชาพลเมือง หรือสภาพลเมืองก็ได้ โดยการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบนั้นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของประชาชนให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

- สมัชชาพลเมืองคือการเชื่อมโยงกลไกขององค์กรภาคประชาชน และเชื่อมโยงระบบของภาคประชาชนทั้งหลายให้เข้ามาทำงานร่วมกันโดยครอบคลุมกิจกรรมในหลายด้าน ในการถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารหรือร่วมมือกับฝ่ายบริหารประการใดประการหนึ่งซึ่งควรมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ละเอียดชัดเจน โดยอาจกำหนดไว้ในกฎหมายก็ได้ บทบาทของสมัชชาพลเมืองนั้นอาจรวมถึงการกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หรือในระดับต่าง ๆ โดยการร่วมเสนอแผน การเสนอความเห็น หรือการร่วมดำเนินการ ซึ่งในสมัชชาพลเมืองนั้นอาจมีกลไกย่อย ๆ ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการตรวจสอบ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาที่ดิน เป็นต้น โดยกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่ทำงานในเรื่องต่าง ๆ นั้น มาเชื่อมโยงกับสมัชชาพลเมือง และอาจจะร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานในแต่ละระดับในเรื่องนั้นเข้ามาเป็นกลไกร่วมซึ่งอาจรวมถึงการตรวจสอบด้วย ในส่วนของการตรวจสอบนั้นมีสองส่วน คือ ๑.การตรวจสอบในระหว่างการดำเนินการเนื่องจากสมัชชาพลเมืองอยู่ในกระบวนการคิดหรือออกความเห็นกับหน่วยงานตั้งแต่ต้นซึ่งเป็นการตรวจสอบในตัวของกระบวนการเอง หรือ ๒.การตรวจสอบหลังจากที่มีการดำเนินการของหน่วยงานแล้ว และควรมีกลไกตรวจสอบ หรือกระบวนการตรวจสอบในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพิ่มเติมถ้าสามารถทำให้เป็นสมัชชาพลเมืองในรูปแบบดังกล่าวข้างต้นก็จะเป็นกลไกในการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบภาคประชาชนที่มีประสิทธิภาพ

- ต้องให้เกิดความชัดเจนว่าสมัชชาพลเมืองกับสภาตรวจสอบภาคประชาชนนั้นเป็นองค์กรเดียวกันหรือไม่ เพราะถ้าเป็นองค์กรเดียวกันก็ต้องมีการแยกส่วนกันให้ชัดเจน และเมื่อกำหนดให้มีสภาตรวจสอบภาคประชาชนแล้วต้องมีความชัดเจนว่ามีการลดบทบาทองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือไม่ เพราะเมื่อมีการลดบทบาทขององค์กรใดแล้วในการจัดตั้งสมัชชาพลเมือง หรือสภาตรวจสอบภาคประชาชนก็อาจไปใช้ทรัพยากร หรือบุคลากรขององค์กรนั้นได้ แล้วให้องค์กรนั้นปรับตัวเข้ามาสู่สมัชชาพลเมือง หรือสภาตรวจสอบภาคประชาชนเพื่อดำเนินการต่อไป

- ในการยกร่างรัฐธรรมนูญคณะกรรมการพิจารณาการคว่ำบาตรมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ว่าด้วยแนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบการพิจารณาเป็นหลัก เช่น การที่รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเรื่องของการจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาชน การส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน และ

สนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่ร่วมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น แล้วจึงค่อยมาพิจารณาในส่วนที่จะต้องเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าว โดยพิจารณาด้วยว่าได้มีการดำเนินการไปแล้วอย่างไรหรือไม่

- สมัชชาพลเมืองต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐการ โดยต้องเป็นเรื่องของประชาชน กรณีที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือส่วนราชการภูมิภาคไปกระทำการใด ๆ ในพื้นที่ที่ หากประชาชนพบเห็นว่ามีพฤติกรรมไม่สุจริต อาจกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สมัชชาพลเมืองสามารถทำหนังสือแจ้งเตือน ทักท้วง หรือขอความเห็นของส่วนราชการ หากส่วนราชการเพิกเฉยสมัชชาพลเมืองสามารถดำเนินการฟ้องร้องได้โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมัชชาพลเมืองไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน โดยในส่วนของรายละเอียดขอให้คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา

- สมัชชาพลเมืองนั้นควรกำหนดให้ชัดเจนว่ามีที่มา มีกระบวนการสรรหาอย่างไร ควรกำหนดสัดส่วนหญิงชายให้อยู่ในกระบวนการการสรรหาด้วย แล้วต้องพิจารณาให้ชัดเจนถึงหลักความเป็นอิสระ และต้องมีการพิจารณาถึงค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานด้วยซึ่งต้องพิจารณาให้รอบคอบเพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติ

จากนั้นประธานกรรมการได้แสดงความคิดเห็นว่า หลักการของสมัชชาพลเมืองในระดับท้องถิ่นระดับจังหวัด นั้นมอบหมายให้คณะกรรมการกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้นไปพิจารณากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของสมัชชาพลเมืองระดับประเทศนั้นที่ประชุมควรพิจารณาในรายละเอียดกันอีกครั้งหนึ่ง ในส่วนเรื่องการตรวจสอบนั้นอาจกำหนดไว้ในเป็นกฎหมายลูก โดยมอบหมายให้ นางสาว สมสุข บุญยะบัญชา นายประชา เตรีตน์ นายปรกรณ์ ปรียากร นายเจษฎ์ โทณะวนิก ไปร่วมกันพิจารณาในการจัดเตรียมกฎหมายลูกในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสภาตรวจสอบภาคประชาชนก็สามารถดำเนินการในรูปแบบเดียวกันได้

ภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง

หมวด ๑ ระบบผู้แทนที่ดี และผู้นำการเมืองที่ดี

ประธานกรรมการได้มอบหมายให้คณะกรรมการกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้นไปพิจารณาข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติทั้ง ๑๒ ประเด็น ในการกร่างรัฐธรรมนูญ เพราะมีความสอดคล้องกับกรอบแนวทางการกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ แม้ในส่วนของรายละเอียดจะมีไม่ตรงกันบ้างก็ตาม และมอบหมายให้คณะกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไปพิจารณาในส่วนของกฎหมายลูก

หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในประเด็นดังกล่าวมีกรณีการได้แสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- ในการพิจารณาเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นต้องคำนึงเรื่องดังต่อไปนี้ ๑. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการไปกำหนดให้คนไทยในอีก ๕๐ ต้องดำเนินการตาม ๒. หากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญไปกำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างนั้นอย่างนี้ก็ไม่มีผลบังคับที่จำเป็นต้องมีรัฐบาล ไม่จำเป็นต้องมีนโยบายในการหาเสียงเนื่องจากรายละเอียดถูกกำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลต้องดำเนินการตามเท่านั้น แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นควรกำหนดไว้เฉพาะเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เช่น รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ รัฐจะต้องคุ้มครองศาสนา เป็นต้น ในการพิจารณาประเด็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นคณะกรรมการจะพิจารณาเลือกรูปแบบใดระหว่างรูปแบบของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เฉพาะเรื่องที่สำคัญ หรือรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้อย่างละเอียดหลายเรื่องหรือ รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ประกอบกับหมวดการปฏิรูป ซึ่งกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เฉพาะเรื่องที่สำคัญ โดยในส่วนของบทที่จะมีการเปลี่ยนแปลงจะนำไปอยู่ในหมวดของการปฏิรูป

- ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งหมดนั้นอาจจะจำแนกได้หลายกลุ่ม ในส่วนที่มีสิทธิเสรีภาพอยู่แล้วนั้นสถานะของสิทธิเสรีภาพกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็จะมีผลแตกต่างกัน สิทธิเสรีภาพนั้นก่อให้เกิดหน้าที่โดยตรงแก่รัฐ แต่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงข้อเรียกร้องเท่านั้น ถ้าเรื่องใดอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอีก หากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเป็นเรื่องที่จะนำไปสู่การปฏิรูปซึ่งมีกระบวนการต่าง ๆ ก็นำไปไว้ใน ภาค ๔ ในเรื่องการปฏิรูป โดยในกรณีที่ถ้าจะต้องมีกฎหมายลูกก็ดำเนินการให้เป็นรูปธรรม โดยคณะกรรมการต้องร่วมกันดำเนินการกับสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อให้มีกฎหมายรองรับขึ้นมา แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญควรมีจำกัดเฉพาะส่วนที่จำเป็นเท่านั้น

- แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นควรใช้รูปแบบของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เฉพาะเรื่องที่สำคัญ โดยในส่วนของบทที่จะมีการเปลี่ยนแปลงจะนำไปอยู่ในหมวดของการปฏิรูป

การที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยใช้คำว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นเห็นว่าจะมีความไม่ชัดเจนเมื่อไปเชื่อมโยงกับนโยบายที่รัฐบาลเสนอ หรือนโยบายที่เป็นวาระแห่งชาติซึ่งรัฐบาลไม่ว่าชุดใด ๆ ก็ต้องดำเนินการตามโดยไม่จำเป็นต้องไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ บ้านเมืองในวันหนึ่งซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าแล้ว ประชาชนและรัฐต้องรู้ว่าต้องทำอะไร คิดว่าในส่วนนี้ควรกำหนดให้อยู่ในลักษณะของหน้าที่ของรัฐ

- หน้าที่ของรัฐในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่เหมือนกับหน้าที่ของรัฐในหมวดสิทธิเสรีภาพซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่กับรัฐที่จะต้องจัดให้มี ถ้าไม่จัดให้มีพลเมืองสามารถดำเนินการป้องกันภัยและเรียกค่าเสียหายได้ หน้าที่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหน้าที่ทางการเมืองและทางสังคม

จากข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญปฏิรูปการเมืองเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการประเมินผลระดับชาตินั้น อาจกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐบาลดำเนินการ หรือประเมินผลการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะปัจจุบันไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่ดังกล่าว

- เมื่อมีหมวดว่าด้วยการปฏิรูปแล้วแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก็ไม่มี ความจำเป็นต้องไปลงในรายละเอียดในด้านต่าง ๆ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศก็ไม่ได้ไปทำในสิ่งที่กำหนดไว้นั้นอยู่แล้ว และคณะกรรมการพิจารณาถึงส่วนที่ดีของรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ต้องมีแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนการตรากฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น ประกอบการพิจารณาด้วย

- เนื่องจากคณะกรรมการมีบริบทที่แตกต่างไปจากสภาร่างรัฐธรรมนูญในอดีต จึงมีความเห็นว่าการยกร่างในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นควรมีความกระชับ กำหนดหลักการไว้เฉพาะเรื่องที่เป็นพื้นฐานจริง ๆ ถ้ากำหนดไว้หลาย ๆ เรื่องมากจนเกินไปไม่ก่อให้เกิดประโยชน์

- การยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นควรทำให้เกิดหลักประกันเกี่ยวกับแนวทางการบริการ หรือการทำหน้าที่ของรัฐทำให้รัฐต้องคำนึงและต้องดำเนินการ หากรัฐไม่ดำเนินการองค์กรตรวจสอบก็สามารถที่จะพิจารณาว่ารัฐดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่ หากจะยกร่างให้เป็นหลักการที่จะใช้เป็นแนวทางในการให้รัฐบาลต้องดำเนินการต้องมีกระบวนการทำงานที่เป็นบรรทัดฐานและเป็นหลักประกันให้กับประชาชนได้ โดยในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นควรมีสาระสำคัญ เช่น การบริหารราชการแผ่นดินด้วยความโปร่งใส การส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม เป็นต้น และต้องทำให้มีความชัดเจนว่าเมื่อรัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้วรัฐเป็นฝ่ายผิด

- การยกร่างในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เป็นหน้าที่ของรัฐในทางการเมืองสังคม แต่ถ้ากำหนดไว้แล้วไม่มีนัยยะบ่งบอกสิ่งที่รัฐต้องทำก็ไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ การเพิ่มสาระในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มากก็ไม่มีผลอะไรในทางปฏิบัติ เพราะปัญหาอยู่ที่กลไกที่เป็นเรื่องของการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมิน จึงควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนัยยะสำคัญที่เขียนไว้ทำหน้าที่ประเมินรัฐ ในส่วนแนวนโยบายที่เป็นรายละเอียดที่จะนำไปกำหนดไว้ในหมวดการปฏิรูปนั้นควรกำหนดสภาพความผูกพันให้รัฐบาล หรือรัฐสภาต้องดำเนินการด้วย

- แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไม่จำเป็นต้องมีมากควรกำหนดไว้เฉพาะเรื่องที่สำคัญ เช่น ด้านความมั่นคง รัฐพึงต้องสนับสนุนกองทัพเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการป้องกันประเทศ ด้านการเมือง ด้านทรัพยากรธรรมชาติ รัฐต้องถือว่าทรัพยากรเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินถ้ารัฐจะให้ใครจัดการต้องเกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศ ประชาชน เป็นต้น ในส่วนของรายละเอียดไปกำหนดไว้ในกฎหมายลูกให้ชัดเจน

- ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับมีความเชื่อมโยงกันระหว่างระหว่างสิทธิเสรีภาพกับแนวนโยบายพื้นฐาน

แห่งรัฐ สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิในการได้รับการศึกษา การสาธารณสุข ทั้งหมดก็มาประกอบกันเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐควรเปลี่ยนเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐคือกำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้ประชาชนได้สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพซึ่งน่าจะเป็นการทำให้ชัดเจนขึ้น เช่น สิทธิในการที่จะไม่ถูกจับไปลงโทษโดยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก็ควบลู่ไปกับหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นต้น ในเรื่องสิทธิที่เป็นสิทธิของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้ได้ประชาชนตามสิทธินั้น

คณะกรรมการการควรพิจารณานำกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ มาใช้พิจารณาประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่ยังไม่ครอบคลุม โดยบัญญัติลงไว้ในรัฐธรรมนูญเฉพาะที่เป็นเรื่องหลัก ๆ และสำคัญเท่านั้น

- หากคณะกรรมการเห็นว่าในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นเรื่องสำคัญนั้นมีเรื่องที่จะเป็นหน้าที่หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สำคัญ คณะกรรมการต้องพิจารณาว่าในแต่ละเรื่องนั้นควรจะเป็นอย่างไร หากพิจารณาแล้วเห็นว่าบริบทในปัจจุบันเปลี่ยนไปเรื่องที่จะให้นำหนักในการเดินไปข้างหน้า นั้นควรจะเป็นเรื่องอะไร คณะกรรมการก็อาจเลือกมาพิจารณา เช่น เรื่องการกระจายอำนาจซึ่งเป็นเนื้อหาที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในวิสัยทัศน์ของประเทศไทยที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่ยุคใหม่ ซึ่งส่วนหนึ่งคือเรื่องของการกระจายอำนาจ การกระจายบทบาทลงไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น เรื่องของบทบาทที่เปลี่ยนไปของรัฐ บทบาทรัฐที่จะเป็นผู้เอื้ออำนวยให้เอกชน ประชาชนทั้งหลายได้เป็นผู้ที่มีความสามารถมีบทบาทสำคัญในการที่จะมีส่วนในการพัฒนาพื้นที่ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญรวมทั้งเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย.

- การเสนอให้เปลี่ยนชื่อหมวดจากเดิมแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปเป็น หน้าที่พื้นฐานของรัฐอาจทำให้ระบบของหมวดมีปัญหา แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิต่อปัจเจกบุคคลในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับรัฐ แต่ก่อให้เกิดสิทธิในทางการเมืองของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการเท่านั้น

- แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเหมือนกับเจตจำนงของรัฐที่กำหนดว่ารัฐบาลไม่ว่าชุดใดก็ตามต้องทำดำเนินการตามนั้นเป็นเรื่องพื้นฐานไม่ใช่เรื่องของหน้าที่ หมวดนี้สร้างขึ้นภายใต้หลักการสากลที่เกิดขึ้นในยุคของการร่างรัฐธรรมนูญในยุคหลัง ในรัฐธรรมนูญสากลทั่วไปที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ ก็ใช้คำเดียวกัน คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

- ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ คำว่านโยบายนั้นเป็นคำที่มีปัญหาที่จริงแล้วไม่ใช่นโยบาย ถ้าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเจตจำนงก็ต้องเป็นสิ่งที่รวมเอาประชากรทั้งหมดเข้าไว้ ถ้าใช้คำว่านโยบายจะไปผูกโยงและมีปัญหากับเรื่องนโยบายของรัฐบาล

- ในส่วนของชื่อหมวดนั้นเห็นว่าควรให้คงไว้เช่นเดิม คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพราะที่ผ่านมาไม่มีปัญหาโต้แย้ง และไม่มีปัญหาในเรื่องการตีความ ถ้าเปลี่ยนชื่ออาจมีปัญหากับเรื่องตีความตามมาว่า

อะไรคือเจตจำนง หรือหน้าที่ และที่สำคัญไม่ต้องไม่ให้มีการเรียกร้อง ฟ้องร้องของปัจเจกบุคคลต่อรัฐในทางแพ่งหรือในทางใด เพียงแต่ให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องเชิงการเมืองเท่านั้น และจะต้องมีวิธีการที่จะบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย

- หากไม่มีการเปลี่ยนชื่อหมวดก็จะต้องทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติให้รัฐต้องดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หมวด ๔ คณะรัฐมนตรี

ในประเด็นดังกล่าวมีกรรมวิธีการได้แสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- จากการรับฟังการอภิปรายเสนอความเห็นของสภาปฏิรูปแห่งชาติส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการให้ประชาชนเลือกคณะรัฐมนตรีโดยตรงซึ่งก็สอดคล้องกับกรอบแนวทางการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๓ ที่ยังคงให้รัฐสภาเลือกนายกรัฐมนตรีในส่วนจากรายละเอียดว่าจะเลือกในรูปแบบใดนั้น คณะกรรมการควรร่วมกันพิจารณาหารูปแบบและแนวทางต่อไป ในส่วนเรื่องของการตรวจสอบและถ่วงดุลนั้นที่เพิ่มขึ้นจะมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบความเหมาะสมของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาได้

- หากคณะกรรมการเลือกระบบรัฐสภาที่ให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีก็ควรมีการออกแบบปรับปรุงโครงสร้างของระบบรัฐสภาที่จะทำให้กระบวนการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุม และตรวจสอบกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของการออกแบบรูปแบบการป้องกันการทุจริตนั้นเป็นเรื่องที่มีความยากควรมาช่วยกันพิจารณาหารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

- ระบบที่หนึ่ง ระบบใหญ่คือระบบรัฐสภานั้นต้องมีการปรับโครงสร้างให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบที่สอง ระบบย่อยคือการเลือกตั้งต้องมีความชัดเจนว่าเป็นการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกผู้แทน และทำให้การเลือกของประชาชนให้ผลสะท้อนชัดเจนว่าเลือกอย่างไรได้อ่างนั้น และถ้าหากว่ามีกรณีที่มีการเลือกตั้งนั้นไม่เกิดผล เช่น ระบบคะแนนนำกำชยการเลือกผู้แทนลำดับที่ ๒ ถึง ๔ ไม่เกิดผล ต้องมีเหตุผลอธิบายได้ ระบบที่สาม เรื่องของการป้องกันการทุจริตทั้งในระบบทั้งใหญ่และย่อยเป็นคนละเรื่องกับระบบใหญ่และย่อย การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยตรงเป็นการแก้ปัญหของส่วนที่สามที่ไกลกว่าเหตุ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยตรงเป็นการแก้ระบบใหญ่ไม่ลงไปแก้ถึงระบบที่สาม คณะกรรมการต้องยืนยันว่าระบบใหญ่คือระบบรัฐสภา โดยในส่วนของระบบย่อยนั้นคณะกรรมการค่อยมาพิจารณาว่าควรเลือกรูปแบบใดในส่วนรายละเอียดของการเลือกตั้ง ในส่วนระบบที่สามการแก้ปัญหเรื่องทุจริต คณะกรรมการก็ต้องออกแบบอีกซึ่งเป็นเรื่องการตรวจสอบอำนาจหรือเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัน

ประเด็นที่มาของคณะรัฐมนตรี

- ระบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีแบบเดิมโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้เสนอคณะรัฐมนตรี จะต้องมีการปฏิรูป ระบบรัฐสภาใหม่ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย

- ๑) จะต้องเป็นการลดการซื้อเสียงและต้องมีการกำหนดโทษสำหรับความผิดซื้อเสียงขายสิทธิ
- ๒) จะต้องมียุทธวิธีเลือกตั้งอย่างไรเพื่อลดปัญหาระบบนายทุนกลับเข้าสู่ระบบการเมือง
- ๓) จะต้องกลไกในการตรวจสอบ ถ่วงดุล มาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุล อย่างมีประสิทธิภาพ

- การปฏิรูประบบรัฐสภาสมัยใหม่ ประกอบด้วย

๑) สมาชิกสภาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับรายได้การบังคับของพรรคการเมืองหรือมติของพรรคการเมืองเพื่อมิให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจระหว่างนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก

๒) พรรคการเมืองมีคะแนนเสียงลำดับ ๒ ต้องเป็นรองประธานสภา และให้ฝ่ายค้านเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการที่มีความสำคัญเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการทำหน้าที่ และนายกรัฐมนตรีต้องมาตอบกระทู้ต่อรัฐสภา

๓) การอภิปรายไม่ไว้วางใจทั่วไปสามารถทำได้โดยปกติ แต่ถ้าเป็นกรณีการอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยมีการลงมติ ทำได้เฉพาะกรณีการไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและหากมีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้ ครม. สิ้นสุดลงเช่นเดียวกัน

๔) มาตรการในการควบคุมองค์กรตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานขององค์กรอิสระเนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีประสิทธิภาพ การถอดถอนไม่มีกรณีการถอดถอนใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งยังอยู่ในตำแหน่งและผลของการถอดถอนคือ การตัดสิทธิทางการเมือง ๕ ปี เท่านั้น ดังนั้น เพื่อต้องการให้กระบวนการตรวจสอบมีประสิทธิภาพจึงต้องมีการกำหนดกรอบเวลา

๕) ระบบการเลือกตั้ง ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะทำให้เกิดการกระจายตัวตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ภาคใต้อาจมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้เช่นกัน

- ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยไม่ได้มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง แต่เป็นการเลือกตั้งโดยผ่านคณะผู้เลือกตั้งและคณะผู้เลือกตั้ง คือ องค์กรที่ตัดสินใจเด็ดขาด แม้ว่าเสียงนิยม (Popular Vote) จะมีมากก็ตาม แต่หากคณะผู้เลือกตั้งเห็นควรให้บุคคลใดเป็นผู้บริหารแล้วแม้จะสวนทางกับเสียงคะแนนนิยมของประชาชนก็ตาม ซึ่งในหลายประเทศกำลังประสบกับปัญหาในระบบดังกล่าวอยู่

จุดอ่อนของระบบรัฐเป็นเรื่องสากล มิได้มีปัญหาเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น โดยเฉพาะปัญหาที่มีการรวมอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐสภากับฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหาร โดยจะต้องมีเงื่อนไข ดังนี้

๑) ต้องมีเสรีภาพอย่างแท้จริง โดยเปิดให้ทุกภาคส่วนมีเสรีภาพและร่วมกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา

๒) ต้องให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

๓) ต้องมีกลไกของศาลเกี่ยวกับการตรวจสอบให้มากขึ้น เพื่อตรวจสอบนโยบายและกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

๔) ต้องมีการยกมาตรฐานจรรยาบรรณของนักการเมือง โดยให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการสั่งพักงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพเป็นการชั่วคราวหากพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวไม่มีจรรยาบรรณ

๕) บทบาทในการรับผิดชอบของพรรคการเมือง โดยควรมีบทบัญญัติที่เป็นบทลงโทษพรรคการเมืองในลักษณะของความรับผิดชอบในทางแพ่ง

๖) องค์ประกอบของรัฐสภา ต้องมีระบบถ่วงดุลอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งกับฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคการเมืองได้มากขึ้น

- กระบวนการเลือกตั้งจะต้องมีการแก้ปัญหาในเรื่องพรรคการเมืองที่มีการนำเสนอโยบายไปในทางประชานิยม โดยควรให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบนโยบายดังกล่าวว่าสามารถทำได้จริงหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองอีกชั้นหนึ่ง

- ต้องมีการปฏิรูปองค์กรอิสระให้มีความทำงานได้เร็วขึ้นในประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ให้ลุแก่อำนาจ โดยจะต้องมีการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในเรื่องวินัยทางการคลังและงบประมาณ

- เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอของสภาปฏิรูปในเรื่องที่มาของคณะรัฐมนตรีโดยให้มีการเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีโดยตรงจากประชาชนนั้น คณะกรรมาธิการจะต้องมีเหตุผลว่าเหตุใดไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวและสามารถให้เหตุผลว่าเหตุใดจึงไม่สามารถให้ประชาชนเลือกคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง โดยในประเด็นดังกล่าวเห็นจะมีปัญหาในการถอดถอนหรือเปลี่ยนตัวคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นบัญชีที่ประชาชนเลือกตรงจึงเป็นการกระทบต่อกลไกการถ่วงดุลอำนาจ อย่างไรก็ตาม ก็ต้องนำข้อเสนอของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาตินำมาปรับแต่งกับแนวคิดของคณะกรรมาธิการต่อไป

- การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยให้สมาชิกรัฐสภาสามารถตามกระทู้สดได้ทันทีโดยไม่ต้องเสนอกระทู้ตามสดล่วงหน้าและต้องให้นายกรัฐมนตรีเป็นคนตอบกระทู้สด

- ระบบการเลือกตั้งจะต้องมีระบบในการกันมิให้นักการเมืองไม่ดีเข้ามาบริหารประเทศ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับองค์กรในการตรวจสอบ เช่น จะต้องมุ่งเน้นในเรื่องการเลือกตั้งโดยเฉพาะในประเด็นการทำหน้าที่ของ กกต. จะต้องสกัดมิให้นักการเมืองไม่ดีเข้ามาเป็น ส.ส. โดยจะต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและควรมีการกำหนดโทษในความผิดฐานซื้อเสียงขายสิทธิให้มีโทษที่หนักขึ้น

- ต้องเพิ่มช่องให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารได้มากขึ้น เช่น ให้ ส.ส. และ ส.ว. มีสิทธิเข้าชื้อกันฟ้องศาลกับนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันและเมื่อศาลรับฟ้องแล้วให้รัฐสภามีมติถอดถอนได้ เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ได้ผล

- ไม่ควรให้มีการยุบพรรคการเมือง แต่ควรให้มีการลงโทษเป็นการเฉพาะตัวสำหรับบุคคลที่ทำความผิด เนื่องจากการยุบพรรคการเมือง อาจเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนเพราะประชาชนเป็นผู้เลือกพรรคการเมืองเป็นตัวแทน

- ระบบรัฐสภาสมัยใหม่ จะต้องมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิมโดยจะต้องออกแบบในลักษณะที่ทำให้การบริหารกิจการบ้านเมืองดำเนินไปได้ ซึ่งกระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐโดยการเลือกตั้ง หากมีการกำหนดความสัมพันธ์ของดุลอำนาจระหว่างกัน ดังนั้น กระบวนการเข้ามาสู่อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบ โดยเฉพาะกระบวนการกลั่นกรองการเข้ามาสู่อำนาจรัฐ โดยต้องมีศาลแผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้งที่ค้างพิจารณาอยู่ที่ กกต. จะต้องมีการกำหนดอำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งบางส่วนให้กับ กกต. และแยกอำนาจบางส่วนให้กับศาลแผนกคดีเลือกตั้ง โดยแยกเป็นศาลแผนกคดีเลือกตั้ง โดยให้คดีเกี่ยวกับเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ซึ่งมีอยู่ทุกภูมิภาคจำนวนทั้งสิ้น ๑๐ แห่ง โดยให้มีอำนาจในการพิจารณาให้ใบแดงกับผู้ทุจริตการเลือกตั้งและจะต้องมีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณากำหนดไว้ให้ชัดเจนในวิธีการบัญญัติ โดยใช้วิธีการพิจารณาคดีต่อเนื่อง เนื่องจากศาลปกครองดำเนินกระบวนการล่าช้า

- คดีเลือกตั้งโดยปกติเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาคดีจะใช้ระบบไต่สวน ดังนั้น การให้คดีเลือกตั้งไปอยู่ในอำนาจศาลอุทธรณ์ ซึ่งไม่มีอยู่ทุกจังหวัดจะมีความเหมาะสมหรือไม่

- ศาลปกครองชั้นต้นขณะนี้มีอยู่ทุกภูมิภาคทั่วประเทศโดยมีทั้งหมด ๑๐ แห่ง และเหตุที่ไม่มีศาลปกครองอยู่ในทุกจังหวัดเนื่องจากศาลปกครองพิจารณาคดีในระบบไต่สวน คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาศาล ศาลปกครองใช้เอกสาร หลักฐานเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับในกรณีที่มีความจำเป็น แม้จะไม่มีศาลที่ตั้งอยู่ในจังหวัดใด หรือท้องถิ่นใด ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกประกาศเปิดทำการเป็นศาลเฉพาะกาล สามารถเคลื่อนที่ไปพิจารณาในท้องที่ที่ไม่มีศาลปกครองได้

- เหตุที่ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองล่าช้า

๑) เนื่องจากเกิดระบบบริหารจัดการโดยยังไม่มีกำหนดกระบวนการไว้ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคดี

๒) เนื่องจากมีหน่วยงานหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการตัดสินใจของศาล ว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่ศาลสูงกว่าได้เคยวางแนวหรือบรรทัดฐานไว้หรือไม่ โดยหากศาลชั้นต้นตัดสินไม่ตรงตามแนวบรรทัดฐานของศาลสูง โดยอาจมีการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ และอาจมีการกลับแนวคำตัดสินของศาลสูงก็เป็นได้

- การกำหนดอำนาจในการพิจารณาคดีทุจริตเลือกตั้งให้ กกต. มีระยะเวลา ๓๐ วัน ในการตรวจสอบและประกาศรับรองผลการเลือกตั้งไปก่อน หากพบความผิดที่หลังก็สามารถให้ใบเหลืองใบแดงได้ อาจจะมีกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบ ดังนั้น ควรให้อำนาจดังกล่าวเป็นของศาลคดีเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณา และหากพบว่าทุจริตเลือกตั้งให้ตัดสิทธิทางการเมืองได้เลย

- การพิจารณาคดีเลือกตั้งในศาลปกครองจะไม่มีโทษทางอาญา ดังนั้น จึงควรให้เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม สามารถลงโทษอาญาแก่ผู้กระทำผิดเลือกตั้งได้ด้วย

- การเลือกตั้งไม่เป็นการกระทำทางปกครองหรือการกระทำของฝ่ายบริหารในอันที่คดีเลือกตั้งจะอยู่ในอำนาจศาลปกครองเนื่องจากการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนด

- ข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นปัจจุบัน คดีประเภทนี้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลอุทธรณ์แล้ว ดังนั้น คดีเลือกตั้งควรให้เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ โดยจะต้องมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีใหม่ และจะต้องเพิ่มกรอบคิดให้กับผู้พิพากษาที่จะมาทำหน้าที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้งด้วย

ที่ประชุมมีความเห็นว่า หมวด ๔ “คณะรัฐมนตรี” ให้เป็นไปตามระบบรัฐสภาเดิม ซึ่งอาจมีการปรับแต่งในเรื่องวิธีการควบคุมการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารต่อไป

หมวด ๓ รัฐสภา

สภาพัฒนาฯ ได้มีข้อเสนอแนวคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญใน ประเด็นที่มาของ ส.ส. ดังนี้

- ข้อเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสภาพัฒนาฯ ได้เสนอให้มีการกำหนดที่มาของ ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ คน แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละไม่เกิน ๓ คน ให้ประชาชน ๑ คน เลือกได้ ๑ เสียง (๑ คน) และให้นำคะแนนของผู้สมัครมาเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยสุด ให้ผู้ที่ได้คะแนนลำดับที่ ๑, ๒ และ ๓ เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. โดยไม่มี ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ สำหรับอำนาจหน้าที่ของ ส.ส. นั้น ไม่ควรนำมาบัญญัติไว้ใน หมวด ๓ รัฐสภา แต่ควรนำไปบัญญัติไว้ในหมวดอื่น

ที่ประชุมได้พิจารณาจากข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาฯ ในประเด็นการเลือกตั้ง ส.ส. แล้ว โดยมีการมาธิการแสดงความเห็น ดังนี้

- รูปแบบของการเลือกตั้งจะมีรูปแบบ อยู่ ๒ รูปแบบ ระหว่างแบบการเลือกตั้งแบบพวงกับแบบบัญชีรายชื่อ หรือเรียกว่าการเลือกตั้งระบบผสม

การใช้รูปแบบการเลือกตั้งแบบผสมมีอยู่ ๒ ประเภท คือ

๑) ระบบผสมแบบคู่ขนาน

๒) ระบบผสมแบบเยอรมัน

แต่หากใช้ระบบแบบเสียงข้างมาก เกิดความไม่เป็นธรรมของคะแนนในแง่ของการส่งผลให้มีผู้แทนราษฎรระบบแบบคะแนนเสียงข้างมาก ทำให้อำนาจที่เลือกคนฝ่ายข้างน้อยมีค่าเป็น ๐ ดังนั้น ระบบสัดส่วนจะสะท้อนความเป็นธรรมและจะสะท้อนให้มีตัวแทนในเสียงข้างน้อยในกลุ่มต่าง ๆ ได้ดีกว่าและความ

ยุติธรรมในการคำนวณคะแนนเสียงของประชาชน และจะทำให้พรรคเล็กสามารถมีผู้แทนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาได้

ระบบการเลือกตั้งแบบผสมแบบคู่ขนาน ซึ่งเป็นระบบที่สร้างความไม่ยุติธรรมให้กับพรรคการเมืองขนาดเล็ก เนื่องจากการเลือกตั้งระบบผสมแบบคู่ขนาน การนับคะแนนเสียงจะนำคะแนนเสียงในระบบเขตมารวมกับระบบสัดส่วน ทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ขึ้น ได้จำนวน ส.ส. มากขึ้น แต่ถ้าจะเอาคะแนนในระบบสัดส่วนมาเป็นตัวกำหนดการมีผู้แทนจะเป็นการสะท้อนถึงความนิยมของประชาชนผ่านระบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น หากจะใช้การเลือกตั้งระบบผสมควรนำหลักการเลือกตั้งของประเทศเยอรมันมาเป็นหลักในการพิจารณา

สัดส่วนจำนวน ส.ส. ระหว่างระบบแบ่งเขตกับระบบบัญชีรายชื่อควรมีสัดส่วนจำนวน ส.ส. ที่ใกล้เคียงกัน

ที่ประชุมเห็นควรให้มีการพิจารณาถึงรูปแบบของการเลือกตั้งให้เป็นข้อยุติเพื่อประโยชน์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกรอบแนวทางของคณะกรรมการการประกอบกับข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาการแห่งชาติ และข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ โดยจะต้องมีการกำหนดรูปแบบรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อจะให้มีบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระต่าง ๆ ต่อไป

- ได้มีการชี้แจงต่อประเด็นที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๓ ได้มีการพิจารณาที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน (Mixed Member Proportional หรือ MMP) แบบคะแนนเสียงเพื่อเลือก (alternative vote หรือ AV) ระบบรวมเขตเบอร์เดียว (Single vote) และระบบแบ่งเขตคะแนนสูงสุด (First Past-the-Post) ซึ่งคณะอนุกรรมการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน แต่ในส่วนของการคิดคะแนนยังมีความเห็นต่างระหว่างแบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน (Mixed Member Proportional หรือ MMP) แบบคะแนนเสียงเพื่อเลือก (alternative vote หรือ AV) ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการยังไม่ได้มีมติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- ได้มีการหารือให้นำเรื่องที่มาจากนายกรัฐมนตรีนครและคณะรัฐมนตรีที่คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๓ ที่คณะอนุกรรมการเสียงข้างมากเสนอต่อคณะกรรมการมาพิจารณาในวันจันทร์ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ รวมทั้งพิจารณาเกี่ยวกับการได้มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้คณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้นสามารถนำเสนอเนื้อหาที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วไปยกร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

- สภาพัฒนาการแห่งชาติเสนอให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๓๕๐ คน โดยให้แบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง เขตละไม่เกิน ๓ คน โดยให้ประชาชน ๑ คนเลือกได้ ๑ เสียง หากจัดให้มีการเลือกตั้งแบบที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอจะเกิดความไม่เท่าเทียมเพราะบางเขตอาจจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ขณะที่อีกเขตหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามคน ดังนั้น เพื่อให้

ประชาชนได้มีทางเลือกจึงเสนอระบบทางเลือกหรือการจัดลำดับความชอบ (The Alternative Vote) โดยระบบนี้ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครเรียงลำดับตามความชอบมากที่สุดจนถึงชอบน้อยที่สุด จำนวน ๓ ลำดับ แล้วนำมาคิดคะแนนเสียงโดยผู้ที่ได้ลำดับความชอบลำดับที่ ๑ ได้คะแนน ๓ คะแนน ผู้ที่ได้ลำดับความชอบลำดับที่ ๒ ได้คะแนน ๒ คะแนน และผู้ที่ได้ลำดับความชอบลำดับที่ ๓ ได้คะแนน ๑ คะแนน จากนั้นนำมาทำการคำนวณผู้สมัครในเขตเลือกตั้งที่ได้คะแนนมากที่สุดจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละหนึ่งคนแต่ประชาชนได้มีโอกาสคิด ได้มีโอกาสเลือกเขตละ ๓ คน ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันคะแนนเสียงไม่ตกหล่น และคะแนนเสียงเป็นไปตามลำดับความชอบ ชอบมากได้คะแนนมาก ชอบน้อยได้เลือกคะแนนน้อย

ได้มีการชี้แจงเพิ่มเติมว่าการจัดสรรผู้ชนะในเขตเลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากระบบบัญชีรายชื่อในเขตนั้น แบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน (Mixed Member Proportional หรือ MMP) ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากบัตรลงคะแนนต้องมีการเลือกแบบบัญชีรายชื่อ และการเลือกตามลำดับความชอบในแบบเขตเลือกตั้งซึ่งอาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสนจนอาจทำให้มีจำนวนบัตรเสียมาก

- มีรูปแบบวิธีการเลือกตั้งหลายแบบควรมีเอกสารประกอบเพื่อให้คณะกรรมการการศึกษาเพื่อประกอบการพิจารณา เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญเพราะจะส่งผลต่อการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย

- รูปแบบผสมการแบ่งเขตกับแบบสัดส่วนดังกล่าวได้มีการเสนอในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแบบเดิมทำให้พรรคการเมืองซึ่งมีคะแนนเสียงมากได้คะแนนเสียงเพิ่มมากขึ้นซึ่งนำไปสู่เผด็จการรัฐสภา ขณะที่รูปแบบผสมการแบ่งเขตกับแบบสัดส่วนจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคไม่ห่างกันมากนักนอกจากนี้ แนวคิดให้แบ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบเขตและสัดส่วนเท่ากัน โดยอาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตจำนวน ๒๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๒๐๐ คน เนื่องจากมีฐานตัวเลขเหมือนกันทำให้หากต้องมีการย้ายจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่างแบบเขตและแบบบัญชีรายชื่อสามารถกระทำได้และกระทำได้ง่าย ขณะที่หากใช้สัดส่วนอื่นที่ไม่เท่ากัน เช่น แบบเขต ๓๐๐ แบบบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ อาจมีความยุ่งยากในการย้ายจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่างแบบเขตและแบบบัญชีรายชื่อและคำนวณได้ยาก

- สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเกิดจาก winner takes all หรือ กินรวบ ทำให้เกิดการบิดเบือน (distortion) ระหว่างคะแนนเสียงภาคอีสาน ภาคใต้ และภาคเหนือ แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบผสมการแบ่งเขตกับแบบสัดส่วน จะสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและจำนวนที่ประชาชนต้องการจะเลือก คะแนนเสียงประชาชนของฝ่ายข้างน้อยจะไม่เสียไป

- ระบบที่เสนอมีความแตกต่างกับระบบของประเทศเยอรมัน โดยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเยอรมันในระบบเขตมีชื่อผู้สมัคร แต่ระบบสัดส่วนมีชื่อพรรคแต่ไม่มีชื่อผู้สมัครเป็นแบบ

บัญชีรายชื่อแบบปิด (closed list) ขณะที่ระบบที่เสนอพรรคต้องระบุชื่อผู้สมัครในการเลือกแบบสัดส่วน เป็นแบบบัญชีรายชื่อแบบเปิด (open list)

- การออกแบบระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรื่องระบบพรรคการเมืองมีความสำคัญ กล่าวคือเราต้องถ่วงระบบพรรคการเมืองอย่างไร ระบบที่พรรคขนาดเล็ก พรรคที่มีอุดมการณ์ แต่ไม่มีพลังทางทุน มีโอกาสเข้าไปอยู่ในสภา หรือระบบที่มีพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่อย่างชัดเจน จึงต้องคำนึงถึงการออกแบบกฎหมายพรรคการเมืองควบคู่ไปด้วย ว่าต้องการพรรคการเมืองในแบบส่งเสริมเรื่องอุดมการณ์ หรือพรรคการเมืองที่ส่งเสริมเฉพาะเรื่องสมาชิก

ในการออกแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองต้องมีความแตกต่างทางอุดมการณ์อย่างชัดเจน ต้องมีแนวคิดที่พรรคเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ พรรคการเมืองต้องมีการแสดงจุดยืนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สำคัญ จะทำให้ประชาชนเลือกเพราะเชื่อในอุดมการณ์ แนวคิด และจุดยืน ทั้งนี้ ต้องตอบคำถามว่าการให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนแบบเขตและแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนเท่ากันนั้นดีกว่าแบบเดิมที่มีจำนวนต่างกันอย่างไร

การออกแบบการเลือกตั้งต้องเชื่อมโยงกับสิทธิในการเลือกตั้ง (right to vote) สิทธิในการเลือกตั้งต้องมีความเท่าเทียมกัน ไม่เห็นด้วยกับการที่บางเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓ คน ขณะที่บางเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๑ คน

การกำหนดให้เขตเลือกตั้งเป็นเขตใหญ่เพื่อป้องกันการซื้อเสียง เห็นว่าไม่ถูกต้องหากมีการซื้อเสียง ต้องหาวิธีจัดการและลงโทษบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ควรนำมาเป็นกติกากในการออกแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เห็นว่าระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และเขตเลือกตั้ง มีความเชื่อมโยงกันจึงควรพิจารณาไปพร้อมกัน

- เมื่อมีแนวคิดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอิสระ และสามารถทำหน้าที่ได้โดยอิสระในสภา ก็ควรมีการออกแบบระบบที่ส่งเสริมพรรคการเมืองให้เป็นพรรคที่ตั้งได้ง่าย หรือเป็นกลุ่มการเมืองก็ได้ ทั้งนี้ การออกแบบให้การเลือกตั้งแบบเขตและแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนเท่ากันจะทำให้พรรคทุกพรรคมีสิทธิที่จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปอยู่ในสภาได้ และมีการกระจายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ด้วย

- ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แบ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จำนวน ๓๐๐ คน และแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๘๐ คนทำให้เกิดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระจายลงไปในพื้นที่ แล้วทำให้เกิดพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งนี้ ปัญหาอยู่ที่การแบ่งเขตเป็น ๘ เขต ทำให้มีปัญหาเรื่องการข้ามพื้นที่เกิดขึ้น

ปัญหาการแบ่งเขตที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เกิดจากการแบ่งเขตให้เท่ากันโดยยึดจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ได้คำนึงถึงภูมิสังคม หากจะมีการออกแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ควรคำนึงถึงจำนวนประชาชน

- มีการเสนอให้ทำ issue book เพื่อให้ความรู้กับประชาชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ และ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทราบถึงหลักการที่สำคัญ เช่น ในการที่จะออกแบบระบบ

เลือกตั้งต้องคำนึงถึงอะไรบ้าง สิ่งที่สำคัญที่ต้องการให้เกิดคือความปรองดองของคนในประเทศ และทุกเสียงมีคุณค่า และวิธีการที่จะนำไปสู่หลักการเหล่านั้นมีอยู่กี่วิธี โดยอาจแบ่งเป็น scenario ๑ ๒ และ ๓ เพื่อให้ทราบข้อดีข้อด้อยของแต่ละระบบการเลือกตั้ง โดยเอกสารเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการให้ความรู้แก่ประชาชน และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเองด้วย เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน มีความรู้เพิ่มเติมในระบบเลือกตั้งครบถ้วน และทำให้ทราบว่าหากเลือกระบบการเลือกตั้งแบบนี้จะมีข้อดีหรือเสีย (trade off) อย่างไร และเลือก scenario นั้นเพราะอะไร ทั้งนี้ใน issue book ยังควรระบุถึง ระบบเลือกตั้งจะส่งผลอย่างไร ความเป็นธรรม ทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งหรืออ่อนแอ การเปิดโอกาสให้กลุ่มหลากหลายเข้ามา เสถียรภาพ ระบบเดิมมีปัญหาอย่างไร และระบบใหม่จะแก้ปัญหาได้อย่างไร

- หลังจากมี issue book แล้วควรมีการประสานเพื่อจะส่งสารทางด้านความคิดกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นว่าคณะกรรมการมีความสนใจ

ทั้งนี้ ประธานคณะกรรมการได้มอบหมายให้นางทิตา ณ นคร กรรมการประสาน (liaison) กับสภาปฏิรูปแห่งชาติร่วมกับ พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช ที่ปรึกษากฎหมายและโฆษกกรรมการ

- ระบบการเลือกตั้งที่คณะกรรมการพิจารณาประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๓ เสนอได้จากการศึกษาข้อมูล แล้วนำมาข้อมูลมาอภิปราย แล้วจึงได้แนวความคิดดังกล่าว คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องรับฟังความคิดเห็นของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และประชาชน แต่ทั้งนี้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องมีความคิดเห็นเป็นของตนเอง อาจมีความเห็นไม่ตรงกับสภาปฏิรูปแห่งชาติซึ่งการมีความเห็นไม่ตรงกันเห็นต่างเป็นเรื่องปกติ แต่ก็อาจเห็นด้วยกับสภาปฏิรูปแห่งชาติในบางเรื่องได้หากความคิดเห็นตรงกัน

- เสนอให้ทำเป็นเอกสารแบบ metrix โดยด้านซ้ายเป็นรูปแบบการเลือกตั้ง เช่น แบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน (Mixed Member Proportional หรือ MMP) แบบคะแนนเสียงเพื่อเลือก (alternative vote หรือ AV) ด้านขวาเป็น value เป้าหมายที่จะทำให้เกิดขึ้น เช่น เพื่อไม่ให้เกิด winner takes all หรือการบิดเบือน (distortion) เพื่อให้ทราบว่าแต่ละรูปแบบมีเป้าหมายอย่างไร เพื่อให้ได้เป้าหมายร่วมกันและสามารถอธิบายและสื่อสารกับบุคคลภายนอกคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ โดยอาจมอบหมายให้นายเจษฎ์ โทณะวณิก จัดทำเพื่อเสนอคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาในอาทิตย์หน้า

- ควรมีการศึกษาข้อมูลความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ออกแบบให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งอิสระแยกจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในการรับฟังความคิดเห็นจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และประชาชน ประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วน แต่สุดท้ายจะยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างไรให้เป็นไปคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นตัวแทนมาจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี ใช้ความรู้

ความสามารถในการตัดสินใจ ทั้งนี้การพิจารณาข่างรัฐธรรมนูญควรคำนึงถึงเสียงของประชาชนทุกคนมีค่ามากที่สุด ควรทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองหรือทุกกลุ่มการเมืองได้มีที่นั่งในสภามากที่สุด เพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้ามาในสภาเป็นที่ประนอมอำนาจที่มีอยู่จริงในสังคม ทั้งนี้ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต หากแบ่งออกเป็น ๘ เขต เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อาจเป็นข้อดีอยู่ได้ การเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเพื่อเลือก (alternative vote หรือ AV) อาจจะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้

ประธานกรรมการได้มีความเห็นและมีข้อหารือต่อที่ประชุม ดังนี้

- ไม่ควรทำให้เกิดการเผชิญหน้า (confront) กับสภาปฏิรูปแห่งชาติ แต่ก็ไม่ควรกังวลหรือหวั่นวิตก (panic) มากนัก การทำงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในลักษณะที่เชิญสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติมาร่วมกันทำงานนั้นดีอยู่แล้ว แต่ไม่สามารถรับข้อเสนอบางอย่างได้ เช่น การให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งให้สามารถเข้าตรวจค้น จับได้โดยไม่มีหมายศาล เป็นต้น ควรใช้กระบวนการในลักษณะไม่เป็นทางการ (informal) ดังนั้น ในการทำรายงานเสนอประธานสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้นให้ฝ่ายเลขานุการทำรายงานเป็นสองฉบับโดยรายงานต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย สำหรับ issue book นั้น รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย โฆษกกรรมการ และนางฉวีลวดี บุรีกุล กรรมการ รับผิดชอบดำเนินการ โดยคณะกรรมการให้ความสำคัญทั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่ควรมีความกังวลมากเกินไป มิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินงานได้

- การประชุมของคณะกรรมการในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ได้เชิญแกนนำของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงขอให้กรรมการเข้าประชุมด้วย และขอหารือต่อที่ประชุมว่า คณะกรรมการจะพิจารณาหาข้อสรุปในเรื่องระบบการเมือง ระบบเลือกตั้ง ระบบรัฐสภาที่ปรับปรุงแล้ว ในวันใด

มีกรรมการได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

- กรรมการได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และมีแนวโน้มว่าจะเลือกระบบการเลือกตั้งในรูปแบบใด โดยมีแนวโน้มว่าจะเป็นแบบเขตเดียว คนเดียว และเพื่อให้คณะทำงานที่รับผิดชอบได้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ขอเสนอให้พิจารณาหาข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวในวันพุธที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗

- ขอให้คณะกรรมการกำหนด scenario หรือ model ในการจัดทำ issue book ด้วย และขอสอบถามว่าจะนำเอาข้อเสนอของคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มารวมอยู่ในหนังสือฉบับดังกล่าวด้วยหรือไม่

- การกำหนด scenario ไว้ใน issue book นั้นควรเขียนในลักษณะง่ายๆ และขอสนับสนุนระบบการเลือกตั้งแบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน (Mixed Member Proportional หรือ MMP) ทั้งนี้ ข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวจะเป็นประการใดขอให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาอีกครั้ง

- ขอให้กรรมการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเพื่อเลือก (alternative vote : av) ด้วย

- คณะกรรมการควรพิจารณาความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ ความเห็นของพรรคการเมือง และความเห็นจากการสอบถามประชาชนเกี่ยวกับระบบเลือกตั้งในการจัดทำ issue book ด้วย

ประธานกรรมการได้ตอบข้อซักถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- การพิจารณาหาข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวนี้ เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าจะใช้ระบบรัฐสภานายกรัฐมนตรีมาจากรัฐสภา แต่ยังไม่ได้ข้อยุติในเรื่องระบบการเลือกตั้ง รวมถึงในเรื่องวุฒิสภา จึงขอให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้ได้ข้อยุติในการประชุมวันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ ตามที่กรรมการส่วนใหญ่เห็นชอบ

- scenario ใน issue book นั้น ควรเป็นเรื่องระบบการเลือกตั้งที่ผ่านมาเชื่อมโยงกับระบบความเป็นธรรมและระบบพรรคการเมือง ซึ่งมีระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียว คนเดียวของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแบบรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และรูปแบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ที่มีการกำหนดสัดส่วนโดยแบ่งเป็น ๘ เขตใหญ่ และมีการแก้ไขโดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๒๕ คน รวมถึงการเลือกตั้งโดยใช้เขตจังหวัดตามรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แบบเขตเลือกตั้ง ๓ คนและสามารถเลือกตั้งได้ ๓ คน และแบบเขตเลือกตั้ง ๓ คน เลือกตั้งได้ ๑ คน การเลือกตั้งแบบแบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน (Mixed Member Proportional หรือ MMP) รวมถึงระบบการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองได้ให้ความเห็นไว้ และผลที่จะได้จากการใช้ระบบเลือกตั้งแบบต่าง ๆ สำหรับระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงเพื่อเลือก (alternative vote : av) นั้นเห็นว่าอาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องบัตรเสียได้ เนื่องจากผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งอาจสับสน

- ขอให้กรรมการศึกษารายละเอียดในแต่ละส่วนด้วย และให้ฝ่ายเลขานุการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติว่าได้มีการเสนอให้มีการตั้งศาลแห่งใหม่ หน่วยงานอิสระหรือหน่วยงานในระดับกรมแห่งใหม่ สภาแห่งใหม่ ขึ้นอีกเท่าใด เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา สำหรับข้อเสนอของคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นสามารถนำมาพิจารณาได้ แต่ขอให้ระมัดระวังในเรื่องที่คณะกรรมการอาจถูกมองจากกลุ่มคนบางกลุ่มว่ามีพิมพ์เขียวของรัฐธรรมนูญแล้ว

- ให้ นายสตีล ธนานิติโชติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรพรรณ ชิริวรรณบุศย์ เตรียมรายงานเรื่องระบบการเลือกตั้งและผลกระทบจากการใช้ระบบการเลือกตั้งมาเสนอต่อคณะกรรมการในวันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ นี้

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมครั้งต่อไปในวันศุกร์ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุม และกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๒๐ นาฬิกา

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการ

นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม

วิทยากรปฏิบัติการ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ

วิทยากรปฏิบัติการ

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการ

นายสกนธ์ พรหมบุญตา

นิติกรปฏิบัติการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๒

ผู้ตรวจบันทึกการประชุม

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์